

Rapport 2006:5

Kommunreform på Åland?

En förstudie

The logo for ÅSUB, featuring the letters 'ÅSUB' in a bold, white, sans-serif font. The 'Å' has a small circle above it. The letters are set against a dark blue background with a white grid pattern. The logo is partially obscured by a white, torn-paper-like edge effect.

ÅSUB

De senaste rapporterna från ÅSUB

- 2005:1 Konjunkturläget våren 2005
- 2005:2 Konjunkturbedömning för den kommunala sektorn våren 2005
- 2005:3 Uppföljning av landskapsandelarna och kommunernas ekonomi 1998-2003
- 2005:4 Konjunkturläget hösten 2005
- 2005:5 Konjunkturbedömning för den kommunala sektorn hösten 2005
- 2005:6 Sub-National Insular Jurisdictions (SNIJs) as Configurations of Jurisdictional Powers and Economic Capacity – A study of Åland, The Faroe Islands and Greenland
- 2006:1 Företagsrådgivningen vid Ålands Handelskammare och Ålands Företagareförening – En utvärdering
- 2006:2 Det framtida utbildningsbehovet på Åland
- 2006:3 Konjunkturläget våren 2006
- 2006:4 Ekonomisk översikt för den kommunala sektorn - Våren 2006

Förord

Landskapsregeringen har i sitt handlingsprogram sagt att man ska genomföra en utredning om en eventuell kommunreform på Åland. Som ett led i det arbetet har Ålands statistik- och utredningsbyrå fått i uppdrag att genomföra en förstudie för att kartlägga ”dagens problembild och sätta in den i ett omvärldssammanhang”. Med utgångspunkt i de allmänna krav som bör ställas på kommunstrukturen på Åland skall förstudien enligt uppdraget kartlägga de teoretiska modeller för en kommunstruktur som kan vara relevanta för Åland och analysera dem mot bakgrund av de krav och kriterier som kan ställas upp för kommunsektorn.

Man kan konstatera att frågan om den framtida kommunindelningen på Åland inte bara handlar om några enkla rationaliseringsåtgärder i en byråkratiserad offentlig sektor. Frågan är större än så. Vad har man för mål för kommunsektorn på Åland? Hur vill man att serviceutbudet ska se ut och vem tillhandahåller bäst den servicen? Hur stora skillnader i tillgången på service är vi beredda att acceptera inom Åland? Hur viktiga är kommunerna för den lokala identiteten?

Syftet med den här förstudien är att ge en grund för den fortsatta debatten och ett underlag för eventuellt fortsatt utredningsarbete om nya organisationsmodeller för den offentliga sektorn på Åland. Vilka roller kan den kommunala sektorn ha och vad innebär de olika rollerna för servicen? Vilka vägval finns och vad får de för konsekvenser för strukturen och ansvarsfördelningen inom den offentliga sektorn? Förstudien försöker tydliggöra sambanden och peka ut de alternativ som är möjliga. Om målet är en stark och handlingskraftig kommunal sektor kan man t ex inte fortsätta att ge kommunerna nya uppgifter utan att se över strukturerna och finansieringen. Politikerna borde alltså först fatta beslut om vad man har för ambitioner med den kommunala sektorn och enligt vilken huvudlinje man vill utveckla den offentliga sektorn. Först därefter kan man utreda detaljerna i organisationen, uppgiftsfördelningen, finansieringen och detaljregleringen.

Huvudansvarig för förstudien har Katarina Fellman vid ÅSUB varit. Undertecknad har varit medförfattare till kapitel 3 om den nordiska kontexten. En referensgrupp bestående av ledamöterna Britt Lundberg och Lasse Wiklöf, förvaltningsinspektör Veronica Johansson samt finanschef Dan E Eriksson har stått till förfogande i arbetet med förstudien.

Mariehamn i augusti 2006

Bjarne Lindström
Direktör

Innehåll

| | | |
|-----|---|----|
| 1. | Uppdraget och syftet | 3 |
| 2. | Problem och utmaningar för kommunsektorn på Åland idag | 5 |
| 2.1 | Problembilden ur olika synvinklar | 5 |
| 2.2 | Kommunernas ekonomiska situation | 6 |
| 2.3 | Befolkningsutvecklingen..... | 9 |
| 3. | Kommunstrukturen i övriga Norden – reformer och debatt..... | 12 |
| 3.1 | Den nordiska kommunen | 12 |
| 3.2 | Danmark: Färre och större kommuner med utvidgat välfärdsuppdrag | 13 |
| 3.3 | Finland: Mitt i reformarbetet..... | 15 |
| 3.4 | Färöarna: Från 48 till 35 kommuner på fyra år | 19 |
| 3.5 | Island: Mer än halverat antal kommuner de senaste femton åren | 20 |
| 3.6 | Norge: Oenighet och kommunal experimentverksamhet..... | 21 |
| 3.7 | Sverige: Bibehållen välfärdskommun - men hur?..... | 23 |
| 3.8 | Slutsatser för den åländska debatten | 26 |
| 4. | Vilka krav bör ställas på den framtida kommunstrukturen? | 28 |
| 4.1 | Tillgång till service..... | 28 |
| 4.2 | Tillräcklig kompetens för varje uppgift | 29 |
| 4.3 | Ekonomisk effektivitet och produktivitet..... | 30 |
| 4.4 | Demokrati, delaktighet och engagemang | 31 |
| 4.5 | Tydliga roller inom den offentliga sektorn på Åland..... | 33 |
| 4.6 | Andra kriterier och argument | 33 |
| 5. | Teoretiska alternativ för den framtida kommunstrukturen | 35 |
| 5.1 | Frågor att beakta inom de olika modellalternativen..... | 35 |
| 5.2 | Teoretiska kommunindelningar..... | 36 |
| 5.3 | Olika regioners ekonomiska bärkraft | 38 |
| 6. | Diskussion och slutsatser | 41 |
| | Bilaga 1 | 44 |
| | Bilaga 2 | 45 |
| | Referenser..... | 49 |

1. Uppdraget och syftet

I våra grannländer i Norden har diskussionen om kommunreformer och kommunsammanslagningar gått varm de senaste åren. I Finland behandlas ett förslag till en stor kommun- och servicestrukturreform inom regeringen som bäst. En remissrunda till kommunerna gjordes under vintern. Danmark har redan fattat beslut om en större kommunreform som för närvarande förverkligas stegvis. På Island har det hållits folkomröstningar om kommunsammanslagningar de senaste 15 åren, bland annat som en följd av att kommunerna ålagts nya uppgifter. Som ett resultat av dessa folkomröstningar har antalet kommuner mer än halverats på Island sedan år 1993. På Färöarna gick flera kommuner samman efter folkomröstningar vid årsskiftet 2004/2005. Reformvindarna har även präglat debatten om förhållandena och ansvarsfördelningen inom den offentliga sektorn i Norge och i Sverige.

Även på Åland har kommunernas svagare ekonomiska situation i kombination med de krav som ställs på serviceproduktionen gett liv åt en ny diskussion om ökad samverkan mellan kommunerna. Man har frågat sig om den kommunala demokratin har utarmats, kan dagens kommuner fatta fria strategiska beslut eller fyller lagstadgade krav agendan? Vad inom dagens lokala demokrati vill vi slå vakt om? Hur ska vi fördela den gemensamma ”åländska kakan” på bästa sätt, hur används de gemensamma resurserna bäst?

I vårt utredningsuppdrag konstateras att kommunstrukturen diskuteras på olika nivåer och i olika sammanhang även på Åland. Frågan som ställs är: Hur borde den kommunala sektorn organiseras för att resurserna ska kunna användas så effektivt som möjligt samtidigt som servicen för medborgarna tryggas? Det konstateras att det i diskussionerna har förekommit en rad förslag, allt från att Åland borde utgöra en enda kommun till att alla kommuner blir kvar, och att samarbetet mellan kommunerna ökar.

ÅSUBs uppdrag är dock förutsättningslöst, vilket betyder att förstudien inte från början skall utgå från något visst antal kommuner eller att några på förhand givna kommuner borde gå samman. Uppdragsgivarna har likväl framhållit att närheten till servicen för invånarna är högt prioriterad, serviceutbudet är således av central betydelse.

Syftet med den här förstudien är att strukturera den diskussion som pågår, sätta problemen och utmaningarna i sitt sammanhang och på så vis få en gemensam bas för framtida ställningstaganden som berör kommunstrukturen på Åland. Varje beslut som rör eventuella kommunsammanslagningar, nya finansieringssystem, ny uppgiftsfördelning eller nya samarbetskonstellationer inom offentlig sektor hänger ihop med hur olika faktorer värderas politiskt. Målet är även att förstudien ska kunna bidra med att fokusera diskussionen till sådana frågor och alternativ som faktiskt kan vara

genomförbara i ett åländskt sammanhang och att eventuellt fortsatt utredningsarbete därmed kan fokuseras till någon av de huvudlinjer som rapporten mynnar ut i.

Förstudien kommer att med utgångspunkt i grundfrågeställningarna sortera ut en rad teoretiska alternativ för den framtida kommunstrukturen på Åland. Alternativen analyseras med beaktande av olika krav som kan och bör ställas på kommunstrukturen:

- Servicen bör vara tillgänglig för alla invånare, alla invånares behov ska tillgodoses. Man bör här beakta att Åland är geografiskt splittrat oberoende av de administrativa indelningarna.
- Behovet av kompetens för varje kommunal uppgift i varje serviceproducerande organisation bör säkras.
- Serviceproduktionen bör ske med rimlig ekonomisk effektivitet och produktivitet, det bör således finnas ett ”tillräckligt” klientunderlag för olika former av service.
- Stark lokal demokrati, delaktighet och engagemang bör fortsättningsvis präglade kommunsektorn.
- Organisationen inom den offentliga sektorn bör vara tydlig, rollerna klara och ansvarsfördelningen entydig när det gäller förhållandet: Serviceproduktion – övervakande myndighet – åländsk självstyrelsemyndighet. Beslutsmakten bör sammanfalla med det ekonomiska ansvaret.

Studien inleds med en analys av problemen och utmaningarna med dagens kommunstruktur. Varför har diskussionen om en kommunreform blivit aktuell även på Åland?

Den åländska utvecklingen och problembilden sätts sedan i ett omvärldsperspektiv. Hur ser utvecklingen i övriga Norden ut? Det aktuella reformläget och debatten i de andra nordiska länderna sammanfattas. Vilka alternativa modeller för strukturförändringar står till buds och vad innebär de i ett åländskt sammanhang? I de större nordiska länderna finns främst ekonomiska argument för sammanslagningar, kompetensfrågan är snarast aktuell inom väldigt specialiserade områden. Läget på Island och Färöarna har likheter med problembilden hos oss. De olika reformmodellerna runt om i Norden och erfarenheterna av dessa kan, oberoende av de institutionella förhållandena i de andra länderna, vara intressanta för oss här. Den komparativa analysen ger ett perspektiv på den åländska diskussionen och bidrar till en bra grund och en referens för det fortsatta utredningsarbetet.

Kraven på kommunerna och den kommunala indelningen diskuteras, och olika alternativ presenteras mot bakgrund av dessa krav. Vilken riktning man ska jobba mot är helt beroende av vilka politiska ambitioner man har för välfärdsproduktionen och för kommunerna. Förstudien avslutas med diskussion och slutsatser om hur man kan gå vidare med frågeställningarna. Slutsatserna har utarbetats i samråd med referensgruppen för projektet.

2. Problem och utmaningar för kommunsektorn på Åland idag

Åland har idag 16 kommuner och en total befolkning på 26.766 personer (1.1.2006). Kommunstorleken varierar från 10.780 personer i Mariehamn till 127 personer på Sottunga. Sex av våra kommuner har en befolkning under 500 personer och i genomsnitt har en åländsk kommun 1.673 invånare. Medianvärdet för invånartalet i en åländsk kommun är dock lägre, ca 760 personer, alltså en kommun mellan Föglös och Eckerös storlek.

De åländska kommunerna har i dag huvudansvaret för i princip hela den sociala sektorn inkluderande barnomsorg, äldreomsorg, handikappvård, missbrukarvård, barnskydd, utkomstskydd mm, för grundskolan och fri bildningsverksamhet (medborgarinstitut och liknande), biblioteksverksamhet och betydande kultur- och fritidsverksamhet, räddningsväsendet, bostadsbyggande, kommunal planering och miljövård, kommunalteknik såsom vägar, parker, hamnar, vatten- och avlopp, energiförsörjning samt näringslivets främjande. För vissa av uppgifterna är ansvaret delat med landskapsregeringen, men för alla uppgifter gäller att de regleras i lag, även om graden av detaljreglering varierar. Våra kommuner har således, trots att de i genomsnitt är små, ansvar för betydande uppgifter, som skall handhas på ett i lag reglerat sätt.

Diskussionen kring kommunernas uppgifter, ekonomi och problem kan även ses som en del av en betydligt bredare diskussion om den offentliga sektorns framtida roll. Vilka uppgifter kommer den offentliga sektorn att ha möjlighet att producera och vilka uppgifter kommer invånarna och den privata sektorn att få ta hand om i framtiden? Det här är frågeställningar som bland annat hänger ihop med den åldrande befolkningsstrukturen och det sjunkande arbetsmarknadsdeltagandet. Här lämnar vi dock den diskussionen och fokuserar på de uppgifter som den offentliga sektorn, och framför allt kommunerna, handhar idag.

2.1 Problembilden ur olika synvinklar

Redan när utmaningarna med dagens kommunstruktur diskuteras varierar synen på vad som är det egentliga problemet och om vi överhuvudtaget har något problem. En orsak till de olika synsätten kan vara ur vems perspektiv man ser på dagsläget, ur individens perspektiv, ur kommunens perspektiv eller ur landskapets och den åländska självstyrelsens perspektiv. Ur individens perspektiv bör servicen kanske vara lättillgänglig, av god kvalitet till rimligt pris, och alla på Åland bör ha samma rättigheter och likartade förutsättningar när det gäller tillgången på tjänsterna. Var och en bör kunna få de tjänster de behöver utan att upplevas som en belastning för kommunen, behov och inte kostnader bör styra de tjänster som erbjuds. Individens integritet och anonymitet är viktig i vissa ärenden. För många kan det också vara viktigt att ha

inflytande över hur servicen produceras, närheten till beslutsfattarna kan då ha betydelse.

Ur kommunens perspektiv är naturligtvis också servicen till invånarna central, men kommunerna behöver också få tillräckliga inkomster för att handha sina uppgifter, ha tillräckligt inflytande över de verksamheter de ansvarar för och även möjligheten att planera långsiktigt är av central betydelse för att kommunerna ska kunna hushålla med de resurser de har till förfogande. Utgiftsutvecklingen borde i rimlig utsträckning vara förutsägbar för kommunen och en hög grad av självbestämmande är viktigt. Kommunen torde även prioriterar kompetensen högt, att man har gedigen kunskap inom de områden där man ska erbjuda sina tjänster.

Med landskapets perspektiv för ögonen är det viktigt att den övervakande myndighetsfunktionen särskiljs från den serviceproducerande myndigheten, detta ur rättssäkerhets perspektiv. Vidare är det av betydelse att alla landskapets invånare ges likvärdig service. Ett sätt att garantera det är att ställa vissa krav på såväl de tjänster som erbjuds, som på de byggnader och faciliteter de verkar i. Ytterligare är det ur självstyrelsesynpunkt av betydelse att den kommunala självstyrelsen inte blandas samman med landskapets självstyrelse, varken internt inom Åland eller utanför Ålands gränser.

Alltså redan när vi diskuterar dagens problem är det lätt att ha olika uppfattning och därmed kan även synen på vad som bör göras variera.

2.2 Kommunernas ekonomiska situation

Också när man analyserar den kommunala sektorns dagsaktuella problem ur ekonomiskt perspektiv finns det flera fallgropar. Att mäta produktiviteten inom offentlig serviceproduktion är inte lätt. Dels är det svårt att mäta kvaliteten på de tjänster som produceras, dels syns resultatet av satsningarna ofta först efter flera år. Till exempel de resurser som grundskolan får idag märks kanske först när dagens elever blir vuxna och ska ut på arbetsmarknaden. De flesta mekaniska beräkningar av produktiviteten blir därmed inte rättvisande. Målen för de tjänster som produceras, och som resultatet således bör vägas mot är sällan mätbara på kort sikt. De flesta tjänster som produceras bygger dessutom på personlig kontakt, att endast mäta produktiviteten ställs då i direkt kontrast till målen för verksamheterna.

Vi har därför i det här sammanhanget valt att endast granska utvecklingen av den kommunala ekonomin de senaste åren och speciellt fokusera på läget idag. Vi kommer således i den här förstudien inte att ifrågasätta t ex varför utgifterna har ökat inom vissa sektorer eller om satsningarna har varit de rätta.

Om man ser lite längre i backspegeln har den kommunala sektorn, liksom den offentliga sektorn som helhet, haft möjlighet att expandera som ett resultat av tillväxten i ekonomin, levnadsstandarden har ökat, skattebasen har vuxit och det har varit möjligt att öka skatteuttaget. Det här har gjort att det funnits goda förutsättningar för utvecklingen av välfärdsservicen. Den demografiska strukturen idag gör att vi inte kan räkna med samma tillväxt i skattebasen på lång sikt. Den åländska näringslivsstrukturen innebär därtill att skatterna från företagen sammantaget redan har sjunkit.

I tabellen nedan återges utvecklingen av några nyckeltal för kommunerna tillsammans under perioden 1999-2005¹, en period som omfattar återhämtningen från lågkonjunkturen i mitten av 1990-talet. Uppgifterna är hämtade ur ÅSUBs statistik. I tabellen anges inkomster som positiva tal, medan utgifter anges som negativa. Verksamhetsbidraget visar driftens nettokostnader som ska finansieras med skatteinkomster, landskapsandelar och verksamhetsinkomster. Verksamhetsbidraget är således alltid negativt. Årsbidraget visar, förenklat sagt, hur mycket som finns kvar för amorteringar och avskrivningar efter att de löpande kostnaderna täckts.

Tabell 1. Några nyckeltal för alla kommuner sammanlagt, 1.000 euro

| | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | Nominell förändr. 1999-2005, % |
|------------------------------|---------|---------|---------|----------|----------|----------|----------|--------------------------------|
| Verksamhetens intäkter | 23 436 | 24 835 | 25 327 | 26 786 | 28 113 | 30 017 | 32 368 | 38,1 |
| Verksamhetens kostnader | -81 871 | -88 862 | -95 304 | -101 913 | -106 572 | -111 720 | -118 448 | 44,7 |
| Verksamhetsbidrag | -58 433 | -64 027 | -69 977 | -75 135 | -78 458 | -81 702 | -86 082 | 47,3 |
| Skatteintäkter | 60 056 | 61 574 | 68 576 | 66 830 | 65 232 | 69 079 | 72 072 | 20,0 |
| Landskapsandelar för driften | 19 950 | 20 839 | 21 840 | 23 789 | 22 977 | 21 818 | 22 268 | 11,6 |
| Årsbidrag | 17 896 | 14 452 | 16 027 | 15 086 | 9 319 | 8 180 | 7 043 | -60,6 |
| Räkenskapsperiodens resultat | 12 514 | 8 855 | 10 036 | 6 251 | 2 221 | 522 | -1 192 | -109,5 |
| Nettoinvesteringar | -14 189 | -19 431 | -17 124 | -15 246 | -23 345 | -26 551 | -18 223 | 28,4 |
| Länestock | 20 429 | 16 489 | 18 765 | 19 366 | 28 826 | 49 789 | 57 389 | 180,9 |
| Kassamedel | 23 857 | 21 435 | 20 487 | 22 340 | 17 109 | 17 552 | 12 826 | -46,2 |

Utvecklingen av den kommunala sektorns ekonomi under de senaste åren tydliggör en av orsakerna till att såväl kommunreformer som nya finansierings- och organisationsmodeller diskuteras. Medan nettodriftskostnaderna har ökat med över 47 procent, har skatteintäkterna vuxit med bara 20 procent och landskapsandelarna med endast 11,6 procent. Vissa år har utvecklingen av skatteintäkterna och landskapsandelarna varit negativ, år 2003 minskade inkomsterna från båda dessa källor samtidigt. Årsbidraget och kommunernas resultat har därmed sjunkit. Skatternas och avgifternas betydelse för finansieringen av de kommunala verksamheterna har ökat medan landskapsandelarnas andel av finansieringen har sjunkit under perioden.

¹ Uppgifterna för 2005 är preliminära.

Ifjol var kommunernas samlade resultat negativt för första gången. Investeringarna har varit rätt betydande under hela den beskrivna perioden, nettoutfallet har dock varierat mellan åren. Skuldsättningen har ökat kontinuerligt sedan 2001, medan likviditeten mätt i kassamedel har sjunkit.

Vilka kommuner är det då som har det mest trångt ekonomiskt sett? I tabell 2 nedan presenteras valda nyckeltal per kommun för år 2005². Uppgifterna presenteras som euro per invånare för att göra det lätt att jämföra mellan kommunerna.

Tabell 2. Kommunvisa relationstal 2005

| | Resultaträkning | | | | | Investeringar och balansräkning | | | |
|-------------------|-----------------------------------|--------------------------------------|-----------------------------------|--------------------------------------|---------------------------------------|---------------------------------|-------------------|-----------------------------------|------------------------------------|
| | Verks.- kostn. euro/ inv | Verks.- intäkter/ -kostn. % | Verks.- bidrag euro/ inv | Skatte- inkomster euro/ inv | Landskaps- andelar euro/ inv | Årsbidrag euro/ inv | % av avskr. | Netto- invest. euro/ inv | Länestock 31.12 euro/ inv |
| Brändö | 4 642 | 14,0 | -3 994 | 2 137 | 1 969 | 164 | 81 | 815 | 671 |
| Eckerö | 4 356 | 14,5 | -3 722 | 2 326 | 1 421 | 21 | 8 | 311 | 911 |
| Finström | 3 548 | 14,7 | -3 025 | 2 289 | 798 | -36 | -18 | 1 101 | 4 879 |
| Föglö | 5 260 | 24,3 | -3 980 | 2 436 | 1 852 | 411 | 138 | 91 | 862 |
| Geta | 4 309 | 14,7 | -3 673 | 1 811 | 2 187 | 191 | 67 | 27 | 3 887 |
| Hammarland | 3 400 | 11,9 | -2 996 | 1 950 | 1 078 | 27 | 13 | 116 | 222 |
| Jomala | 3 558 | 15,5 | -3 005 | 2 432 | 751 | 151 | 88 | 213 | 1 187 |
| Kumlinge | 4 873 | 13,4 | -4 220 | 2 341 | 2 242 | 361 | 123 | 141 | 655 |
| Kökar | 4 660 | 15,7 | -3 931 | 1 904 | 2 498 | 452 | 240 | -23 | 1 294 |
| Lemland | 3 358 | 11,6 | -2 970 | 2 252 | 998 | 258 | 132 | 217 | 494 |
| Lumparland | 4 072 | 19,5 | -3 279 | 2 488 | 1 243 | 408 | 145 | 1 171 | 3 013 |
| Saltvik | 3 386 | 10,9 | -3 017 | 2 309 | 833 | 107 | 82 | 220 | 1 038 |
| Sottunga | 4 945 | 15,4 | -4 189 | 2 528 | 1 748 | 205 | 113 | 0 | 3 110 |
| Sund | 3 749 | 15,3 | -3 176 | 2 219 | 1 349 | 382 | 215 | 713 | 772 |
| Vårdö | 3 960 | 12,8 | -3 455 | 2 251 | 1 805 | 573 | 301 | 631 | 1 946 |
| Mariehamn | 5 404 | 40,5 | -3 215 | 3 312 | 385 | 409 | 89 | 1 074 | 2 875 |
| - Landsbygden | 3 601 | 14,0 | -3 096 | 2 278 | 985 | 130 | 68 | 429 | 1 734 |
| - Skärgården | 4 730 | 17,0 | -3 929 | 2 257 | 2 008 | 372 | 158 | 339 | 1 165 |
| Hela Åland | 4 425 | 27,3 | -3 216 | 2 693 | 832 | 263 | 87 | 681 | 2 144 |

De högsta verksamhetskostnaderna, alltså driftskostnaderna, per invånare har Mariehamn och Föglö. Dessa två kommuner har dock även den högsta graden verksamhetsintäkter i förhållande till kostnaderna. För Mariehamns del, som här är i en klass för sig, beror den höga avgiftsfinansieringen på verksamhetsstrukturen. Mariehamn har betydande inkomsttäckning inom vatten- och avloppsverket, elverket samt från hamnen. Om man granskar verksamhetsbidraget per invånare, dvs driftskostnaderna, netto, blir bilden en annan. Kumlinge och Sottunga har det högsta verksamhetsbidraget, följt av Brändö, Föglö och Kökar. Skärgårdskommunerna har

² Preliminära uppgifter även här.

således höga kostnader per invånare räknat. Lemland och Hammarland har de lägsta nettodriftskostnaderna.

När det gäller skatteinkomster är Mariehamn den enda kommunen som har intäkter som är över 3.000 euro/invånare. Sottunga och Lumparland, som ligger tvåa och trea i den tabellen, har båda runt 2.500 euro/invånare. Tre kommuner, Geta, Kökar och Hammarland, har under 2.000 euro/invånare i skatteintäkter. För landskapsandelarnas del är bilden i det närmaste motsatt. Mariehamn har de lägsta landskapsandelarna, medan Kökar, Kumlinge och Geta alla har över 2.000 euro/invånare av landskapsandelar. För två kommuner, Kökar och Geta, var landskapsandelarna högre än skatteintäkterna 2005.

Geta hade ett negativt årsbidrag 2005 och hade därmed det svagaste årsbidraget såväl räknat per invånare som i procent av avskrivningarna. Också i Eckerö och Hammarland var årsbidraget mycket svagt. Det högsta årsbidraget 2005 hade Vårdö. Även Kökar och Sund hade ett bra årsbidrag i förhållande till avskrivningarna år 2005. Tre kommuner (Lumparland, Finström och Mariehamn) hade det året nettoinvesteringar som var över 1.000 euro/invånare, medan Sottunga och Kökar inte gjorde några nettoinvesteringar alls räknat som nettovärde.

Om vi slutligen ser på lånestocken räknad per invånare så är Finström den mest skuldsatta kommunen med en skuldbörda på 4.879 euro per invånare, Geta är god tvåa. Även i Sottunga är den kommunala skuldbördan över 3.000 euro/invånare. I Hammarland är skuldbördan minst, endast 222 euro per person.

Man kan således sammantaget se att nettodriftskostnaderna i genomsnitt är höga i skärgårdskommunerna, men att landskapsandelarna jämnar ut förhållandena. När man kommer till årsbidraget i resultaträkningen är det de fastäländska landskommunerna Finström, Eckerö och Hammarland som har de svagaste siffrorna. Skuldsättningen är högst i de kommuner som investerat mycket de senaste åren.

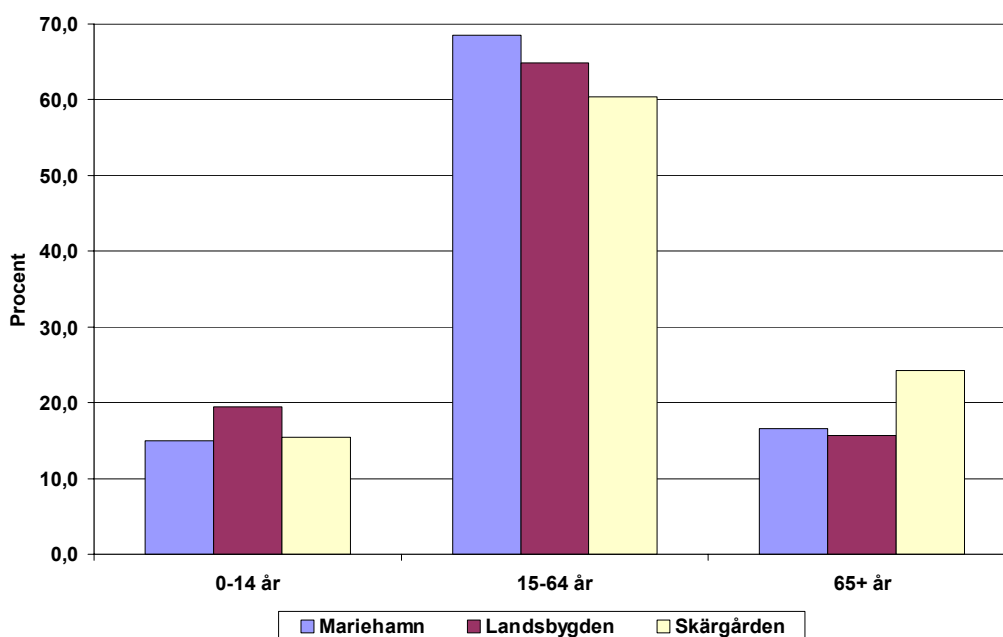
2.3 Befolkningsutvecklingen

Befolkningsutvecklingen och åldersstrukturen är faktorer som är av central betydelse för kommunernas framtida ekonomi, men som samtidigt endast i begränsad utsträckning kan påverkas av kommunerna. Åldersstrukturen på Åland har liknande drag som i övriga delar av den industrialiserade världen. Vi lever förhållandevis längre, de äldre åldersklasserna blir större och det föds trendmässigt färre barn. Skillnaderna mellan de åländska kommunerna är dock rätt betydande. Medan kommunerna närmast Mariehamn har upplevt en i det närmaste enorm expansion med betydande inflyttning av framför allt barnfamiljer, kämpar flera av kommunerna i skärgården och längst bort från

Mariehamn med sviktande befolkningsunderlag och en ofördelaktig åldersstruktur. I fem av Ålands kommuner har befolkningen minskat sedan 1990, i Brändö, Föglö, Geta, Kumlinge och Sottunga.

En lite närmare granskning av åldersstrukturen visar att i t ex Lemland utgör andelen barn under 15 år hela 22,5 procent av befolkningen medan andelen i Kumlinge bara är 11,5 procent (2005). Andelen av befolkningen som passerat 65 år är å andra sidan 28,7 procent i Kumlinge och 28,3 procent i Sottunga, men endast 12,1 procent i Jomala och 12,7 procent i Lemland. Allmänt är andelen barn högst i de landskommuner på fasta Åland som ligger nära Mariehamn, medan andelen äldre är högst i skärgården samt i Geta. Även variationerna mellan skärgårdskommunerna är dock ganska stora. När det gäller befolkningsutvecklingen har trenden varit mest positiv för Vårdö som har kortast avstånd till fasta Åland. Eftersom det är befolkningen som utgör basen för skatteintäkterna såväl idag som i framtiden, så betyder det att som bilden ser ut idag kommer de ekonomiska skillnaderna mellan kommunerna knappast att minska.

Figur 1: Befolkningsstrukturen per region 2005



Den andra sidan av befolkningsutvecklingen är inflyttningen. Även när det gäller flyttningsstatistiken har siffrorna varit ofördelaktiga för skärgårdskommunerna Brändö, Föglö, Kumlinge, Kökar och Sottunga samt för Geta den senaste tioårsperioden. För skärgårdskommunerna som helhet har flyttningsrörelsen i medeltal visat ett underskott på 0,4 procent per år under perioden, medan landskommunerna på fasta Åland under samma period i genomsnitt haft ett inflyttningsöverskott på över 0,8 procent, vilket är högt även om man jämför med regioner utanför Åland. I Mariehamn har

nettoinflyttningen i genomsnitt varit 0,2 procent sedan 1996.

Invånarna är framtiden för varje samhälle, ett rimligt befolkningsunderlag är A och O. I skärgårdskommunerna och i andra små kommuner, där kostnaderna per invånare redan idag är höga, utgör utmaningen att få tillräckligt befolkningsunderlag.

3. Kommunstrukturen i övriga Norden – reformer och debatt

3.1 Den nordiska kommunen

Ett särdrag i de nordiska ländernas politiska och administrativa uppbyggnad jämfört med flertalet europeiska länder är den kommunala (lokala) nivåns förhållandevis starka ställning. Den lokala nivåns starka ställning i kombination med en generellt sett svag regionala nivå har lett fram till en nordisk offentlig samhällsstruktur som i allt väsentligt domineras av två aktörer - staten och kommunerna. Ute i Europa är det som regel den regionala nivån som intar den roll som kommunerna har i Norden. Starka regioner, många gånger med egna lagstiftande församlingar och olika grad av egen beskattningsrätt, är här statsmaktens viktigaste medspelare. Även den grupp av europeiska stater som saknar en stark regional nivå, vilket gäller de flesta av de nya EU-länderna, avviker från den nordiska traditionen. Här saknas nämligen som regel inte bara en självständig regional förvaltningsnivå utan också en lokal (kommunal) beslutsnivå av betydelse, något som gör att den offentliga maktutövningen i dessa länder framstår som mycket starkt koncentrerad till den (statliga) nationella nivån.

Det nordiska samhällsorganisationen, med dess etablerade ansvarsfördelning mellan framför allt den kommunala och den statliga nivåns aktörer, är i dag utsatt för ett växande förändringstryck. I samtliga nordiska länder, inklusive Färöarna och Grönland, pågår mer eller mindre långtgående diskussioner om utformningen av den framtida kommunstrukturen och ansvarsfördelningen mellan stat och kommun, i flera fall även i förhållande till den regionala nivån.

Centralt i den nordiska diskussionen om den kommunala sektorn är den mer grundläggande synen på kommunernas roll/roller i den nordiska samhällsmodellen. Det är nämligen detta som sist och slutligen är avgörande för vilken struktur och vilket politiskt-administrativt ansvar som ligger på respektive lands kommuner. Om kommunerna primärt uppfattas som ett sätt att skapa lokal politisk mobilisering och främja den lokala identiteten är sannolikt många små kommuner utan alltför stort ansvar för de mest kostnadskrävande allmänna välfärdsarrangemangen att föredra. Om kommunen i stället primärt uppfattas som en producent av välfärstjänster blir bilden av "idealkommunen" en annan. Då blir det istället viktigt med så stora och ekonomiskt starka kommuner som möjligt.

I den nordiska kommundiskussionen har fyra olika "grundmodeller" för kommunernas roll lyfts fram: "baskommunen", "särkommunen", "samarbetskommunen" och den "utvidgade välfärdskommunen" (Hansen & Heløe 2004).

Den förstnämnda baskommunen svarar då grovt sett mot en kommun vars viktigaste roll är lokal politisk mobilisering och sammanhållning, och som därmed så långt som

möjligt bör befrias från storskalig och kostnadskrävande (statligt reglerad) serviceproduktion. Detta möjliggör en kommunstruktur präglad av många och små kommunala enheter.

Baskommunens motsats är den utvidgade välfärdskommunen. Här handlar det om en kommun med ett betydande ansvar för samhällets allmänna välfärsproduktion i form av hälso- och sjukvård, social service, utbildning, infrastrukturutbyggnad och liknande. Detta förutsätter i realiteten en kommunstruktur som domineras av få kommuner som är så stora att befolkningsunderlaget räcker till för den omfattande produktion av välfärdstjänster som åligger den kommunala sektorn att ansvara för.

Samarbetskommunmodellen är ett sätt att bibehålla baskommunen som den grundläggande kommunala byggstenen samtidigt som kraven på den kommunala serviceproduktionen är de samma som i modellen med välfärdskommunen. Detta åstadkomes genom olika former av interkommunalt samarbete för att på så sätt - utan större kommunsammanslagningar - skapa ekonomiskt bärkraftiga enheter för den omfattande serviceproduktion, som föreställningen om kommunen som en välfärdsproducent kräver.

Särkommunmodellen är en form av hybrid på de två grundmodellerna med små baskommuner respektive stora välfärdskommuner. Här släpper man det i de övriga tre modellerna grundläggande kravet på att samtliga kommuner alltid i princip skall ha samma skyldigheter och rättigheter oavsett storlek och geografiskt läge ("generalistkravet"). I denna modell kan regelverket för kommunerna anpassas till deras storlek och allmänna verksamhetsförutsättningar så att små, ekonomiskt svaga och perifert belägna kommuner har mindre ansvar för kostnadskrävande serviceproduktion och andra välfärdsåtaganden än de större kommunerna i befolkningstätare och ekonomiskt mer bärkraftiga delar av landet.

Nedan följer en kortfattad genomgång av det dagsaktuella läget i debatten kring kommunernas primära roll och framtida utveckling i de nordiska länderna.

3.2 Danmark: Färre och större kommuner med utvidgat välfärdsuppdrag

Det politiska ansvaret och den offentliga administrationen är i Danmark sedan lång tid tillbaka fördelad mellan tre nivåer: den statliga centrala nivån, den regionala nivåns amter (motsvarande Sveriges landsting och de norska fylkeskommunerna, se vidare avsnitten om Norge och Sverige nedan) och den kommunala nivån. Alla nivåer har egen beskattningsrätt och intäkterna kommer i huvudsak från beskattningen av medborgarnas inkomster. Såväl amterna som kommunerna styrs av folkvalda församlingar. Ett statligt reglerat system för inkomstutjämning mellan kommuner med olika ekonomisk styrka

finns dock. Det bör även noteras att staten är direkt engagerad på den regionala nivån med regionalt förankrade myndigheter och sektorsatsningar.

De danska kommunerna har i stort sett samma typ av arbetsuppgifter och ansvar som kommunerna i Sverige och Norge. En avvikelse är dock att de har ett större ansvar för hanteringen av vissa delar av social- och pensionsförsäkringssystemet. Amterna, eller amtskommunerna som de ibland även kallas, ansvarar i första hand för gymnasieskolan, sjukvården och olika typer av regional utvecklingspolitik och övergripande fysisk planering.

Den nuvarande kommun- och regionstrukturen har funnits sedan 1970 då man genom en kommunreform reducerade de dåvarande ca 3.000 kommunerna till 275 och antalet regioner (amter) från 25 till 14. Beträffande kommunernas storlek så gäller att bara ca 5 procent av de danska kommunerna i dag har ett invånarantal som understiger 5.000. Nästan hälften av kommunerna har dock ett invånarantal som understiger 10.000 personer.

År 2002 tillsatte den dåvarande danska regeringen en s.k. strukturkommission som hade som uttryckligt uppdrag att se över och utvärdera om den över 30 år gamla danska amts- och kommunmodellen "lever op til vor tids krav til et moderne velfærdssamfund" (Strukturkommissionen 2004, sid. 5). Kommissionen hade också i uppdrag att komma med klara och tydliga förslag till eventuella reformer. I sitt slutbetänkande som offentliggjordes i januari 2004 föreslog kommissionen en genomgripande reform av hela den kommunala (och regionala) strukturen i Danmark. Reformförslaget innebar att antalet kommuner skulle minska från dagens drygt 270 till 98 stycken, alltså mer än en halvering av antalet danska kommuner. Samtidigt föreslogs att de sekundärkommunala amterna skulle läggas ner och ersättas med fem folkvalda storregioner, dock utan egen beskattningsrätt och möjlighet att åta sig andra uppgifter än de som de åläggs av staten.

Förslaget, som regeringen antog och beslutade att genomföra så att den nya strukturen i sin helhet skall vara på plats redan i början av nästa år, innebär att de nya storregionerna och -kommunerna får delvis nya uppgifter. Huvudorsaken är nedläggningen av amterna, som tvingar fram en fördelning av de uppgifter som dessa hittills skött, mellan staten och kommunerna. Kommunerna får sålunda ett utvidgat ansvar inom den sociala sektorn och delar av den regionala utvecklingspolitiken. Ansvaret för EUs regionalpolitiska utvecklingsinsatser flyttas dock från amterna till den statliga centralförvaltningen. Ansvaret för sjukvården överförs till de fem nya storregionerna medan ansvaret för gymnasieskolan blir en fråga för staten.

Även inom den omfattande danska modellen har man tillåtit särlösningar. Fyra öar och två fastlandskommuner blir självständiga kommuner även i fortsättningen av geografiska skäl. En förutsättning för att dessa kommuner skulle få fortsätta som

självständiga var att de ingår samarbetsavtal med större kommuner om den mest kvalificerade servicen.

Den danska kommunstrukturreformen genomsyras av synen på den kommunala sektorn och kommunernas roll som storskaliga välfärdsproducenter snarare än som plattform för politisk mobilisering och lokalt förankrade beslutsprocesser. Det kanske tydligaste uttrycket för detta perspektiv är att strukturkommissionen (och regeringen) fastslår att en "bärkraftig" dansk kommun i dag skall ha minst 30.000 innevånare. De senaste årens förändringar inom den danska kommunsektorn befäster därmed synen på kommunens primära roll som välfärdsproducent, och påskyndar en sedan tidigare etablerad utveckling från en stor mängd små "baskommuner" mot allt färre och större "välfärdskommuner" (jfr de fyra kommunala grundmodellerna ovan).

3.3 Finland: Mitt i reformarbetet

I fasta Finland finns idag 416 kommuner. Kommunerna i Finland är utpräglade välfärdskommuner, ansvarsområdet är bredare än i alla övriga nordiska länder. Tyngre, mera specialiserade uppgifter sköts genom interkommunalt samarbete, främst i form av samkommuner, men även genom avtal och olika privaträttsliga lösningar. På den regionala nivån finns 19 landskapsförbund samt 21 sjukvårdsdistrikt som är obligatoriska samkommuner, dvs varje kommun måste vara med i dessa samkommuner.

Utgångspunkten för förändringar i kommunstrukturen i Finland har varit att sammanslagningar ska ske på frivillig väg. Under senare delen av 1960-talet och några år in på 1970-talet planerades dock en mer genomgripande kommunreform. Reformen genomfördes likväl aldrig i sin helhet, men innebar att en rad kommunsammanslagningar förvekligades under slutet av 1960-talet och början av 1970-talet. För att stimulera sammanslagningar får kommuner ett sammanslagningsstöd under en övergångsperiod, ett stöd som höjdes år 2002. Antalet kommunsammanslagningar har ökat under de senaste åren. År 2000 fanns 436 kommuner i Finland (exkl. de åländska kommunerna).

I Finland genomförs också ett försök med utvidgad regional självstyrelse i Kajanalandsregionen, där man har ett direktvalt regionfullmäktige. Inom ramen för försöket handhas vissa uppgifter inom sjukvård och utbildning samt regional utveckling på landskapsnivå. Vissa likheter med situationen på Åland finns således, även om den regionala nivån i Kajanalandsregionen saknar lagstiftningsbehörighet inom områdena.

I Finland bereds som bäst en relativt omfattande kommun- och servicestrukturreform. Tidtabellen för beredningen av reformen har, för finländska förhållanden varit ganska forcerad. Beredningen av reformen bygger på ett rambeslut i statsrådet våren 2005.

Målet med hela reformen är att garantera en tillräckligt stark ekonomisk och strukturell grund för kommunernas välfärdsservice och tjänster. Servicen ska enligt målsättningen vara av hög kvalitet och tillhandahållas effektivt. Servicen ska vidare vara verkningsfull och tillgänglig för invånarna.

Under slutet av 2005 fram till mitten av februari 2006 var förslagen ute på en remissrunda till kommunerna och regionerna. Som underlag för remissrundan fanns ett paket med tre alternativa modeller för den framtida kommunstrukturen. De tre modeller var Primärkommunmodellen, Distriktsmodellen samt Region- och närkommunmodellen.

Primärkommunmodellen skulle innebära att kommunerna borde gå samman till större primärkommuner, med 20.000-30.000 invånare. Endast krävande specialistsjukvård och socialvård skulle handhas av någon form av större enheter, exempelvis sjukvårdsdistrikt. (En form av välfärdskommunmodell)

Distriktsmodellen hade inneburit att kommunerna skulle ha bildat distrikt med 150.000-200.000 invånare för att handha omsorg, primär- och specialistsjukvård samt eventuellt även skola. Den mest krävande vården skulle ha samlats i en landsomfattande enhet. Decentraliserad närservice skulle erbjudas enligt behov i särskilda serviceområden. (En form av samarbetskommunmodell)

Region- och närkommunmodellen skulle slutligen ha inneburit att nuvarande kommuner hade blivit närkommuner, som därtill borde ha gått samman i 20-25 regionkommuner. Regionkommunerna skulle ansvara för servicen, närkommunen skulle ha kunnat få ansvar för vissa tjänster. Regionkommunerna skulle också sinsemellan avtala om ansvaret på nationell nivå för t ex specialistsjukvården. Fullmäktige skulle väljas med direkta val till såväl region- som närkommunen. (En kombination av baskommunmodell och samarbetskommunmodell)

Samtliga modeller hade som mål antingen större kommuner och/eller nya samarbetsstrukturer mellan kommunerna.

Siv Sandberg (2006) sammanfattar i Finlands kommuntidning kommunernas och landskapsförbundens utlåtanden om kommunstrukturen i de svenskspråkiga och tvåspråkiga delarna av landet. Många element i diskussionen känns igen från den åländska debatten. För det första tycker merparten av kommunerna att sammanslagningar inte behövs, en knapp fjärdedel är positiva till sammanslagningar. Ännu färre tycker att man kan dra några schablonmässiga gränser för hur stor en kommun bör vara. Ett allmänt mönster är att stora kommuner gärna ser större och resursstarkare primärkommuner, medan små kommuner är skeptiska till sammanslagningar.

När det gäller den dynamik som skapar (eller inte skapar) behov av strukturella förändringar ser analysen mycket olika ut i kommuner av olika storlek. Större kommuner anser att nuvarande kommunstruktur är ett hinder för den regionala tillväxten och anser att större kommuner har bättre förutsättningar att sköta sina uppgifter på ett effektivt sätt. Mindre kommuner däremot, har en annan syn på samhällsdynamiken. Där anses närhet och småskalighet vara goda grunder för att på ett effektivt sätt producera tjänster i framtiden. Dåliga erfarenheter av stora enheter läggs fram som argument emot sammanslagningar. Allt detta alltså enligt Siv Sandberg.

Det förslag som nu bereds vidare bygger inte direkt på någon av de olika grundmodeller som låg till grund för utlåtanderundan och som beskrevs ovan och man har inte heller ställt upp något mål för minsta antal invånare i primärkommunerna. Istället har servicen till invånarna satts i centrum för det fortsatta reformarbetet. Därtill bör kommunerna ha en ”tillräckligt” stark ekonomi. Diskussionen domineras alltså av drag av välfärds kommunperspektivet.

Den grupp som bereder kommun- och servicestrukturen gav sitt förslag till ramlag den 28 juni. Enligt den nu gällande tidtabellen beräknas propositionen kunna lämnas till riksdagen inom september och lagen träda i kraft från ingången av år 2007. Ramlagen anger i sin tur tidtabellen för fortsättningen för reformen och innehåller riktlinjer för genomförandet.

Syftet med ramlagen är att förbättra produktiviteten, stävja ökningen av kommunernas utgifter, utveckla styrningen av de tjänster som kommunerna tillhandahåller samt trygga högklassig och tillgänglig service i hela landet. Finlands kommunförbund är positiva till ramlagsbeslutet. Ramlagen bygger helt på den kommunala demokratin och har följande centrala innehåll.

Kommunstrukturen stärks genom att kommuner slås ihop och delar av kommuner övergår till nya kommuner. Detta stöds med sammanslagningsunderstöd. För att stärka samarbetet kan kommunerna bilda samarbetsområden. Minimiantalet invånare för dessa samarbeten är 20.000 för primärvård och vissa uppgifter inom socialvården, och 50.000 invånare för grundläggande yrkesutbildning. För att handha mer specialiserade tjänster såsom specialiserad sjukvård och specialomsorg delas landet in i samkommuner som utgår från nuvarande sjukvårdsdistrikt.

Varje kommun ska göra upp en särskild *verkställighetsplan* för kommun- och servicestrukturen som visas upp för statsrådet. Den här verkställighetsplanen ska bygga på en analys av befolkningen, av servicebehovet samt på kommunens ekonomiplan.

Huvudstadsregionens kommuner bör göra upp planer för samordning av

markanvändningen samt *landskapens centralorter* planer för samordning och utveckling av servicen.

Kommuner med särskilt svag ekonomi ska klarlägga hur servicen till invånarna kan tryggas. Om de åtgärder som vidtas inte är tillräckliga kan statsrådet besluta om ändring av kommunindelningen.

Basserviceprogrammet görs till en permanent del av de lagstadgade förhandlingarna mellan kommunsektorn och staten. Kommunernas finansierings- och statsandelssystem reformeras, och kommunernas skattebas förstärks genom att skatteavdrag överförs från kommunalbeskattningen till statsbeskattningen.

Kommunerna har således huvudansvaret för att förändringen av kommun- och servicestrukturen förverkligas. Statsrådet ställer endast upp mål och riktlinjer samt anger tidtabellen för reformprocesserna. Finlands kommunförbund anser att kommunerna aktivt borde anta utmaningen för att trygga servicen och stärka den kommunala självstyrelsen.

Tidsplanen, efter att ramlagen har trätt i kraft, ser i korthet ut som följer: Planer för bildande av kommuner eller samarbetsområden ska läggas fram före 1 juni 2007 och verkställighetsplanerna före 1 september 2007. Även planerna för huvudstadsregionens kommuner och landskapens centralorter skall vara färdiga senast 1 september.

För de ändringar i kommunindelningen som ska träda i kraft från år 2009 måste beslut fattas inom nästa år. När det gäller förslag till ändringar av kommunindelningen som rör kommuner med svag ekonomi kan förslag presenteras fram till 31.3.2008.

Statsrådet skall under år 2009 överlämna en redogörelse till riksdagen om hur ramlagens mål uppfyllts. Hela ramlagen upphör att gälla 31.12.2009.

Alla kommunsammanslagningar som är aktuella i samband med den nya lagen sker på frivillig väg. De förslag om ändringar i kommunindelningen som ska genomföras från ingången av nästa år skulle vara hos inrikesministeriet redan inom mars. När tiden för förslagen hade gått ut hade det kommit in 14 förslag på ändringar i kommunindelningen, vilka berörde sammanlagt 30 kommuner. Reformarbetet och debatten har också bidragit till en rad nya samarbetskonstellationer kommuner emellan. Det som är klart i dagsläget är att det i Finland kommer att finnas betydligt färre kommuner och flera nya samarbetsformer och samarbetsområden efter att hela reformen förverkligats.

3.4 Färöarna: Från 48 till 35 kommuner på fyra år

Färöarna har idag en befolkning på ca 48.000 invånare bosatta på 17 olika öar. Sju av öarna har mindre än 100 invånare. Färöarna genomgick en ekonomisk kris under första hälften av 1990-talet, med stora bekymmer inom huvudnäringen fisket. Krisen ledde till att befolkningen minskade med nästan 10 procent och av dem som blev kvar flyttade en allt större del till regionen kring huvudstaden Torshavn.

På Färöarna minskade antalet kommuner från 48 till 35 från ingången av år 2005. Efter de här sammanslagningarna har fortfarande nästan hälften av kommunerna, eller 16 stycken, färre än 500 invånare. Kommunsammanslagningarna hade föregåtts av folkomröstningar under nästan fyra års tid. Ännu år 1990 fanns det 50 kommuner på Färöarna.

Färöarna har ett eget offentligt välfärds- och förvaltningssystem. Systemet har fram till de senaste åren präglats av att kommunerna har ett ”flexibelt ansvar” för produktionen av välfärdstjänster, ansvaret är beroende av kommunens storlek och lokalisering. Strukturen påminner något om den isländska förvaltningsstrukturen. Medan kommunerna i de övriga nordiska länderna präglas av välfärdsproduktion, har de färiska kommunerna haft en större förankring som identitetsskapande utvecklare av lokalsamhällena. De var tidigare betydande delägare och aktörer inom det lokala näringslivet.

År 2001 kom en ny lag om frivilliga kommunsammanslagningar. Lagen anger hur kommuner som vill gå samman skall gå tillväga, men den säger också att kommuner som går samman måste vara geografiskt närbelägna och ha gemensam infrastruktur. I lagen framhålls därtill att det är ”önskvärt” att de nya kommunerna har minst 2.000 invånare. Före lagen antogs, hade kommunerna ålagts nya uppgifter, från år 2000 ansvarar kommunerna för barnomsorgen. Samtidigt som lagen om frivilliga sammanslagningar antogs deklarerade Färöarnas regering att ytterligare uppgifter skulle decentraliseras till kommunerna, bland annat nämndes äldreomsorgen. Med en ny regering har planerna på ytterligare decentralisering av service tillsvidare lagts på is, men lagen om frivilliga sammanslagningar tillsammans med tidigare beslut och decentraliseringsdiskussioner har bidragit till kommunsammanslagningar och ökat samarbete mellan kommunerna på Färöarna. Årsskiftet 2007/2008 kommer ytterligare två kommuner att gå samman och det totala antalet kommuner sjunka till 34.

Kommunsammanslagningarna har föregåtts av frivilliga folkomröstningar och har följt två olika mönster. Dels har små kommuner gått samman med större resursstarkare kommuner. Dels har kommuner som tidigare samarbetat gått samman till en kommun. De små kommunerna i det första fallet har helt enkelt inte sett sig vara kapabla att på lång sikt klara av att producera den service som dagens familjer ställer krav på. Den

andra typen av sammanslagningar har helt enkelt varit en naturlig fortsättning på de tidigare samarbetsformerna.

3.5 Island: Mer än halverat antal kommuner de senaste femton åren

På Island finns idag 85 kommunerna på drygt 290.000 invånare, antalet kommuner minskar kontinuerligt. Ännu 1990 fanns det 204 kommuner på Island. Fortfarande har cirka hälften av dagens kommuner mindre än 500 invånare.

De isländska kommunerna har färre uppgifter än fallet är i de övriga nordiska länderna. Till exempel är det staten som ansvarar för hälso- och sjukvården. Kommunerna har ingen egen beskattningsrätt, utan de skatter invånarna och företagen betalar, delas mellan staten och kommunerna enligt fasta procentandelar. Island saknar även en regional nivå, dock samarbetar kommunerna i ökande utsträckning när det gäller vissa verksamheter.

Sedan början av 1990-talet har strategin från statligt håll varit att stimulera kommunsammanslagningar för att kommunerna skulle kunna åta sig fler uppgifter och bli ekonomiskt sett starkare. Före 1990 var parlamentet tveksamt till kommunsammanslagningar, kanske framför allt på grund av motståndet från de många små kommunerna. Därtill hade välfärdsservicen inte vuxit i samma takt på Island som i de övriga nordiska länderna. Staten ansvarade centralt för en stor del av serviceproduktionen.

Huvudprincipen för de kommunsammanslagningar som tog fart från år 1991 var att sammanslagningarna skulle ske på frivillig väg, och att förslagen om vilka kommunerna som ska gå samman skulle utarbetas av kommunerna själva. Sammanslagningarna på Island har föregåtts av folkomröstningar. De första omröstningarna som hölls i november 1993 var inte så framgångsrika, kommunernas antal minskade endast med 3 stycken, men småningom ökade stödet för reformerna. Ansvar för grundskolorna överfördes 1996 från staten till kommunerna, en förändring som på sätt och vis tvingade fram sammanslagningar, eftersom de minsta kommunerna inte var resursstarka nog för att ta hand om verksamheten.

Initiativ till en ny större kommunreform togs hösten 2003 av Islands kommunminister tillsammans med Islands kommunförbund. Man önskade snabba på processen med sammanslagningarna. Försommaren 2005 lades så ett förslag fram om en ny kommunindelning som skulle minska antalet kommuner i landet till 50 stycken, fortfarande på frivillig väg. Huvudmålsättningen var att stärka kommunerna i deras roll som serviceproducenter. I den folkomröstning om förslagen som hölls i oktober ifjol var det bara i ett fall som samtliga kommuner som skulle ingå i en ny kommun röstade för

sammanslagningen. I ett annat fall röstade två av tre kommuner för förändringen. I samtliga övriga förslag saknades majoritet för de föreslagna sammanslagningarna.

Det finns flera förklaringar till det svaga resultatet i folkomröstningen. För det första kom förslaget ”uppifrån”, flera kommuner kände sig inte alls delaktiga i de förslag som berörde dem, trots att det isländska kommunförbundet hade deltagit i beredningen. För det andra var frågan om ansvarsfördelningen mellan staten och kommunerna samt finansieringen av servicen inte löst. Och för det tredje har de små perifera kommunerna varit mest mot sammanslagningar eftersom de räknar med att de helt ”försvinner” i en större kommun med en centralort placerad i någon av de andra byarna.

De samlade erfarenheterna från kommunsammanslagningarna på Island är mycket varierande. En allmän tendens är att kostnaderna inte i första hand har sjunkit, utan att utbudet av service har ökat, åtminstone för de minsta kommunerna. Små, perifera kommuner som blivit en del av större kommuner har kunnat hålla sin befolkning genom förbättrad infrastruktur och större serviceutbud. Man kan alltså säga att kommunsammanslagningarna på sätt och vis har bidragit till fortsatt bosättning utanför huvudstadsregionen. I de kommuner som gått samman har en majoritet av invånarna varit för sammanslagningarna, men de kommunala ledarna har i allmänhet inte varit för reformerna.

En allmän tendens har också varit att kommuninvånarna i mer perifera kommuner, som inte väntar sig höra till det nya kommuncentra, ställer sig mer tveksamma till kommunsammanslagningar. Det är också i de mer perifera kommunerna som man har upplevt att demokratin försvagats efter en kommunsammanslagning, att avståndet till den beslutande makten blivit större. Enligt Eythórsson anser dock merparten av kommuninvånarna att demokratiunderskottet är ett lyxproblem jämfört med de ekonomiska problem som de små kommunerna drogs med före sammanslagningen (i Hovgaard m fl 2004).

3.6 Norge: Oenighet och kommunal experimentverksamhet

I Norge är det politiska och administrativa ansvaret för den offentliga sektorns verksamhet - till skillnad från situationen i Danmark efter den där snart avslutade strukturreformen - fortfarande förankrat på den centralstatliga nivån, den regionala fylkesnivån (motsvarande Sveriges landsting och Danmarks snart nerlagda amter) och den kommunala nivån. Liksom i Danmark har staten även i Norge en egen närvaro på den regionala nivån i form av regionaliserade sektormyndigheter och statliga fylkesorgan.

Ett särdrag i det norska kommunväsendet är att staten har en starkare kontroll över

kommunernas ekonomi än i Finland, Sverige och Danmark. De kommunala skattesatserna måste sättas inom vissa av staten givna ramar. Den egna inkomstkatten står för mindre än hälften av kommunernas finansiering. Öronmärkta statsbidrag väger därför betydligt tyngre än på de flesta andra håll i Norden. Ett statligt system för utjämning av olikheter i kommunernas skattekraft finns också.

I dagsläget finns det 433 kommuner och 18 fylken i Norge. Ett femtiotal (ca 12 %) av kommunerna har färre än 5.000 innevånare. Den minsta norska kommunen har bara ca 250 invånare. Sedan 1930-talet har antalet kommuner minskat med 314 stycken eller med över 40 procent. Ända sedan slutet av 1980-talet har den ena utredningen eller statliga kommissionen avlöst den andra i olika försök att se över och förnya den norska kommun- och fylkesstrukturen. År 1995 beslöt emellertid Stortinget att alla framtida kommun- och fylkessammanslagningar skall ske på frivillig bas.

En omfattande statlig genomgång av den framtida ansvarsfördelningen inom den offentliga sektorn blev klar år 2001. I denna fastslogs bl a att Norge även framledes bör ha tre folkvalda nivåer; alltså den centrala (staten), den regionala (fylket) och den lokala (kommunen). Trots detta har debatten gått vidare om vilken typ av kommuner och kommunstruktur som är den bästa. Kommunernas centralorganisation och kommunaldepartementet genomförde sålunda under åren 2003-2005 ett omfattande projekt där man granskade olika alternativ för den framtida kommun- och regionstrukturen i Norge. Under senare år har också ett 50-tal kommuner utrett möjligheterna till ett fördjupat samarbete inom olika områden. I vissa fall har kommunerna också - på eget initiativ - gått samman.

Den regering som tillträdde 2005 fastslog i sitt regeringsprogram att Norge behöver en regional såväl som en kommunal nivå i sin offentliga förvaltning. Samtidigt uppställer man ett mål att minska antalet fylken fram till 2010 och uttrycker sitt stöd för fortsatta kommunsammanslagningar - dock i första hand på frivillig väg.

Svårigheterna att på samma sätt som i Danmark komma fram till en tydlig linje i den norska kommunfrågan, hänger nära samman med förekomsten av helt olika sätt att se på kommunernas grundläggande uppgift och roll i samhällsbygget. I Norge är nämligen synen på kommunen som en viktig del av den lokala politiska mobiliseringen och identitetsutvecklingen - särskilt i landets mer perifera delar - fortfarande i högsta grad levande. Det här betyder att det inte är lika självklart i Norge som på en del andra håll i Norden att kommunens enda riktigt viktiga roll är att fungera som producent av välfärdstjänster. Kraven på ständigt större kommuner anpassade till det behov av befolkningsunderlag som en sådan tjänsteproduktion kräver har därför inte dominerat kommundebatten i Norge på samma sätt som i t ex Danmark.

Oenigheterna kring kommunens grundläggande roll har lett till en nyanserad och

mångsidig norsk debatt kring den kommunala sektorns utveckling. Olika försök att hitta kompromisser mellan kommunen som plattform för lokal politisk aktivitet och som storskalig serviceproducent har lanserats. I den ovan nämnda utredningen från kommunernas centralorganisation och regeringskansliet diskuterades sålunda ett framtida utvecklingsalternativ där man helt överger den i Norden annars så dominerande kommunala "generalistmodellen". Istället för nuvarande system med samma regler, rättigheter och - framför allt - skyldigheter för alla kommuner oavsett storlek och ekonomisk bärkraft, skulle man då gå in för ett system där den enskilda kommunens lagstadgade ansvar (och därmed också utgifter) anpassades efter dess ekonomiska och geografiska förutsättningar - en öppning för en övergång från den i hela landet likadant uppbyggda "välfärdskommunmodellen" till en form av mer flexibel och anpassningsbar "särkommunmodell" alltså.

Ett betydligt vanligare försök att kombinera en bevarad mer småskalig kommunstruktur med de växande behoven av kostsam kommunal välfärdsproduktion, är dock att bibehålla "baskommunen" som grundläggande lokalpolitisk enhet samtidigt som man klarar de växande kraven på kommunen som "välfärdsproducent" genom olika typer av interkommunalt samarbete och ett ökat ansvar för den regionala fylkesnivån. En sådan modell kan även innefatta ett ökat statligt ansvar för lokal och regional service, en utveckling som passar väl ihop med det faktum att staten för några år sedan övertog ansvaret för sjukvården från den regionala fylkesnivån.

I den norska debatten finns med andra ord intressanta inslag av samtliga de i kapitlets inledning nämnda kommunala grundmodellerna: baskommunen, särkommunen, samarbetskommunen och (den utvidgade) välfärskommunen.

3.7 Sverige: Bibehållen välfärdskommun - men hur?

Ansvarsfördelningen mellan olika nivåer inom den offentliga sektorn i Sverige påminner i hög grad om den norska. Även här har vi tre huvudnivåer, samtliga med egen beskattningsrätt: den centralstatliga, den regionala landstingsnivån och den kommunala nivån. Och även i Sverige finns det en kompletterande statlig närvaro på den regionala nivån i form av regionaliserade sektormyndigheter och de statliga länsstyrelserna. Den regionala nivåns ansvar gäller primärt sjukvården och vissa utvecklingsfrågor med landstingen och staten (länsstyrelserna) som de viktigaste aktörerna. Sverige har också ett statligt reglerat system för en relativt långtgående utjämning av olikheter i kommunernas skattekraft och inkomster.

Antalet kommuner har i två omgångar genomgått en kraftig reduktion, först under 1950-talet, och därefter i en ny omgång av sammanslagningar under framför allt 1970-talet. Resultatet har blivit en reduktion av antalet kommuner från omkring 2.500 till bara 274

stycken. Den drivande kraften i de svenska kommunsammanslagningarna var staten som ville ha en kraftfull partner på den lokala nivån som genomförare av en i grunden statligt styrd välfärdsproduktion. Under 1980- och 1990-talen kom en motreaktion mot de storskaliga kommunenheterna som resulterade i ett mindre antal kommunklyvningar. Antalet svenska kommuner har därför nu stigit från 274 till 291 stycken.

Den dominerande linjen i dagens svenska kommundebatt tycks vara en enighet om att den kommunala sektorns viktigaste uppgift är att säkra den lokala välfärdsservicen för medborgarna. Synen på kommunen som en "serviceproduktionsenhet" tenderar alltså helt klart att dominera över synen på kommunen som en arena för lokal politik och lokalt identitetsbyggande.

Det sistnämnda synsättet har dock under senare år fått ett visst genomslag i diskussionen (se t ex Svenska Kommunförbundet och Landstingsförbundet 2003), något som också tagit sig uttryck i en del kommundelningar och en växande enighet om att det inte är självklart att en fortsatt utveckling mot allt större kommuner är önskvärd. I en nyligen publicerad studie från det gemensamma kommun- och landstingsförbundet (Sveriges Kommuner & Landsting 2006) konstaterar man sålunda att det inte finns något riktigt entydigt samband mellan kommunernas storlek och ekonomiska bärkraft. En viktigare faktor i sammanhanget tycks i stället vara om kommunen är belägen i en befolkningsmässigt växande och ekonomiskt stark region (t ex Mälardalen) eller en befolkningsgles och ekonomiskt svagare region (t ex Norrlands inland).

Även på regeringshåll konstaterade man så sent som sommaren 2005 uttryckligen att en framtid med fortsatta kommunsammanslagningar inte är problemfri, och att man därför nu bör rikta blickarna mot möjligheterna att öka den regionala nivåns roll och ansvar för välfärds- och utvecklingspolitiken runt om i landet.

Regeringen tillsatte också 2003 en parlamentarisk kommitté, den s.k. Ansvarskommittén, med uppdrag att se över Sveriges framtida förvaltningsstruktur och komma med förslag till reformer av ansvarsfördelningen mellan den kommunala, den regionala och den statliga nivån. Kommittén, som skall avrapportera sina slutsatser under våren 2007, har hittills fokuserat mycket av sitt arbete på den regionala nivåns ansvar och olika möjligheter att genom förstärkta eller nya regionala institutioner åstadkomma bättre samordning mellan statlig sektorpolitik och territoriella (regionala, lokala) utvecklingsbehov. En annan central fråga för utredningsarbetet har varit ansvarsfördelningen mellan nationella (statliga), regionala (landstingen) och lokala (kommunerna) aktörer när det gäller sjukvården, och särskilt då den mer specialiserade delen av denna.

Av det underlagsmaterial och den information som hittills kommit ut om arbetet inom Ansvarskommittén tyder det mesta på att kommittén inte kommer att komma med några

mer drastiska förslag om statligt fastställda minsta rekommenderade kommunstorlek, eller nya påbud om kommunsammanslagningar á la Danmark. Detta betyder dock inte att man i grunden har en annan syn på kommunens primära roll (som välfärdsproducenter) än danskarna, men att man sannolikt kommer att försöka klara de framtida kraven på den lokala välfärdsproduktionen genom viss omfördelning av ansvar och utgifter mellan den statliga, den regionala och den lokala nivåns aktörer. Mycket tyder också på att det är på den regionala nivån som trycket mot reformer, rationaliseringar och förändrade geografiska indelningar är störst - åtminstone större än på den primärkommunala nivån.

Något förenklat skulle man alltså kunna säga att man i Sverige liksom i Danmark strävar mot en form av "utvidgad välfärds kommunmodell", men då genom ett bättre utnyttjande av potentialen på den regionala nivån snarare än genom tillskapandet av nya "storkommuner". Men i likhet med situationen i Norge är diskussionen om den framtida regionala strukturen och kommunernas ansvar minst sagt mångfasetterad - och utfallet av det pågående utredningsarbetet och den bredare kommun- och regiondebatten i dagsläget därför rätt svårt att förutsäga.

3.8 Slutsatser för den åländska debatten

De åländska kommunerna har, som vi tidigare noterat, betydande uppgifter som de ansvarar för, och är i dagens läge i stor utsträckning utpräglade välfärdskommuner. Kommunerna står för en väsentlig del av den offentliga sektorns serviceproduktion. Med undantag för hälso- och sjukvården samt gymnasialstadieutbildningen, som togs över av landskapet 1994, sköter kommunerna om de flesta välfärdstjänsterna. I den bemärkelsen har de åländska kommunerna mycket gemensamt med kommunerna i Finland och Sverige.

Å andra sidan är de åländska kommunerna till sin storlek i genomsnitt bara ungefär en tjugonedel av den svenska genomsnittskommunen med drygt 30.000 invånare. Även i Finland är kommunerna i genomsnitt mångdubbelt större än de åländska kommunerna. Vad gäller kommunstrukturen och invånartalet har de åländska kommunerna således mer gemensamt med kommunerna på Island och Färöarna. De åländska kommunerna har, förutom att de är betydande välfärdsproducenter, en stark förankring i lokalsamhällena och byarna precis som i Norge. Kommunernas uppgifter kan därmed definieras på olika sätt och uppgifterna kan värderas olika. För en del kan värdet av den identitetsskapande funktionen överstiga välfärdsuppdraget, för andra är serviceproduktionen i centrum för den kommunala sektorns roll.

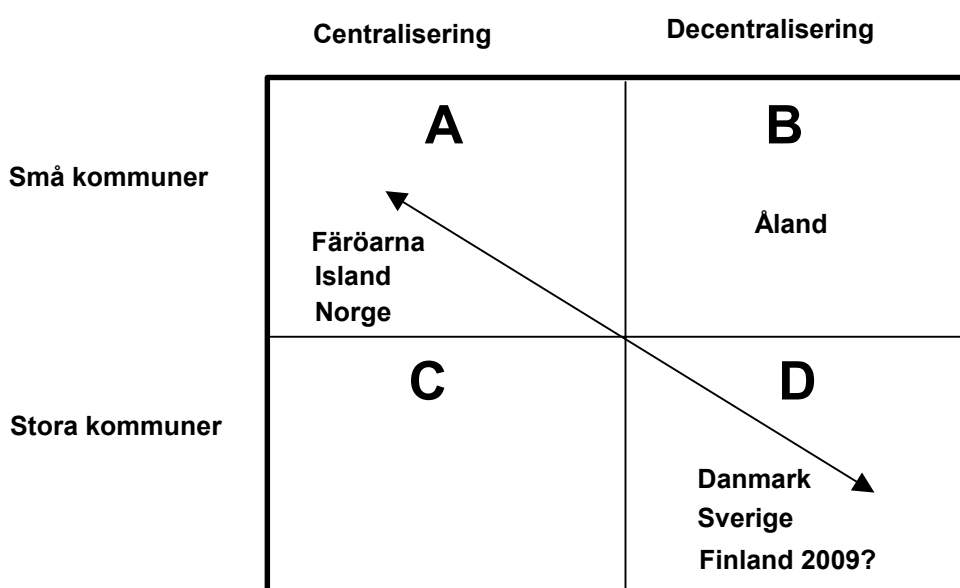
Om vi ser på kommunstrukturen i länderna omkring oss kan man således konstatera att det vanliga mönstret när det gäller uppgiftsfördelningen inom den offentliga sektorn är att en stark *decentralisering av välfärdsuppdraget* till kommunerna vanligen innebär att kommunerna utvecklats till relativt stora och resursstarka enheter såsom fallet är i Sverige och Danmark. Om den offentliga sektorn är organiserad i många små kommuner är produktionen av välfärdstjänsterna vanligen förhållandevis starkt *centraliserade* till den centrala eller regionala nivån, eller till andra former av till exempel samarbetsorganisationer som situationen varit på Färöarna och Island. Med ett sådant centraliserat välfärdsuppdrag har kommunerna kunnat vara små.

De här trenderna sammanfattas i fyrfältsfiguren nedan. Uppgiftsfördelningen placerar sig sålunda ofta längs den diagonala pilen mellan fältet små kommuner - centralisering av ansvaret för välfärdsproduktionen och stora kommuner - decentralisering av uppgifter och ansvar för välfärdsproduktion. De svenska och danska kommunerna placerar sig således i ruta D, medan Färöarnas och Islands kommuner befinner sig i ruta A. De åländska kommunerna däremot skulle i den här diskussionen placeras ganska långt mot fältet små kommuner - decentralisering av ansvar för produktion av välfärdstjänster, dvs i ruta B.

Frågan som nu kan ställas är om man kan och ska stärka dagens kommuner i den roll de har idag, om kommunerna ska avlyftas vissa uppgifter för att man ska kunna behålla

kommunstrukturen eller om man ska eftersträva att bibehålla alla uppgifter på den kommunala nivån, men istället gå mot större kommuner genom sammanslagningar? Den riktning som torde vara minst framkomlig är att ytterligare ge nya specialiserade serviceuppdrag till kommunerna utan att se över kommunstrukturen eller samarbetsformerna. Det ställs höga krav på kompetensen och specialiseringen inom serviceproduktionen idag.

Figur 2. Centralisering – decentralisering av ansvaret för välfärdsproduktionen samt kommunstorlek



I *bilaga 2* finns en sammanställning över de kommunala samarbeten som är verksamma idag. Listan är relativt lång och åskådliggör den mångfald av samarbetsformer, gemensamma företag och andra typer av utbyte som under åren utvecklats mellan kommunerna på Åland för att samordna resurserna. Bilden av hur det ser ut på det kommunala samarbetsfältet i dagsläget kan vara en god grund för fortsatta diskussioner om eventuell utveckling av samarbetsformerna.

4. Vilka krav bör ställas på den framtida kommunstrukturen?

I uppdraget från landskapsregeringen finns fem olika kriterier listade som bör beaktas då den framtida kommunstrukturen diskuteras. Nedan utvecklas de fem kriterierna kort inför att olika modeller för den framtida kommunstrukturen diskuteras i nästa kapitel.

4.1 Tillgång till service

I de flesta kommunreformer som är och har varit aktuella runt om i Norden har servicen till invånarna, produktionen av välfärdstjänster, legat i centrum. Så har också den reform som nu är aktuell i övriga Finland kallats ”Kommun- och servicestruktur-reformen”. I det åländska sammanhanget skulle det ur serviceperspektiv helt enkelt vara mest logiskt att se till vilken service invånarna behöver och sedan se vem det är mest ändamålsenligt att ha ansvaret för varje uppgift.

Den service kommunerna tillhandahåller är av olika karaktär och kravet på närhet till invånarna varierar. I vissa fall tvingas man ge avkall på kravet om närhet trots att närheten skulle kunna ha fördelar. Så har vi t ex redan samlat en stor del av sjukvården till Centralsjukhuset och merparten av gymnasialstadiet utbildningen till Mariehamn. Det övergripande ansvaret för de här verksamheterna ligger hos landskapsregeringen. Befolkningsunderlaget på Åland är litet och i just de här fallen var kommunernas inflytande över verksamheterna begränsad även när kommunerna var huvudman för dem.

Man skulle allmänt kunna resonera så att de servicepunkter som invånarna själva behöver besöka bör finnas nära invånarna. Ju oftare invånarna ska besöka servicepunkten, desto närmare bör den ligga. När det gäller de stora uppgifter som de åländska kommunerna handhar idag behöver således närheten till t ex barnomsorgen, grundskolorna och delar av äldreomsorgen tryggas. Andra serviceformer som handlar om invånarnas säkerhet, såsom t ex vissa andra delar av äldreomsorgen och brand- och räddningstväsandet behöver finnas nära så att ”uttryckningstiden” inte blir för lång.

Det att servicepunkterna är decentraliserade behöver dock inte betyda att kommunindelningen bör följa servicestrukturen, många stora kommuner på andra håll har ett decentraliserat serviceutbud. Större delen av den kommunala servicen är inte direkt knuten till var kommunkansliet är lokaliserat, utan den övervägande delen av servicen produceras ju ute i skolorna, på daghemmen, på äldreboendet osv. Man måste således ha klart för sig att kommunsammanslagningar inte innebär stora rationaliseringsmöjligheter när det gäller de här serviceformerna.

Man bör också beakta att Åland trots sin litenhet är geografiskt splittrat, oberoende av

vilka administrativa indelningar man beslutar sig för. Det innebär att även om t ex de olika skärgårdskommunerna skulle ingå i någon större kommun behöver en stor del av servicen ändå vara tillgänglig i många av skärgårdsbyarna. På fasta Åland är avstånden tidsmässigt inte lika stora, men naturligtvis är det inte heller där ändamålsenligt med allt för stor centralisering av själva servicepunkterna. Teoretiskt och av kommunikationsskäl är dock flexibiliteten större här. För närvarande finns det också invånare som inte kan använda sig av den närmaste servicepunkten på grund av dagens kommungränser.

När det gäller andra typer av service så är närheten inte lika viktig. I några fall kan det till och med vara en fördel att servicen inte är alltför nära, så kan t ex fallet vara när det gäller barnskyddsärenden, vissa former av missbrukarvård och andra till naturen känsliga frågor. För den här typen av ärenden kan det vara en fördel att samla resurserna i en något större organisation. Den här aspekten för oss in på nästa kriterium för serviceproduktionen.

4.2 Tillräcklig kompetens för varje uppgift

De åländska kommunerna har som tidigare konstaterats ansvaret för en stor mängd uppgifter med tanke på att de i genomsnitt är väldigt små. Kommunerna åläggs även nya uppgifter som tillkommer när samhället utvecklas. Därtill växer kraven inom sådana områden som kommunerna redan handhar. Äldreomsorgen i kommunerna har utvecklats mycket i takt med att vi lever allt längre, vi tar idag hand om alla med behov inom specialomsorgen hemma på Åland, drogmissbruket har brett ut sig och tar sig nya former, barn med särskilda behov erbjuds specialkompetens mycket tidigare idag än för något tiotal år sedan, kraven på förebyggande miljöåtgärder och avfallshanteringen har stigit. Listan kan göras mycket lång. Det krävs specifik kompetens inom många områden.

Inom många av de här områdena aktualiseras därtill ärenden väldigt glest i de små kommunerna (lyckligtvis), vilket ställer speciella krav på tjänstemännen när det gäller att hålla kompetensen uppdaterad. För de handläggande tjänstemännen kan det också vara värdefullt att kunna samverka och använda varandra som diskussionspart i svåra, och kanske psykiskt tunga ärenden. Klienterna och invånarna måste alltid kunna lita på att de får professionell service och en korrekt handläggning.

Det finns i princip många modeller för att möta kompetenskravet. Kommunerna kan samarbeta informellt eller formellt inom olika områden, kommunerna kan avlyftas vissa uppgifter eller kommuner kan specialisera sig inom olika områden och byta tjänster och mindre kommuner kan köpa tjänster av exempelvis större, resursstarkare kommuner eller andra organisationer. Målet bör dock vara att när det gäller de uppgifter en

myndighet eller annan organisation handhar bör såväl organisationen själv som målgruppen/klienterna uppleva att kompetensen är tillräcklig hos dem som handlägger och ansvarar för ärendena.

Ett argument för större organisationer är också att det kan vara lättare att rekrytera personal till en större organisation samt att kontinuiteten blir mindre lidande vid exempelvis pensionsavgångar och annan omsättning inom personalen.

4.3 Ekonomisk effektivitet och produktivitet

Ett av de viktigaste argumenten för färre kommuner på Åland har i den offentliga debatten varit ekonomiska besparingar, som grundar sig på synen att det är dyrt att ha en uppsättning med 16 förvaltningar och 16 beslutsorganisationer. Ur ett ekonomiskt perspektiv har större enheter möjligheter att utnyttja skalfördelar och därmed vara effektivare i sin verksamhet. En effektivare kommunal sektor, som tar tillvara möjliga samordningsvinster, skulle även kunna skapa utrymme för andra uppgifter såsom att utveckla kommunen, stimulera företagandet och liknande. Frågan man bör ställa sig är således i vilken utsträckning kommunsammanslagningar skulle kunna innebära besparingar och eventuellt kunna frigöra resurser för andra aktiviteter eller verksamheter?

Som vi konstaterade i avsnittet om serviceutbudet försiggår merparten av de kommunala verksamheterna ute vid olika servicepunkter och endast en mindre del vid kommunkanslierna och övriga förvaltningar. År 2005 stod den allmänna förvaltningen för 5,6 procent av kommunernas driftskostnader (brutto), socialförvaltningen stod för 1,8 procent samt utbildnings- och kulturförvaltningen för 0,4 procent. Sammantaget utgjorde kostnaderna för dessa förvaltningar alltså knappt 7,8 procent av driftskostnaderna³. Andelen har sjunkit något under de senaste åren, vilket beror på att de övriga verksamheterna har vuxit mer. Som en jämförelse kan nämnas att socialväsendet upptog 36,7 procent och grundskolorna 26,8 procent av bruttodriftskostnaderna i kommunerna år 2005.

Genom kommunsammanslagningar skulle de administrativa kostnadernas andel kunna minska ytterligare, men man måste även beakta att befolkningsunderlaget blir större i en sammanslagen kommun, och för många verksamheter är antalet ärenden knutet till mängden invånare.

År 2004 fanns det sammantaget 170 förtroendeorgan i de åländska kommunerna, antalet hade sjunkit från 190 år 2002. Även antalet förtroendeorgan och antal förtroendevalda

³ Uppgifterna baseras på preliminär statistik för 2005.

skulle minska om kommuner går samman, liksom berednings- och mötestiden skulle minska. Därtill kommer att man med större kommuner skulle kunna nå samordningsvinster och förmånligare priser när det gäller vissa inköp, underhåll och mindre investeringar.

En synpunkt som knyter an till skalfördelarna är att större kommuner även har en starkare röst och därmed har bättre möjligheter att påverka andra aktörer och beslutsfattare såsom landskapet och staten.

4.4 Demokrati, delaktighet och engagemang

Ett brett engagemang är viktigt för de demokratiska beslutsprocesserna. Vad säger tidigare forskning om engagemanget och de demokratiska processerna vid kommunsammanslagningar? Hur påverkas deltagandet i de lokala besluten?

Det finns olika syn på hur man ska mäta den demokratiska aspekten. En syn på demokrati är att medborgarnas politiska kompetens ökar ju närmare de befinner sig de beslut som berör dem själva (Sundberg 2006). Därför menar man att demokratin har vunnit på att decentralisera ansvaret och makten till den lokala nivån. En annan syn framkommer i den danska maktutredningen (år 2004) där det påpekas att de nationella valen är mera aktiverande än de lokala, samtidigt som det betonas att medborgarna har större påverkningsmöjligheter i det kommunala beslutsfattandet än i det nationella. Liknande forskningsresultat återfinns i Sverige. Medborgarna kontakter sina politiker direkt i större utsträckning i små kommuner än i stora.

Det åländska valdeltagandet har aldrig varit speciellt högt, och är än lägre i riksvälen än i de åländska lagtings- och kommunalvalen. Eftersom lagtings- och kommunalvalen hålls samtidigt följs valdeltagandet åt i hög grad för dessa två beslutsnivåer. Även när det gäller möjligheten att kontakta politiker och tjänstemän är aktivitetsnivån bland ålänningarna hög både när det gäller kommunala beslut och beslut på landskapsnivå. Makten finns sällan långt från medborgaren i de frågor där ansvaret finns på Åland.

Man bör dock lägga en tidsaspekt på avståndet inom Åland. Den åländska befolkningen motsvarar, som tidigare nämnts, inte mer än en genomsnittlig finsk eller svensk kommun. Och den åländska landarealen är inte stor. Inte desto mindre tar de lång tid för de invånare som bor längre ut i den östra skärgården att resa in till Mariehamn. God kännedom om väljarna och deras behov präglar de små kommunerna. Fingertoppskänslan avtar med avståndet mellan beslutsfattare och invånare. Risken för att någon form av ”bymentalitet” tar över och präglar debatten och besluten kan å andra sidan finnas såväl i små kommuner som i sammanslagna kommuner.

Rent känslomässiga argument ska inte heller negligeras när det gäller delaktighet. Lokal kunskap och engagemang, och därmed även demokratin, påverkas i hög grad av i vilken utsträckning invånarna kan identifiera sig med den egna kommunen. Utvärderingar av sammanslagningsprocesserna på Island har rätt entydigt visat att de initiativ som kommit ”nerifrån gräsrotterna”, från kommunerna själva, i betydligt högre grad har varit möjliga att genomföra än de förslag och initiativ som kommit från centralt statligt håll. Samma resultat visar analyser i andra länder. Sådana resultat kan ge vägledning kring hur processerna bör föras vidare. Att ta ett helhetsgrepp på Åland och se vilken kommunstruktur som skulle vara bäst för helheten ter sig naturlig ur ett centralt perspektiv. Med ett sådant förfarande är det dock lätt hänt att förankringen blir lidande och att majoriteten av invånarna i kommunerna kommer att ha en annan syn på vad som är bäst. För att skapa framgångsrika och fungerande strukturer bör invånarna vara med på noterna och ha en positiv hållning till den gemenskap som de är en del av.

En form av kommundelsförvaltning, som t ex finns med i den finska kommunallagen kan i viss mån kompensera för demokratiperspektiv som försvinner vid en kommunsammanslagning, men i Finland har det i praktiken visat sig att ingen kommun har delegerat budgetmakt till någon kommundelsförvaltning, varför dessa kanske inte har fått den tyngd som man hade önskat (Sundberg 2006). Men åtminstone på det teoretiska planet finns det goda förutsättningar att delegera beslut till olika delar av en större kommun.

Ytterligare en aspekt som har nämnts i diskussionen på Åland är att den kommunala beslutsprocessen fungerat som en politisk skola och rekryteringsbas för de politiska organen på landskapsnivå. Vilken effekten av en förändrad kommunindelning skulle bli i det sammanhanget kan man inte förutsäga. Med kommunsammanslagningar kommer det totala antalet politiska organ i landskapet att minska, antalet förtroendevalda kommer alltså att sjunka, vilket skulle kunna förväntas försvaga den kommunala demokratin. Däremot kan kanske de reella valmöjligheterna och därmed den verkliga beslutsmakten öka för de nämnder, styrelser osv som finns, vilket kan stimulera till deltagande i besluten.

Det som man dock redan nu ser är att påverkningskanalerna förändras med tiden. Vilka medel man använder för att ge uttryck för sina åsikter och för att påverka besluten är olika i olika befolkningsgrupper, till en viss del kan man se skillnader mellan generationerna. Att rekrytera engagerade politiker är redan nu en utmaning, frågan är om en förändring i kommunindelningen är avgörande här eller om det gäller att söka nya kanaler för att hitta de engagerade personerna.

En nackdel om serviceproduktionen organiseras inom flera olika organisationer eller myndigheter är att möjligheterna att prioritera vilka satsningar som ska göras *inom* en verksamhet visserligen ökar om serviceproduktionen samlas under ett beslutande organ.

Däremot minskar möjligheterna att prioritera *mellan* olika verksamheter inom den offentliga sektorn om huvudmännen är flera olika organisationer/myndigheter.

4.5 Tydliga roller inom den offentliga sektorn på Åland

Med tanke på rättssäkerheten och för att den offentliga sektorn på Åland som helhet ska fungera så smidigt som möjligt behöver rollerna och ansvarsfördelningen vara tydliga. Den serviceproducerande organisationen bör vara skild från det övervakande myndighetsuppdraget. Beslutsmakten bör vidare sammanfalla med det ekonomiska ansvaret, så att den som fattar besluten om verksamhetens omfattning även är den som ska ansvara för finansieringen av besluten. Den här aspekten är central och går att beakta oberoende av om man går in för att fortsätta med 16 kommuner på Åland eller att slå samman alla kommuner till en, oberoende av om serviceproduktionen sköts av en kommunal organisation eller av en organisation på regional nivå. Olika förvaltningsnivåer kan således sammanfalla territoriellt, ett exempel på det ser vi på Gotland.

En aspekt som kan vara svårare att förutsäga effekterna av är hur den åländska självstyrelsen skulle uppfattas, både lokalt och internationellt, om kommunen Åland sammanfaller med landskapet Åland. Det skulle således betyda att den kommunala självstyrelsenivån geografiskt skulle sammanfalla med landskapets självstyrelsenivå. Skulle det påverka bilden av den åländska självstyrelsen utanför Åland? Det är en aspekt som bör vägas in då man beslutar om den kommunala indelningen.

4.6 Andra kriterier och argument

Utöver de kriterier som lagts fram av uppdragsgivaren som krav på den framtida kommunstrukturen finns även några andra argument som används i diskussionen kring kommunsammanslagningar. Exempel på sådana argument är att kommunstrukturen bör vara långsiktigt hållbar, förberedelser och genomförande av förändringar i den kommunala indelningen tar tid och energi både av tjänstemän och av politiker. Vidare bör kvaliteten på den service som kommunerna producerar vara hög och servicen bör vara likvärdig för alla invånare i ett land, eller i vårt fall i landskapet. Det argumentet hänger nära samman med kompetenskriteriet som diskuterats ovan. Slutligen har det framförts att kommunstrukturen bör följa gränserna för de funktionella arbetsmarknads- och serviceregionerna. Med det senaste argumentet avses att en kommun bör ha en sådan storlek att det går att "pendla" till och från jobb inom kommungränserna, att det går smidigt att ta sig till olika servicepunkter inom kommunen samt att det går lätt att samla de beslutande organen. Definitionerna för de här kriterierna är dock inte entydiga och därtill relativt subjektiva.

Alla de kriterier som har behandlats i det här kapitlet bör således beaktas och tillgodoses om kartan för den offentliga sektorns struktur ritas om. Vad som är allra viktigast och vad som bör prioriteras mest är dock en politisk fråga. Här kommer vi igen tillbaka till den centrala frågeställningen vad man egentligen har för mål för den kommunala sektorn på Åland. Är produktionen av välfärdstjänster viktigast för den kommunala sektorn eller är det att bevara och utveckla den lokala identiteten och engagemanget? Ambitionerna och prioriteringarna får direkta konsekvenser för valet av framtida struktur för den offentliga sektorn och för serviceproduktionen.

Mycket generaliserat kunde man säga att om störst vikt läggs vid närheten till service och lokal delaktighet och identitet innebär det att mindre organisationer och småskalighet är att föredra. Om man däremot prioriterar kompetensen och produktiviteten kan större organisationer och större kommuner vara en fördel.

5. Teoretiska alternativ för den framtida kommunstrukturen

5.1 Frågor att beakta inom de olika modellalternativen

När möjliga framtida kommunstrukturer och reformer diskuteras bör man beakta att vid varje teoretiskt alternativ finns det vid sidan om de rent organisatoriska lösningarna många finansiella och andra reformer som kan stöda förändringarna och skapa mer ändamålsenliga lösningar ur olika perspektiv. Så kan det t ex för varje organisatorisk modell finnas flera alternativ som kan gynna de kriterier och krav som ställdes upp i kapitel 4, alltså tillgängligheten, kompetensen, produktiviteten och engagemanget. Flera sådana förslag på reformer lyfts fram i den översyn av kommunernas uppgifts- och finansieringslagstiftning som Robert Lindfors har lett på uppdrag av landskapsregeringen.

Bland de förslag som har kommit fram i den översynen kan nämnas en mer utbredd tillämpning av ramlagstiftning med målstyrning framom detaljlagstiftning. När det gäller kommunens organisation skulle den minsta beslutsorganisationen kunna vara kommunfullmäktige och styrelse, enligt den sammanställning som Ålands kommunförbund skrivit inom ramen för Lindfors utredningsarbete. Nämnderna skulle alltså kunna vara frivilliga.

På liknande vis bör detaljregleringen, enligt kommunerna, minska när det gäller sådan lagstiftning som berör kommunernas uppgifter. Exempel på sådana lagar som enligt kommunerna bör förnyas är barnomsorgslagen, byggnadslagstiftningen och landskapslagen om avloppsvattenavgift.

Bland uppgifter som föreslås överföras till landskapet finns åldringssjukvården vid Gullåsen. När det gäller barnskyddet, specialomsorgen och missbrukarvården konstateras att både organisationen och finansieringen utgör problem för kommunerna idag. Om man inte ändrar huvudmannskapet framförs möjligheten att införa någon form av utjämningskoefficient, så att enskilda klientfall inte innebär oöverstigligen kostnader för enskilda kommuner.

Gunnar Wetterberg argumenterar i artikeln ”Den kommunala självstyrelsen” i tidskriften Ekonomisk debatt för att vissa uppgifter bör lyftas av kommunerna. Även i Sverige har kommunerna fått nya ansvarsområden samtidigt som skattehöjningar inte är en möjlig utväg för kommunerna i förlängningen. Uppgifter som Wetterberg anser att kunde lyftas av kommunerna är rena tillsynsuppdrag, där möjligheterna att påverka ändå är marginella och den lokala förankringen inte viktig. Han nämner även hjälpen till de gravt funktionshindrade. Även när det gäller den uppgiften är kommunens möjligheter till påverkan små samtidigt som fallen kan var mycket kostnadskrävande och det är svårt att hitta något vettigt utjämningsystem mellan kommunerna.

Som vi framhållit tidigare bör politikerna dock ställa upp målen för utvecklingen av den kommunala sektorn och välfärdstjänsterna före detaljregleringen och finansieringen diskuteras.

5.2 Teoretiska alternativ för framtida kommunindelningar

Nedan görs en kort genomgång av en rad teoretiska alternativ för en framtida kommunstruktur samt vilka av de uppställda kriterierna som det innebär att man politiskt prioriterar beroende på val av modell. Alternativen listas från de minsta förändringarna till de mest genomgripande förändringarna. Alla de alternativ, som kan komma att vara aktuella, kommer vid eventuella fortsatta utredningar att kräva mer djuplodande genomgångar av juridiska aspekter såsom beslutsorganisation och övervakning, av demokratiska aspekter, av det ekonomiska utfallet osv. osv. Och inom ramen för varje huvudalternativ finns flera möjliga lösningar vad gäller finansieringssystem, beslutsorganisation, reglering av uppgifter mm.

- ***Oförändrat situation med 16 kommuner.*** Den service kommunerna har hand om idag blir kvar på kommunerna. Man försöker med finansiella reformer och eventuellt reviderad ”uppgiftslagstiftning” samt med ökat samarbete klara ut de ekonomiska problem kommunerna har idag. Sammanställningen över dagens kommunala samarbetsformer i *bilaga 2* kan här utgöra en inspirationskälla för utvecklingsarbetet.

Det här alternativet innebär att man politiskt prioriterar lokalt engagemang, när demokrati och den lokala identiteten. Vidare innebär alternativet att tillgänglighet till service och närhet betonas.

- ***Fortsatt 16 kommuner, men kommunerna avlyfts en del uppgifter*** som av skäl relaterade till kompetens och klientunderlag med fördel handhas av en större organisation. Alternativ för serviceorganisationen kan vara: (a) en större kommun handhar servicen och säljer till andra kommuner; (b) en gemensam kommunal serviceproducent t ex ett kommunalförbund. Rimligt är då att skatt och landskapsandelar tillfaller primärkommunerna liksom idag; (c) landskapsregeringen tar över verksamheten i en serviceproducerande organisation/myndighet.

I det här alternativet är olika grad av centralisering givetvis möjlig, serviceproducerande organisationer kan ta över mindre eller större delar av välfärdstjänsterna. Till den här typen av lösningar kan även olika finansieringsmodeller kopplas samman. Likaså kan demokratiperspektivet hanteras på olika sätt. Beroende på huvudman för den/de serviceproducerande organisationen/-erna kan landskapsregeringen, kommunerna eller folket genom direktval tillsätta de beslutande organen.

Även det här alternativet innebär att man politiskt prioriterar lokalt engagemang, närdemokrati och lokal identitet. Jämfört med föregående huvudalternativ betyder det här alternativet att man lägger större vikt vid den ekonomiska produktiviteten och kompetensen för serviceproduktionen.

- **Sammanslagning av kommuner så att antalet kommuner minskar.** Här finns en mängd modeller. Om det här alternativet blir aktuellt kan det vara en fördel att bygga på tre grundkriterier: geografisk och tidsmässig närhet, tidigare samarbetsstrukturer samt ekonomisk bärkraft. Två ekonomiskt svaga kommuner blir inte starka för att de går ihop. Man kan möjligen även ställa upp mål för minsta befolkningsunderlag. Kommunantalet kan sedan minska till 14, 11, 10, 7, 4, 2 eller något annat antal. Också om man går in för en sådan här sammanslagningsmodell finns olika alternativ för uppgiftsfördelningen inom den offentliga sektorn och för finansieringen av servicen.

I den allmänna debatten har olika lösningar för kommunsammanslagningar nämnts, t ex:

- Två kommuner: Mariehamn och övriga Åland alternativt fasta Åland och skärgården
- Tre kommuner: Mariehamn, fasta Åland och skärgården
- Fyra kommuner: Mariehamn, ”norra Åland”, ”södra Åland” (t ex enligt högstadiedistriktet) samt skärgården (inklusive el. exklusive Vårdö);
Här har ytterligare en variant framförts i diskussionerna, nämligen att skärgårdskommunerna skulle gå samman med Mariehamn, eftersom trafiken från skärgården i huvudsak rör sig mot Mariehamn
- Fem kommuner: Mariehamn, ”norra Åland”, ”södra Åland” (enligt högstadiedistriktet) samt norra skärgården (inklusive el. exklusive Vårdö) respektive södra skärgården
- Åtta kommuner: Mariehamn ”norra Åland”, ”södra Åland” (enligt högstadiedistriktet) samt att de fem skärgårdskommunerna Brändö, Föglö, Kumlinge, Kökar och Sottunga kvarstår som egna kommuner med motivet att geografin gör att skärgården inte kan dra några större fördelar av kommunsammanslagningar.

Inom ramen för en sådan modell, med rätt stor spännvidd vad gäller kommunernas befolkningsunderlag och därmed resurser för att producera service, skulle man kunna tänka sig att tillämpa någon form av särkommunmodell där alla kommuner således inte har samma omfattning av ansvar för serviceproduktionen.

- Man kan naturligtvis även tänka sig mindre sammanslagningar av kommunerna på fasta Åland, i kombination med ovan beskrivna olika varianter för skärgårdskommunerna. Här finns igen en rad alternativ för fasta Åland, man har t ex nämnt möjligheten att bygga på de

samarbetskanaler som redan utvecklats när det gäller församlingarna, dvs Finström-Geta, Lemland-Lumparland. Mariehamn skulle kunna slås samman med någon av grannkommunerna och även andra grannkommuner skulle i ett sådant alternativ kunna tänkas gå samman.

Den här typen av sammanslagningsalternativ innebär att man betonar betydelsen av tillräcklig kompetens och produktivitet i kommunernas välfärdsproduktion. För att tillgodose engagemang-kriteriet borde initiativen för sammanslagningar ha tillräcklig förankring i de nuvarande kommunerna och bland invånarna där.

- **Åland blir en enda kommun.** Om man skulle gå in för denna totala sammanslagning av kommunerna på Åland skulle den absoluta merparten av alla välfärdstjänster kunna handhas av den kommunen.

Det här alternativet skulle mest av alla alternativ lägga tonvikten på ekonomisk produktivitet samt kompetens och kvalitet. För att ta tillvara det lokala engagemanget och lokalkännedomen och bevara närdemokratin skulle det vara möjligt att införa någon form av kommundelsnämnder eller andra organ med beslutmakt som fyller den här rollen. Det här är också den modell där man bör fundera på hur självstyrelsen kommer att uppfattas internt och externt utanför Åland.

Det kan säkert finnas alternativ som vi har missat i genomgången ovan. Poängen med genomgången är inte att den skall vara uttömmande, utan framför allt att visa på att valen mellan de olika teoretiska alternativen är beroende av var man politiskt lägger tyngdpunkten och övervägandena. Inget av alternativen innebär att man helt ger avkall på något av de fem kriterierna som vi i föregående kapitel konstaterade att bör beaktas och tillgodoses. Men de olika alternativen innebär, som vi beskrivit, att tyngdpunkten i de politiska prioriteringarna flyttas beroende på vilket alternativ som väljs. I samtliga alternativ fungerar det bra att finna lösningar där rollfördelningen inom den offentliga sektorn är distinkt, där det är tydligt vem som har rollen som serviceproducent, vem som är tillsynsmyndighet och att det ekonomiska ansvaret följer med beslutsmakten.

Inom ramen för en process där man ser över hela kommunstrukturen kan man säkert även tänka sig mindre justeringar av vissa kommungränser, så att enskilda delar, byar eller öar byter kommun.

5.3 Olika regioners ekonomiska bärkraft

När det gäller eventuella nya kommuners ekonomiska bärkraft har vi i det här skedet inte räknat på t ex vilka landskapsandelar nya kommuner skulle bli berättigade till eller hur utgiftsstrukturen i nya kommuner skulle kunna tänkas se ut. Sådana beräkningar hör till ett eventuellt fortsatt utredningsuppdrag, då politikerna beslutat sig för vilken huvudlinje man vill följa. Det är också rimligt att anta att, om det skulle ske någon mer

genomgripande reform av kommunindelningen på Åland, så skulle den åtföljas av en total översyn av de finansieringssystem som tillämpas idag, eftersom dagens landskapsandelssystem är anpassat efter nuvarande kommunstruktur. Vi har inte heller räknat på något sammanslagningsunderstöd inom ramen för den här förstudien (på Åland gäller genom blankettlag för närvarande Kommunindelningsslag FFS 1196/1997). Vi har i det här läget istället valt att lyfta fram några mer allmänna iakttagelser på basen av dagens kommuners bokslutsstatistik och nyckeltal.

Om vi inledningsvis ser på skattebasen så är Mariehamn fortfarande i en klass för sig med en beskattningsbar inkomst per invånare på 18.601 euro i kommunalbeskattningen år 2004. Endast tre andra kommuner hade en beskattningsbar inkomst över 13.000 per invånare, nämligen Sottunga, Jomala och Lumparland. Geta hade den lägsta beskattningsbara inkomsten i kommunalbeskattningen 2004 (8.550 euro/invånare) och Kökar den näst lägsta (9.480 euro/invånare). Landskapsandelarna kompenserar delvis för de här skillnaderna. Mariehamn har därmed kunnat hålla den lägsta kommunala skatteprocenten i landskapet, 16 %. Fem kommuner tar ut 18,5 % kommunalskatt (Geta, Kumlinge, Kökar, Lumparland och Sund), vilket är den högsta procent som tillämpas i landskapet (*se vidare bilaga 1*).

Några centrala nyckeltal per kommun granskades i avsnitt 2.2. Där finns även nyckeltalen beräknade skilt för fasta Ålands landsbygd ("landsbygden") samt för skärgårdskommunerna. Som ett experiment har vi här nedan även beräknat hur några av nyckeltalen skulle ha sett ut år 2005 för en del av de i föregående avsnitt listade regionerna: norra Åland, södra Åland, norra skärgården samt södra skärgården. Uppgifterna presenteras per invånare för att underlätta jämförelser.

Tabell 3. Kommunala nyckeltal 2005, euro per invånare

| | Alla kommuner | Mariehamn | Landsbygden | Skärgården | Norra Åland inkl Vårdö | Södra Åland | Norra skärg. exkl Vårdö | Södra skärgården |
|------------------------------|---------------|--------------|--------------|--------------|------------------------|-------------|-------------------------|------------------|
| Verksamhetsbidrag | -3 216 | -3 215 | -3 096 | -3 929 | -3126 | -3092 | -4086 | -3991 |
| Skatteintäkter: | 2 693 | 3 312 | 2 278 | 2 257 | 2245 | 2301 | 2220 | 2290 |
| Kommunalskatt | 2 223 | 2 478 | 2 064 | 1 972 | 2038 | 2083 | 2019 | 1898 |
| Fastighetsskatt | 49 | 16 | 66 | 101 | 52 | 79 | 69 | 120 |
| Andel av samfundsskatten | 393 | 791 | 121 | 141 | 128 | 112 | 104 | 209 |
| Årsbidrag | 263 | 409 | 130 | 372 | 135 | 150 | 244 | 398 |
| Räkenskapsperiodens resultat | -45 | -51 | -64 | 102 | -42 | -58 | -82 | 143 |
| Länestock | 2 144 | 2 875 | 1 734 | 1 165 | 2 806 | 930 | 664 | 1 268 |

Det man kan se med en sådan tankelek, är att små ekonomiskt svaga kommuner inte automatiskt blir starka om de går samman, andra åtgärder måste till. Norra skärgården har de högsta nettodriftskostnaderna per kommun, alltså verksamhetsbidrag. Dessa kostnader är sammantaget lägst i de fem kommuner som bildar södra Åland. Skatteintäkterna är relativt jämt fördelade i alla regioner utanför Mariehamn, även om

det finns skillnader mellan skatteslagen. Årsbidraget är svagast på norra Åland. Södra skärgården har ett årsbidrag i nivå med Mariehamn. Om man grupperar kommunerna på det här sättet är det endast i södra Skärgården som resultatet är på plus år 2005. Man bör dock beakta att skillnaderna i utfall för olika poster kan variera relativt mycket mellan åren med våra små kommuner.

Med den här grupperingen är skuldsättningen per invånare högst i Mariehamn, men norra Åland ligger på nästan samma nivå. Lägst är skuldsättningen i norra Skärgården, den bilden förändras inte om Vårdö inkluderas i norra skärgårdens nyckeltal.

Den här analysen ska bara ses som ett exempel på möjligheter att analysera ekonomin och nyckeltal för olika kommungrupper. Om man går in för att sträva mot färre kommuner kommer naturligtvis mycket mera djuplodande utredningar att krävas.

6. Diskussion och slutsatser

Den samlade bilden av den diskussion och de reformer av kommunstrukturen som för närvarande pågår runt om i Norden är att man går mot större enheter för att producera och ansvara för de offentliga välfärdstjänsterna. Antingen så att man genom kommunsammanslagningar får resursstarkare kommuner som står rustade för att ta hand om produktionen av tjänster av hög kvalitet (*välfärdskommuner*), eller så att produktionen av de mest specialiserade tjänsterna centraliseras till regional, alternativt statlig nivå (*baskommunmodell*), eller slutligen så att kommunerna genom någon form av interkommunalt samarbete tar hand om de mest krävande välfärdstjänsterna. Med den senast nämnda modellen kan man alltså bibehålla småskaliga primärkommuner samtidigt som man utvecklar någon form av *samarbetskommunmodell*. Men vi har också sett att flera av länderna tillämpat någon form av *särkommunmodell* där olika stora kommuner har olika stort ansvar.

I det åländska sammanhanget skulle det här resonemanget innebära att om man vill behålla alla kommuner, så bör man se över om man kan lyfta av kommunerna vissa uppgifter. Bland annat rapporten ”*En förstudie om kommunernas uppgifts- och finansieringslagstiftning*” kan utgöra ett underlag för ett sådant reformarbete. Här lyfts specialiserade uppdrag fram där kompetenskrav och resurser skulle tala för ett mer samlat grepp. Om man däremot vill att kommunerna fortsättningsvis skall ansvara för all den service som åligger dem idag och därtill ha beredskap att ta på sig nya uppdrag när välfärdstjänsterna och kraven på dem utvecklas, ja, då bör man sträva efter större enheter som är tillräckligt resursstarka för att klara ansvaret på lång sikt. Att ge kommunerna nya uppgifter, särskilt utan att tillföra resurser, kommer annars på sikt att tvinga fram kommunsammanslagningar, oberoende av vad kommunerna själva och landskapsregeringen vill.

Mot den här bakgrunden kan alternativen för den framtida kommunstrukturen på Åland således sammanfattas i tre huvudsakliga vägval. De presenteras här utan någon inbördes prioritering. Inom varje huvudalternativ finns sedan en lång rad möjliga alternativ, och således nya vägval, att ta ställning till för politikerna.

- ***16 kommuner även i fortsättningen***

För att inte tvinga fram kommunsammanslagningar bör man se över ansvarfördelningen och finansieringen av tjänsterna inom den offentliga sektorn på Åland. Man bör då överväga om vissa uppgifter skulle kunna föras över på en gemensam regional organisation eller kommunal samarbetsnivå för att säkerställa tillräckliga resurser, kompetens och kvalitet. Man kan här tänka sig att tillämpa antingen frivilliga eller obligatoriska samarbetsformer.

När det gäller resurstilldelningen bör dagens transfereringssystem ses över. För vissa verksamhetsområden, där behoven kan variera starkt mellan olika år och mellan kommunerna, samtidigt som kostnaderna för varje enskilt fall eller ärende kan vara betydande, bör man överväga att utveckla finansieringsgrunderna så att de omfattar effektivare utjämning av kostnaderna. Man kan också tänka sig att kombinera översynen med någon form av särkommunmodell, där ansvaret som ligger på kommunerna varierar med kommunens storlek och geografiska läge.

▪ ***Uppmuntran till frivilliga kommunsammanslagningar***

Man kan från landskapsregeringens sida uttala en allmän önskan om att man gärna ser att kommuner går samman på frivillig väg, för att på så sätt få starkare kommuner med mer samlad kompetens. Uppmuntran kan t ex ske genom att öka det sammanslagningsstöd som betalas till kommuner som går samman. Sammanslagningsstödet kan dock inte vara huvudmotivet för kommuner som går ihop, utan det bör naturligtvis vara en långsiktig ändamålsenlig organisation. Sammanslagningsstödet ska bland annat täcka de extra kostnader som uppstår under sammanslagningsprocessen. För att uppmuntra sådana lösningar kan landskapsregeringen även ställa upp mål för de nya kommunerna i form av olika nyckeltal såsom t ex befolkningsunderlag, ekonomisk bärkraft eller för hur servicen bör organiseras på liknade vis som man gjort i förslaget till den finländska ramlagen för Kommun- och servicestrukturreformen. Även i denna modell kan en översyn av ansvarsfördelningen vara på plats.

▪ ***Kommunerna ska även i fortsättningen ansvara för all den välfärdsproduktion de har idag***

I realiteten innebär en sådan politik att kommunerna också bör stå rustade för att utveckla välfärdstjänsterna i takt med att samhället och kraven förändras. Här finns i sig två huvudlinjer att följa. Den ena är att kommuner går samman så att de blir tillräckligt resursstarka för att ta hand om all service även på längre sikt. Då räcker det knappast att minska antalet kommuner med en eller två. Den andra möjligheten är att fortsätta på den linje som redan delvis tillämpats, att samla vissa verksamheter och tjänster inom olika kommunala samverkansmodeller, som i sig bör vara långsiktigt hållbara lösningar för att få kontinuitet i verksamheterna. En möjlighet är då att i större utsträckning tillämpa obligatoriska kommunala samarbetsorganisationer, vid sidan om de frivilliga modellerna. Även här finner vi exempel från fasta Finland.

De olika alternativen är inte varandra uteslutande, man kan naturligtvis tänka sig kombinationer av de olika alternativen. För att i detalj kunna utreda olika alternativ för kommunsammanslagningar eller andra organisationsmodeller borde dock beslutsfattarna först ta ställning till hur man ser på framtiden för den kommunala sektorn på Åland, vad är viktigast och vad vill man prioritera framöver? Och därefter besluta enligt vilken huvudmodell man vill utveckla verksamheterna och organisationen.

*"Learn the past, watch the present, and
create the future." (Jesse Conrad)*

Bilaga 1

Relationstal för beskattningen

| | Beskattningsbar inkomst 2004 | | | Per invånare | Skatteprocent | | | Fastighetsskatt 2005 | | |
|-------------------|--|--|---------------------|-----------------|---------------|--------------|--------------|----------------------|-----------------|-------------|
| | För för- vävs- ink. 1000 euro | Andelar av samf.- skatten 1000 euro | Totalt 1000 euro | | 2004 | 2005 | 2006 | Stadigv. bostad | Annan bostad | Allmän |
| Brändö | 5 667 | 386 | 6 053 | 11 731 | 17,50 | 17,50 | 18,00 | 0,00 | 0,90 | 0,00 |
| Eckerö | 9 139 | 1 622 | 10 760 | 11 996 | 17,50 | 17,50 | 18,00 | 0,00 | 0,90 | 0,50 |
| Finström | 29 091 | 1 111 | 30 202 | 12 590 | 17,00 | 17,50 | 18,25 | 0,00 | 0,90 | 0,10 |
| Föglö | 6 580 | 1 167 | 7 747 | 12 763 | 16,75 | 17,00 | 17,00 | 0,00 | 0,90 | 0,60 |
| Geta | 3 907 | 35 | 3 942 | 8 550 | 18,50 | 18,50 | 18,50 | 0,30 | 0,90 | 0,50 |
| Hammarland | 15 646 | 201 | 15 847 | 11 426 | 16,00 | 16,00 | 17,00 | 0,00 | 0,90 | 0,20 |
| Jomala | 45 530 | 1 181 | 46 710 | 13 315 | 17,00 | 17,00 | 17,00 | 0,00 | 0,90 | 0,75 |
| Kumlinge | 4 412 | 99 | 4 511 | 12 160 | 18,50 | 18,50 | 18,50 | 0,00 | 0,90 | 0,40 |
| Kökar | 2 792 | 14 | 2 806 | 9 480 | 18,50 | 18,50 | 18,50 | 0,10 | 0,90 | 0,60 |
| Lemland | 20 840 | 122 | 20 962 | 12 374 | 17,00 | 17,00 | 17,00 | 0,00 | 0,90 | 0,15 |
| Lumparland | 4 783 | 191 | 4 974 | 13 125 | 18,50 | 18,50 | 18,50 | 0,00 | 0,90 | 0,30 |
| Saltvik | 19 996 | 1 999 | 21 995 | 12 765 | 17,00 | 17,25 | 17,50 | 0,00 | 0,90 | 0,20 |
| Sottunga | 1 791 | 9 | 1 800 | 13 739 | 17,50 | 17,50 | 17,50 | 0,00 | 0,90 | 0,00 |
| Sund | 11 977 | 44 | 12 022 | 11 740 | 18,50 | 18,50 | 18,50 | 0,20 | 0,90 | 0,20 |
| Vårdö | 4 733 | 22 | 4 755 | 11 188 | 17,50 | 17,50 | 17,50 | 0,00 | 0,90 | 0,15 |
| Mariehamn | 163 380 | 35 878 | 199 258 | 18 601 | 16,00 | 16,00 | 16,00 | 0,00 | 0,90 | 0,12 |
| - Landsbygden | 160 909 | 6 506 | 167 414 | 12 427 | 17,12 | 17,25 | 17,54 | 0,02 | 0,90 | 0,41 |
| - Skärgården | 25 976 | 1 697 | 27 672 | 11 796 | 17,57 | 17,63 | 17,73 | 0,01 | 0,90 | 0,32 |
| Hela Åland | 350 264 | 44 080 | 394 344 | 14 864 | 16,56 | 16,63 | 16,78 | 0,01 | 0,90 | 0,26 |

ÅSUB

KOMMUNALT SAMARBETE PÅ ÅLAND

(Källa: Ålands kommunförbund, ÅSUB)

Kommunalförbund på Åland

Ålands kommunförbund

Ålands kommunförbund har alla 16 kommuner som medlemmar. Till de väsentligaste uppgifterna för Ålands kommunförbund hör att bevaka kommunernas intressen gentemot landskapet och att slå vakt om den kommunala självstyrelsen samt främja samarbetet mellan kommunerna. Kommunförbundets verksamhet består av tre delar: Intresseorganisation (med intressebevakning, utveckling, rådgivning), arbetsgivarrepresentant (förhandlingar och avtal) samt kommunalt samarbete (handhar konsumentrådgivning, förmyndarverksamhet, skatteombud)

Högstadiestrikten

På fasta Åland har kommunerna regionvis gått tillsammans i två olika distrikt med var sitt gemensamt högstadium. Varje kommun sköter själv driften av lågstadieskolorna.

Södra Ålands högstadiestrikt

Innefattar:

Eckerö skola, Eckerö

Näfsby skola, Hammarland

Södersunda skola, Jomala

Vikingaåsens skola, Jomala

Lemlands grundskola, Lemland

Lumparlands skola, Lumparland

Kyrkby högstadieskola, Jomala

Totalt har man inom distriktet ca 600 elever och ett 100-tal anställda. I högstadieskolan har man ca 300 elever och ett 80-tal anställda varav 50 är lärare.

Norra Ålands högstadiestrikt

Innefattar:

Källbo skola, Finström

Pålsböle skola, Finström

Geta skola, Geta

Ödkarby skola, Saltvik

Rangsby skola, Saltvik

Sunds skola, Sund

Vårdö skola, Vårdö

Godby högstadieskola, Finström

Norra Ålands högstadieskola har 249 elever och ett 40-tal anställda varav ca 30 är lärare.

Ålands miljöservice (MISE)

Huvuduppgiften för MISE är att ta över renhållningsansvaret från kommunerna. Till MISE's uppgifter hör även att fastställa renhållningsavgifter och sköta indrivningen av dessa. MISE har idag 11 medlemskommuner Finström, Föglö, Geta, Jomala, Kökar, Lumparland, Mariehamn, Saltvik, Sottunga, Sund och Vårdö.

De gamlas hem

De gamlas hem är ett gemensamt åldringshem för landsbygds- och skärgårdskommuner. Principen är den att kommunerna köper de antal vårdplatser de tror sig behöva. För de platser som inte blir utnyttjade har alla medlemmar gemensamt kostnadsansvar. De gamlas hem har idag 67 platser fördelade på tre avdelningar. Man har totalt 60.5 anställda och under 2005 hade man ett 60-tal upptagna vårdplatser. Två kommuner står utanför kommunalförbundet, Föglö och Saltvik.

Ålands omsorgsförbund

Alla 16 kommuner är med enligt lag. Ålands omsorgsförbunds handhar specialomsorgsservice för personer med utvecklingsstörning. Främst handlar det om boende service och så kallad dagligverksamhet. Boende servicen har 65,5 anställda som servar 88 klienter. Dagligverksamheten har dryga 70 klienter och 23,5 anställda. Ålands omsorgsförbund har även Specialfritidshemmet Orion knutet till sin verksamhet. Orion har separata avtal mer landsbygdskommuner och tar således enbart emot barn från landsbygden.

På Orion finns 4,5 anställda som servar 10-12 klienter. Inom administration och fastighetsservice arbetar idag 7 personer.

Övrig kommunal samverkan

Samarbete på norra Åland

- Geta och Finström samarbetar kring socialsekreterare och socialarbetare samt har gemensam byggnadsinspektion.
- Sund och Vårdö har gemensam socialsekreterare och löneräknare.
- Vårdö, Sund, Saltvik, Finström och Geta har gemensam brandnämnd och brandchef och gemensam lantbruksnämnd och lantbrukssekreterare.
- Saltvik, Finström och Sund har ett gemensamt avloppsvattenbolag, Norra Ålands Avloppsvatten Ab.
- Saltvik och Vårdö köper befolkningsskyddstjänster och Saltvik köper även byggnadsinspektörstjänster av Sund.
- Ett "löst" samarbete mellan Saltvik och Sund gällande socialsekreterare.
- Sund, Finström, Geta och Vårdö har ett gemensamt driftbolag, Ålands Idrotts- och motionscenter.

Samarbete på södra Åland

- Gemensam brandnämnd och brandchef för Lemland, Lumparland, Jomala, Eckerö och Hammarland (Hammarland har dock egen brandnämnd).

- Eckerö och Hammarland samarbetar kring socialsekreterare. Samarbetet handlar främst om barnskydd och vårdnadsutredningar. Socialsekreteraren i den kommun där ärendet uppstått har huvudansvaret men kan konsultera den andre socialsekreteraren som även kan fungera som bisittare i olika ärenden.
- Lemland och Föglö har gemensam specialbarträdgårdslärare.

Skärgården

- Föglö och Sottunga samarbetar kring grundskolan.
- Brändö och Kumlinge har gemensam skoldirektör
- Föglö, Sottunga och Kökar har gemensam skoldirektör
- Företagsam skärgård: Är ett gemensamt projekt för alla de åländska skärgårdskommunerna vars syfte är att stimulera företagarens verksamheten i skärgården. Företagsam skärgård arbetar i nära samarbete med Ålands arbetsmarknads- och studieservicemyndighet (ams) och deras projekt Arbeta och bo på Åland.

Övrig samverkan

- Lemland, Jomala, Lumparland, Finström och Geta har gemensamt områdesarkitektkontor.
- Mariehamns räddningsverk har förbundit sig, genom avtal, att sköta brandchefs- och förebyggande uppgifter åt Brändö, Föglö, Kumlinge, Kökar och Sottunga.
- Jomala, Kökar, Lemland och Sottunga har gemensam lantbrukssekreterare.
- Eckerö, Hammarland, Lumparland och Föglö har gemensam lantbrukssekreterare.
- Mariehamn, Brändö och Kumlinge har gemensam lantbrukssekreterare.
- Mariehamn och Lemland har visst samarbete då det gäller grundskolan.

Katrina – biblioteksdatabas för Åland

Databasen Katrina består av mediabeståndet i samtliga 16 kommuner. Därtill finns beståndet i 26 specialbibliotek registrerade. Katalogen är tillgänglig på Internet. I egenskap av centralbibliotek står Mariehamns stadsbibliotek som samordnare. Låntagarna kan själva kontrollera sina lån och återlämningstider samt se vilka böcker som finns inne och lägga in reservationer. Meddelanden till låntagarna sker via e-post, sms, vanlig post. Lånekorten för samtliga bibliotek är gemensamma och kan användas på hela Åland.

Agenda 21

Kommunerna Eckerö, Finström, Föglö, Hammarland, Jomala, Kumlinge, Lumparland, Mariehamn, Sottunga, Sund, Vårdö är med i Agenda 21-samarbetet och deltar i finansieringen. Därtill får verksamheten PAF-medel, huvudman är Ålands Natur och Miljö rf.

Kontoret har tagit som sin uppgift att tydliggöra kopplingarna mellan de globala miljöhoten och ålänningarnas vardagsliv. De arbetar för att öka miljömedvetenhet i hela det åländska samhället och att invitera nya grupper i miljöarbetet.

Samarbete Mariehamn – övriga kommuner

Medborgarinstitutet (Medis)

Medis huvudsakliga syfte är att driva den s.k. fria bildningen. Det innebär att erbjuda utbildning i olika form för i första hand vuxna kommuninvånare så nära deras hemort som möjligt.

Medis kan även anordna grundläggande yrkesutbildning för vuxna, samt yrkesinriktad fortbildning. Medis kan också handha uppdragsutbildning.

Medis huvudman är Mariehamn men har avtal med andra kommuner.

Tallbacken

Är ett barn och ungdomshem samt mödra- och skyddshem. Mariehamn står som huvudman men man har hela Åland som upptagningsområde enligt avtal.

Fältarna

Arbetar med alla ungdomar mellan 13-20 år. Mariehamn står som huvudman men man har hela Åland som arbetsfält enligt avtal.

Missbrukarvården

Missbrukarvården erbjuder tjänster för alla åländska kommuner men har Mariehamns stad som huvudman. Kommunerna tecknar skilda avtal och debiteras per besök. För klienten/patienten är besöken kostnadsfria.

Missbrukarvården består av A-kliniken, stödboende- och sysselsättningsverksamhet samt en ungdomsenhet.

Lotsbroverket

Kommunerna Finström, Hammarland, Lemland, Jomala, Saltvik och Sund leder sitt avfallsvatten till Lotsbroverket i Mariehamn enligt avtal.

Samägda samfund och intressesamfund

Svinryggens Deponi

Mariehamn och Jomala kommun äger 50 % vardera

Ålands Vatten

Delägare: Mariehamn, Jomala, Finström, Lemland, Hammarland, Eckerö, Lumparland samt Landskapsregeringen och Chips Ab.

Ålands Problemavfall Ab

Samtliga åländska kommuner är delägare i ÅPAB (checka!).

Referenser

- Hansen, T., och Heløe L.A. (2004): *Ny kommunestruktur eller ny kommunereform?*, Nordisk administrativ tidskrift nr. 4/2004.
- Eythórsson, G. T, *Icelandic Municipal Referendums Solve Few Problems*, Journal of Nordregio, Volume 5 – 2005.
- Fellman, K – Rundberg-Mattsson, M (2006): *Ekonomisk översikt för den kommunala sektorn – Våren 2006*, ÅSUB Rapport 2004:6, Mariehamn.
- Hovgaard, G – Eythórsson, G. T - Fellman, K (2004): *Future Challenges to Small Municipalities. The Cases of Iceland, Faroe Islands and Åland Islands*, Nordregio R2004:5.
- ITPS (2005): *Regionalpolitiken som tillväxtpolitik*. Rapport A2005:011. Institutet för tillväxtpolitiska studier, Östersund.
- Jomala kommun, *Kommunsammanslagning Jomala-Mariehamn. En första analys*. Jomala, augusti 2005.
- Kommunal- og regionaldepartementet (2005): *Framtidens kommunestruktur - kommuner med ansvar for egen utvikling*. Oslo, oktober 2005.
- Lindfors, R (2005): *Förstudie om utvecklande och finansieringen av den kommunala välfärdsservicen, lägesrapport*. December 2005 (opublicerad).
- Sandberg, S. (2005): *Strukturer i den höga Nord - service och kommuner i förändring*, Bilaga i Finlands kommuntidning nr 8, 2005.
- Sandberg, S. (2006): *Plan B kan skönjas bakom de första alternativen*, Finlands kommuntidning nr 2, 2006
- Strukturkommissionen (2004): *Strukturkommissionens betænkning. Sammanfatning*. Betænkning nr. 1434, Januar 2004. København.
- Sundberg, J (2006): *Närhet till beslutsfattaren ger en stark demokrati*, Finlands kommuntidning nr 2, 2006.
- Svenska Kommunförbundet och Landstingsförbundet (2003): *Självstyrets mervärde. Argument för den lokala och regionala demokratin*. Stockholm.
- Sveriges Kommuner och Landsting (2006): *Färre kommuner? Om små kommuners problem och utmaningar*. Stockholm.
- Wetterberg, G (2005). *Den kommunala självstyrelsen*, Ekonomisk debatt nr 5, 2005
- Ålands landskapsregering, *Mellanrapport från arbetsgruppen med uppdrag att utreda äldreomsorgen*, december 2005 (opublicerad).
- ÅSUB (2005): *Statistisk årsbok för Åland 2005*, Mariehamn.

Internetkällor:

Finlands kommunförbund: www.kommunerna.net