

HENRICSON AB

SLUTRAPPORT

4.2.2019

Ålands landskapsregering

Kommunindelningsutredning för Skärgården

Siv Sandberg

Jan-Erik Enestam

Marcus Henricson

Henricson Ab

Neoviusgatan 29

06100 Borgå

www.henricson.fi

Innehåll:

1	<i>Utredningsuppdraget</i>	6
1.1	Utredningsteamet	6
1.2	Tidsramen	6
1.3	Process och arbetskedan	7
1.4	Rapportens innehåll och struktur	7
1.5	Frågor som bör behandlas i förhandlingar mellan kommunerna	8
1.6	Vad utredningsuppdraget inte omfattar	9
2	<i>Tidigare utredningar</i>	10
2.1	Samarbetsutredning Finström-Geta-Sund 2015	10
2.2	Kommunutredning för Åland 2016	10
2.3	Kommunindelningensutredning Finström-Geta-Sund 2017	10
2.4	ÅSUB:s invånarenkäter 2010 och 2016	11
3	<i>Kommunernas ställningstaganden</i>	12
3.1	Rådgivande folkomröstningar i kommunerna	12
3.2	Kommunernas remissvar	12
3.3	Kommunernas invånarenkäter	13
3.3.1	Geta	13
3.3.2	Kökar	13
3.3.3	Lumparland	13
3.4	Initiativ till frivilliga kommunindelningensutredningar	13
4	<i>Omvärldsanalys</i>	14
4.1	Avmattad tillväxt	14
4.2	Effektiveringsbehov i offentlig sektor	14
4.3	Demografisk utveckling	15
4.4	Urbanisering	17
4.5	Skärpta krav på personlig integritet	18
4.6	Skärpta krav på markanvändning och miljöskydd	18
4.7	Ökande krav på specialisering och spetskompetens	19
4.8	Förväntningar på alternativ och valfrihet	19
4.9	Förväntningar på digitala och mobila tjänster	20
5	<i>Lagstiftning</i>	21
5.1	Lagstiftningen om Ålands självstyrelse	21

5.2	Gällande lagstiftning om kommuner och kommunindelning	21
5.3	Ny kommunstrukturlag och kommunreformlag	22
5.3.1	Tidigare oprövad lagstiftning	22
5.3.2	Kommunreformlagen är bindande för kommunerna	23
5.3.3	Kommunstrukturlagen ska tillämpas som allmän lag	23
5.3.4	Bestämmelser om samgångsunderstöd.....	24
5.4	Lagstiftningen om landskapsandelssystemet.....	24
5.4.1	En kommunreform förutsätter ändringar i landskapsandelssystemet	25
5.5	Lagstiftning om kommunalt samordnad socialtjänst	25
5.6	Pågående lagstiftningsprojekt som påverkar kommunerna	26
5.6.1	Ny socialvårdslagstiftning.....	26
5.6.2	Ny grundskolelagstiftning	27
5.6.3	Övrigt behov av ny lagstiftning som berör kommunerna	28
6	Arbetsmetod	29
6.1	Skriftligt material	29
6.2	Kalkylverktyg	29
6.3	Möten med kommunernas representanter	30
6.4	Referensgrupper	30
6.5	Allmänna möten	30
6.6	Personliga intervjuer.....	31
6.7	Genomgångar med landskapsregeringen	31
6.8	Hörande i lagtinget	31
7	Utredningsområdet	32
7.1	Fem skärgårdskommuner.....	32
7.2	Befolkningen.....	32
7.3	Sysselsättning och näringar.....	33
7.4	Kommunal förvaltning och serviceproduktion.....	34
7.4.1	Barnomsorg.....	35
7.4.2	Grundskola	35
7.4.3	Äldreomsorg.....	36
7.4.4	Övrig socialservice.....	37
7.4.5	Övrig verksamhet inom kultur- och bildningssektorn	37
7.5	Kommunernas ekonomiska utgångsläge	37
7.6	Bedömning av kommunernas ekonomi enligt PwC:s kriterier och de finländska kriskommunkriterierna	41
7.6.1	PwC:s kriterier för bärkraftig kommunal ekonomi.....	41

7.6.2	Krisskommunkriterier enligt den finländska kommunallagen	43
7.6.3	Framtidsutsikter	44
8	<i>Utgångsläget för en ny kommun</i>	46
8.1	Geografi och kommunikationer.....	46
8.2	Personal.....	47
8.3	Ekonomi.....	48
8.3.1	Skatteunderlag.....	48
8.3.2	Landskapsandelar.....	49
8.3.3	Den nya kommunens ekonomiska utgångsläge enligt krisskommunkriterierna.....	50
8.4	Politisk organisation	51
8.4.1	Fullmäktige.....	52
8.4.2	Kommunstyrelse och nämnder	53
9	<i>Förutsättningar för en kommunreform</i>	54
9.1	Förutsättningar för en kommunreform på Åland som helhet	54
9.1.1	Aktuella utmaningar.....	54
9.1.2	Förutsättningar enligt kommunreformlagen och kommunstrukturlagen.....	54
9.1.3	Stram tidtabell.....	55
9.1.4	Förutsättningarna för digitala och mobila tjänster bör stärkas	56
9.2	Smärtpunkter.....	56
9.2.1	Olika ekonomiskt utgångsläge och förutsättningar	56
9.2.2	Politiskt motstånd mot ändringar i kommunindelningen	57
9.2.3	Behov av ändringar i landskapsandelssystemet.....	57
9.2.4	Behov av skuldsanering.....	58
9.3	Förutsättningar för att bilda en kommun i Skärgården	58
9.3.1	Bedömning av utvecklingspotentialen.....	58
9.3.2	Bedömning av förändringsbehovet	60
9.3.3	Kostnader för en kommunsammanslagning	61
9.4	Principer för att bygga upp en ny kommun i skärgården	61
9.4.1	Tre principiella modeller.....	61
9.4.2	Den decentraliserade modellen – en skiss.....	63
9.4.3	Trafiklösningar och andra behov	64
10	<i>Övriga konsekvenser av en kommunreform.....</i>	66
10.1	Konsekvenser för samarbetet mellan kommunerna	66
10.1.1	Samarbetsavtal mellan två eller flera av skärgårdskommunerna	66
10.1.2	Samarbetsavtal mellan någon av skärgårdskommunerna och andra kommuner på Åland	66
10.1.3	Kommunalförbund som omfattar en del av kommunerna på Åland	66

10.1.4	Lagstadgade kommunalförbund som omfattar samtliga kommuner på Åland.....	66
10.2	Konsekvenser för samarbetet mellan kommunerna och landskapet.....	67
10.3	Konsekvenser för myndighetsindelningar, kyrklig indelning, föreningsliv och andra strukturer i samhället.....	67
10.3.1	Den kyrkliga indelningen	67
10.3.2	Konsekvenser för föreningar, företag och andra samfund med hemort i kommunen	67
11	<i>Plan för fortsatt behandling</i>	68
11.1	Tidsramen anges i kommunreformen	68
11.2	En realistisk men stram tidtabell: Nya kommuner 2022.....	68
11.3	Processen bör inledas våren 2019	69
11.4	Huvudsakliga arbetskedan och preliminär tidtabell	69
12	<i>Utkast till samgångsavtal</i>.....	71
13	<i>Utkast till lojalitetsavtal mellan kommunerna</i>.....	77
14	<i>Källförteckning</i>.....	78
14.1	Författningar.....	78
14.1.1	Finlands författningssamling	78
14.1.2	Ålands författningssamling.....	78
14.1.3	EU-rättsakter	78
14.2	Övriga skriftliga källor	78
15	<i>Kontaktuppgifter</i>.....	81
16	<i>Bilagor</i>	82

1 Utredningsuppdraget

I januari 2018 begärde Ålands landskapsregering anbud på ett ramavtal för kommunindelningssutredningskonsulter. Efter ett offentligt upphandlingsförfarande valdes i februari 2018 två leverantörer för en avtalstid på fyra år. Leverantörerna rangordnades utifrån poängen i upphandlingen, med Henricson Ab på första plats.

I april 2018 gjorde landskapsregeringen ett avrop och gav Henricson Ab i uppdrag att genomföra tre kommunsammanslagningssutredningar. I samband med avropet fastställde landskapsregeringen en projektplan för alla tre utredningar.

Utredningarna gäller de tre samarbetsområden som definieras i 3 § i den lag om en kommunreform på Åland och kommunstrukturlag som lagtinget godkände i november 2018.¹

De tre områdena är Norra Åland, Skärgården och Södra Åland. Enligt den fastställda projektplanen ska utredningarna genomföras

- Enligt gällande lag,
- Med beaktande av de grundläggande principerna i de nya lagarna, och
- Så att utredningarnas resultat kan tillämpas som sådant sedan de nya lagarna trätt i kraft.

För närvarande genomgår de nya lagarna lagstiftningskontroll enligt 19 § i självstyrelselagen.² Lagstiftningskontrollen torde slutföras senast i april 2019.

1.1 Utredningsteamet

Henricson Ab:s utredningsteam består av följande personer:

- | | |
|---|----------------------------------|
| • PL, forskare, projektledare Siv Sandberg | Ansvarig utredare, projektledare |
| • PM, minister Jan-Erik Enestam | Senior Adviser |
| • JM, VD Marcus Henricson | Konsulterande jurist |

1.2 Tidsramen

De tre utredningarna har inletts vid olika tidpunkter under våren, sommaren och hösten 2018. Utredningsarbetet för Skärgården inleddes i maj 2018.

Av flera skäl visade sig den tidtabell som angavs i den ursprungliga projektplanen alltför snävt tilltagen. Det ansågs ändamålsenligt att alla tre rapporter färdigställs samtidigt. Därför beslöt landskapsregeringen i november 2018 att tidtabellen för utredningarna förlängs från den 31 december 2018 till den 4 februari 2019.³

¹ Lagtingets beslut 57–58/2018

² Självstyrelselag för Åland (FFS 1144/1991), nedan *självstyrelselagen*.

³ Protokoll fört vid enskild föredragning, nummer 88/2018,

<https://www.regeringen.ax/sites/www.regeringen.ax/files/attachments/protocol/nr88-2018-enskild-rk1a.pdf>

1.3 Process och arbetskedan

För att uppnå bästa möjliga slutresultat inom den relativt strikta tidsramen har alla tre utredare deltagit i alla tre utredningar och växlat uppgifter enligt behov. Det har möjliggjort

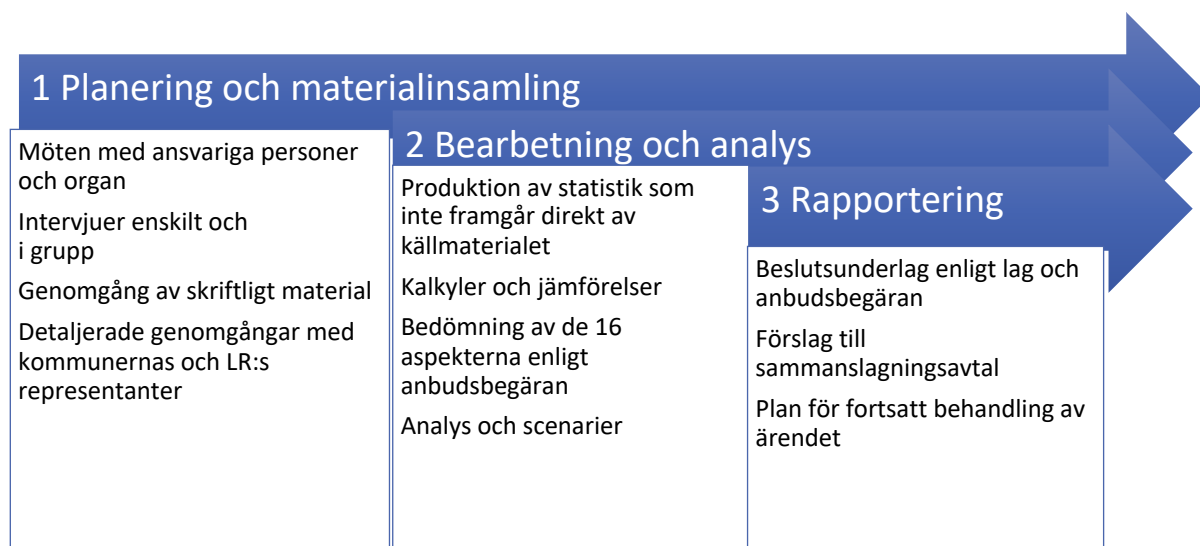
- En effektiv tidsanvändning, och
- Ett optimalt utnyttjande av alla tre utredares sakkunskap.

Utredningsarbetet har bestått av tre huvudsakliga, delvis överlappande arbetskedan:

1. Planering och materialinsamling,
2. Bearbetning och analys, samt
3. Rapportering.

Under hela utredningsprocessen har utredarna hållit möten med referensgrupperna och allmänna möten för kommuninvånarna.

Arbetskedena har omfattat följande åtgärdshelheter:



Figur 1: Arbetskedan och åtgärdshelheter.

1.4 Rapportens innehåll och struktur

Vilken dokumentation utredningen ska resultera i definieras i

- Gällande lag,
- Landskapsregeringens anbudsbegäran för ramavtalet, och
- Den fastställda projektplanen för de tre aktuella utredningarna.

I enlighet med de kraven innehåller denna slutrapport

- En bedömning av huruvida och på vilka villkor det finns tillräckliga förutsättningar för en ändring i kommunindelningen,
- Ett beslutsunderlag för sammanslagningen,
- Ett förslag till sammanslagningsavtal, och
- En plan för den fortsatta behandlingen av ärendet.

De 16 aspekter som ska beaktas enligt projektplanen behandlas i följande kapitel:

1. Förutsättningar för ändringar i kommunindelningen och tidpunkt	Kap. 9
2. Motivering till ändring i kommunindelningen	Kap. 7, 8, 9
3. Nulägesanalys	Kap. 7, 8
4. Egendom, ekonomisk uppgörelse och skulder vid en kommunsammanslagning	Kap. 8
5. Skatt, taxor och avgifter vid en kommunsammanslagning	Kap. 8, 9
6. Sammanslagningsunderstöd vid en kommunsammanslagning	Kap. 8
7. Förslag till ett lojalitetsavtal mellan nuvarande kommuner	Kap. 13
8. Existerande och planerade kommunala samarbetens ställning i den nya kommunen	Kap. 10
9. Den nya kommunens förvaltning	Kap. 8, 9
10. Personalen: tjänster och befattningar, lönenivåer och placering	Kap. 8, 9
11. Allmänna principer för och avtal om samordning av servicesystem i den nya kommunen	Kap. 9, 12
12. Antalet ledamöter och ersättare i fullmäktige samt fördelningen av platser mellan kommunerna	Kap. 8
13. Kommundirektörernas ställning i den nya kommunen	Kap. 8
14. Kommunalval	Kap. 8
15. Förslag till den nya kommunens namn	Kap. 12
16. En plan för den fortsatta behandlingen före och efter beslutet	Kap. 11

Tabell 1: Utredningspunkterna enligt projektplanen och behandlingen av dem i rapporten.

Dessutom har följande specifika krav enligt projektplanen beaktats:

- Förslaget till sammanslagningsavtal baserar sig på Siv Sandbergs *Lathund för kommunsammanslagningsavtal* (2017), och
- Planen för fortsatt behandling innefattar också ett förslag till tidtabell för den fortsatta behandlingen.

1.5 Frågor som bör behandlas i förhandlingar mellan kommunerna

Enligt utredarnas bedömning gynnar det inte den fortsatta processen att i detta skede lägga fram konkreta förslag i alla de frågor som nämns ovan. En del av punkterna bör lösas i kommande förhandlingar mellan kommunerna, t.ex. för att de är politiskt känsliga eller rör enskilda anställda. I sådana frågor är det viktigt att inte på förhand skapa onödiga låsningar.

I tabellen ovan är punkt 13, kommundirektörernas ställning i den nya kommunen, och punkt 15, förslag till den nya kommunens namn, exempel på sådana frågor. Också för detta slags frågor beskrivs bestämmelser och andra randvillkor i rapporten, och utredarna är beredda att lägga fram konkreta förslag vid behov.

Utkasterna till samgångsavtal (kap. 12) och lojalitetsavtal (kap. 13) ska därför ses som stommar, som är avsedda att utgöra ett redskap för kommande förhandlingar mellan kommunerna.

1.6 Vad utredningsuppdraget inte omfattar

Under utredningsarbetets gång har representanter för kommunerna tagit upp en del sådana frågor som inte omfattas av utredningsuppdraget. Därför är det skäl att påpeka att det inom ramen för utredningsuppdraget och den givna tidsramen inte varit möjligt att utreda t.ex.

- Alternativa samgångskonstellationer utöver de samarbetsområden som anges i uppdraget och i kommunreformlagen,
- Specifika konsekvenser av en samgång för invånare i enskilda nuvarande kommuner,
- Specifika konsekvenser för kommunerna då lagstiftningen om Kommunernas socialtjänst (KST) träder i kraft, eller
- Effekter av eventuella gränsjusteringar mellan Mariefhamn och Lemland (Järsö-Nåtö) för bildandet av kommunen Södra Åland.

2 Tidigare utredningar

Utredningen beaktar resultaten från de tidigare utredningar av kommunindelningen på Åland och därtill relaterade frågor som genomförts under 2010-talet.

2.1 Samarbetsutredning Finström-Geta-Sund 2015

På uppdrag av kommunerna Finström, Geta och Sund genomförde Jan-Erik Enestam och Marcus Henricson en samarbetsutredning för Norra Åland hösten 2015.

Utredningen granskade olika alternativ för fördjupat samarbete och/eller sammanslagning mellan kommunerna och utmynnade i en rekommendation om en mer grundläggande utredning av förutsättningarna för en ny kommunindelning⁴.

2.2 Kommunutredning för Åland 2016

På uppdrag av Ålands landskapsregering utförde PwC Sverige en kommunutredning för Åland 2016–2017. Utredningen omfattade en analys av de nuvarande kommunernas ekonomiska och verksamhetsmässiga förutsättningar. Tre alternativ för kommunindelningen på Åland granskades: en kommun, fyra kommuner och sju kommuner⁵.

I slutrapporten rekommenderades modellen med fyra kommuner som utgångspunkt för en kommunreform⁶. De fyra kommunerna föreslogs vara Skärgården (Brändö, Kumlinge, Sottunga och Kökar), Södra Åland (Mariehamn, Lemland, Lumparland och Föglö), Västra Åland (Jomala, Hammarland och Eckerö) samt Norra Åland (Finström, Geta, Saltvik, Sund och Vårdö).

2.3 Kommunindelningsutredning Finström-Geta-Sund 2017

På initiativ från kommunerna Finström, Geta och Sund utsåg Ålands landskapsregering i mars 2017 Siv Sandberg till utredare av en frivillig samgång mellan de tre kommunerna. Rapporten publicerades i oktober 2017⁷.

De tre kommunerna gick vidare med att utarbeta ett förslag till samgångsavtal som publicerades i april 2018. I augusti 2018 avslutades processen med att få till stånd en kommunsammanslagning efter att Geta kommun valt att lämna förhandlingarna.

⁴ Enestam Jan-Erik & Henricson Marcus (2015): Samarbetsutredning för Norra Åland. Slutrapport. Mångsyssleriet och H&M Henricson
<https://www.regeringen.ax/sites/www.regeringen.ax/files/attachments/page/samarbetsutredning-for-norra-aland-kommuner-1.pdf>

⁵ PwC Sverige. Kommunutredningen 2016. Fördjupad analys. Långsiktig finansiell analys.

⁶ Lannerhjelm Oskar m.fl. (2017): Åland. Kommunutredning 2016. Slutrapport 2017–02–28. PwC Sverige.

⁷ Sandberg Siv (2017): Kommunindelningsutredning Finström–Geta–Sund 2017. Utredarens rapport, oktober 2017. <https://www.regeringen.ax/sites/www.regeringen.ax/files/attachments/page/fgs-2017-slutredigerad-slutredigerad-22102017-v2.pdf>

2.4 ÅSUB:s invånarenkäter 2010 och 2016

Ålands statistik- och utredningsbyrå ÅSUB genomförde 2010 och 2016 omfattande enkäter till kommuninvånarna på Åland. Studien "Invånarnas syn på kommunernas verksamhet och organisation" 2010 analyserade kommunernas demokrati och tjänsteproduktion ur flera olika synvinklar⁸.

Invånarenkäten 2016 genomfördes som en del av den kommunutredning som landskapsregeringen initierat och fokuserade specifikt på ålänningarnas syn på olika alternativ till ändrad kommunindelning⁹.

Både 2010 och 2016 var ålänningarna på ett allmänt plan positivt inställda till ändringar av kommunindelningen, men mer skeptiskt inställda till ändringar som berör den egna kommunen.

När det gällde synen på de olika alternativ till ny kommunindelning som presenterades 2016 var splittringen stor beroende på respondenternas boplatser, vilket enligt ÅSUB "tyder på att det blir en stor utmaning att jämkasamma dessa om och när en ny kommunindelning genomförs på Åland."

⁸ ÅSUB (2010). Invånarnas syn på kommunernas verksamhet och organisation. Rapport 2010:9

⁹ ÅSUB (2017). Den framtida kommunindelningen på Åland – en enkätstudie. Rapport 2017:1.

3 Kommunernas ställningstaganden

Utöver kommunernas formella remissvar på landskapsregeringens meddelanden och lagförslag har flera kommuner genomfört rådgivande folkomröstningar och invånarundersökningar och/eller tagit andra former av initiativ i anslutning till den pågående reformen.

3.1 Rådgivande folkomröstningar i kommunerna

Den 28 januari 2018 ordnade kommunerna Brändö, Eckerö, Hammarland, Saltvik, Sund och Vårdö rådgivande folkomröstningar om kommunreformen. När folkomröstningarna ordnades var landskapsregeringens förslag till bildande av nya kommuner i Skärgården, Norra Åland och Södra Åland känt, men förslaget till reformlagstiftning hade inte offentliggjorts.

Frågorna i folkomröstningarna handlade med små variationer om invånarnas syn på att den nuvarande kommunen ska fortsätta som en självständig kommun. Valdeltagandet i folkomröstningarna varierade mellan 48,8 och 59,6 procent. I fem av kommunerna uttryckte en majoritet av väljarna sitt stöd för att kommunen ska fortsätta som självständig kommun:

- Brändö 90 %
- Eckerö 61 %
- Hammarland 59 %
- Saltvik 69 %
- Vårdö 83 %

I Sund var stödet för fortsatt självständighet 46 % bland de röstande. I Sunds kommun ordnades den 8 april 2018 en andra folkomröstning om sammanslagningen med Finström och Geta. Folkomröstningsfrågan lydde "Ska Sunds kommun gå samman med Finström och Geta i enlighet med samgångsavtal?". En majoritet (65,8 %) röstade nej till samgång enligt förslaget till samgångsavtal. Valdeltagandet var 47,8 procent.¹⁰

3.2 Kommunernas remissvar

Landskapsregeringen sände ut förslaget till lagstiftning om kommunreformen på remiss till kommunerna och andra instanser i april 2018. Kommunerna uttrycker i sina remissvar en förståelse för att det finns ett behov av att åstadkomma ändringar av kommunindelningen, men ställer sig kritiska till metoden och tidtabellen för genomförandet och till lagligheten i landskapsregeringens agerande.¹¹

De kommuner som i januari 2018 genomförde folkomröstningar om kommunens framtid hänvisar till folkomröstningsresultatet som grund för att kommunen ställer sig kritiskt till lagförslaget. Föglö och Kumlinge kommuner pekar på behovet att invänta resultatet av kommunindelningsutredningarna innan man tar slutlig ställning till kommunindelningen. Flera kommuner, bl.a. Brändö, Hammarland, Lemland och Lumparland efterlyser en öppenhet för alternativa modeller för en ny kommunstruktur.

¹⁰ ÅSUB (2018): Folkomröstning i Sund 2018. <https://www.asub.ax/sv/statistik/folkomrostning-sund-2018>

¹¹ Ålands landskapsregering, sammanställning av remissvar <https://www.regeringen.ax/demokrati-hallbarhet/ny-kommunindelning/remissvar-om-lagforslag>

3.3 Kommunernas invånarenkäter

3.3.1 Geta

Geta kommun genomförde i oktober 2018 en invånarenkät om kommunens olika framtidsalternativ efter att förhandlingarna om sammanslagning mellan Finström, Geta och Sund avslutats. Enkäten sändes ut till 401 personer och besvarades av 217, vilket ger en svarsfrekvens på 54 %.

Bland respondenterna hade alternativen att förbli en självständig kommun (43 %) och en sammanslagning mellan Geta och Finström (45 %) ungefär lika stort stöd. En sammanslagning av kommunerna på norra Åland i enlighet med LR:s förslag stöddes av 29 % av respondenterna.¹²

3.3.2 Kökar

Kökars kommun genomförde i november 2018 en invånarenkät som besvarades av 78 personer. 75 personer (96 %) stödde svarsalternativet "Kökar skall ha rätt att förbli en egen kommun så länge man vill det". En person stödde svarsalternativet "Jag stöder landskapsregeringens förslag om kommunsammanslagning".¹³

3.3.3 Lumparland

Lumparlands kommun genomförde i mars-april 2018 en enkät till 18 år fyllda kommuninvånare. Svarsfrekvensen var 70 %.

Av de svarande stödde 25 % att Lumparland fortsätter som en självständig kommun. En sammanslagning mellan Lumparland och Lemland fick stöd av 46 procent av respondenterna, medan 24 % föredrog en sammanslagning med Lemland, Jomala, Hammarland och Eckerö.¹⁴

3.4 Initiativ till frivilliga kommunindelningsutredningar

Utöver kommunindelningsutredningen mellan Finström, Geta och Sund har också två andra kommungrupperingar inkommit med begäran till landskapsregeringen om verkställande av frivilliga kommunindelningsutredningar.

Lemlands och Lumparlands kommuner inkom år 2017 (ÅLR 2017/5163) med begäran om en frivillig kommunindelningsutredning. Landskapsregeringen avslag begäran genom beslut 9.10.2018 med hänvisning till pågående kommunindelningsutredningar.

Kumlunge, Kökar och Sottunga inkom år 2017 (ÅLR 2017/9798) med en begäran om utredning av kommunstruktur och trafiksystem till Landskapsregeringen. Begäran avslogs genom beslut 9.10.2018 med hänvisning till pågående kommunindelningsutredningar.¹⁵

¹² Blomberg Gustav & Elmén Sandra (2018): Rapport. Invånarenkät Geta kommun. Oktober 2018.

http://www.geta.ax/files/Invnarenkt_resultat.pdf

¹³ Kökar kommun 2018. <https://www.kokar.ax/nyhet-kommunenkat>

¹⁴ Lumparlands kommun. Kommunstyrelsen. Sammanträdesprotokoll 2.5.2018.

http://www.lumparland.ax/files/kommunstyrelsens_protokoll_252018.pdf

¹⁵ Protokoll fört vid enskild föredragning 9.10.2018, nummer 71. Regeringskansliet, Enheten för rättsliga och internationella frågor. <https://www.regeringen.ax/sites/www.regeringen.ax/files/attachments/protocol/nr71-2018-enskild-rk1a.pdf>

4 Omvärldsanalys

Nedan beskrivs en rad allmänna trender som påverkar behovet av och förutsättningarna för en kommunreform.

4.1 Avmattad tillväxt

Enligt Finansministeriets prognos kommer den finländska ekonomin som helhet endast att växa med 1,5 % under 2019. Det är en kraftig avmattning, jämfört med 2,8 % för 2017 och 2,5 % för 2018 (prognos). För de närmaste åren förutspås en ytterligare avmattning, med en tillväxt i BNP på 1,3 % för 2020 och 1,1 % för 2021.¹⁶

Den ekonomiska tillväxten på Åland är inte i fas med konjunkturen för Finland i stort. Under några år har tillväxten i BNP varit betydligt långsammare än i Finland. Den åländska ekonomin växte endast med 0,5 % per år under perioden 2017–2018. Inget avgörande trendbrott förutspås för 2019.¹⁷

4.2 Effektiviseringsbehov i offentlig sektor

De faktorer som beskrivs ovan innebär sammantaget ett betydande behov av effektivisering inom offentlig förvaltning och service.

- Den internationella skattekonkurrensen innebär att en kännbar ökning av det totala skattetrycket inte är ett alternativ.
- Offentliga utgifter som ökar snabbare än skatteintäkterna leder till ett behov av att åstadkomma mer med samma eller mindre personal, utrymmen och andra tillgångar.
- Ibruktagnaden av ny teknologi inom vården leder till en kostnadsutveckling inom vårdsektorn som är snabbare än inom andra delar av offentliga sektorn.
- Den demografiska utvecklingen leder till
 - En försvagad försörjningskvot, där en allt mindre andel förvärvsarbetande personer ska finansiera välfärden för allt fler barn och äldre, och
 - En utveckling där en allt större del av BNP och av den uppmätta ekonomiska tillväxten uppkommer i den offentliga sektorn.

Flera av de trender som beskrivs ovan är i nuläget särskilt tydliga på Åland. Samtidigt som Ålands BNP under 2018 växer med 0,5 %, uppskattas det att

- Företagens omsättning minskar med –0,4 %,
- Produktionsvärdet inom den privata sektorn minskar med –0,2 %,
- Produktionsvärdet inom den offentliga sektorn ökar med 1,5 %, och
- Den totala lönesumman ökar med 2,5 %.¹⁸

Sammantaget innebär denna utveckling ett tydligt behov av genomgripande strukturella förändringar inom Ålands offentliga sektor som helhet. Kommunindelningen och organiseringen av den kommunala sektorns verksamhet är en viktig del av den helheten.

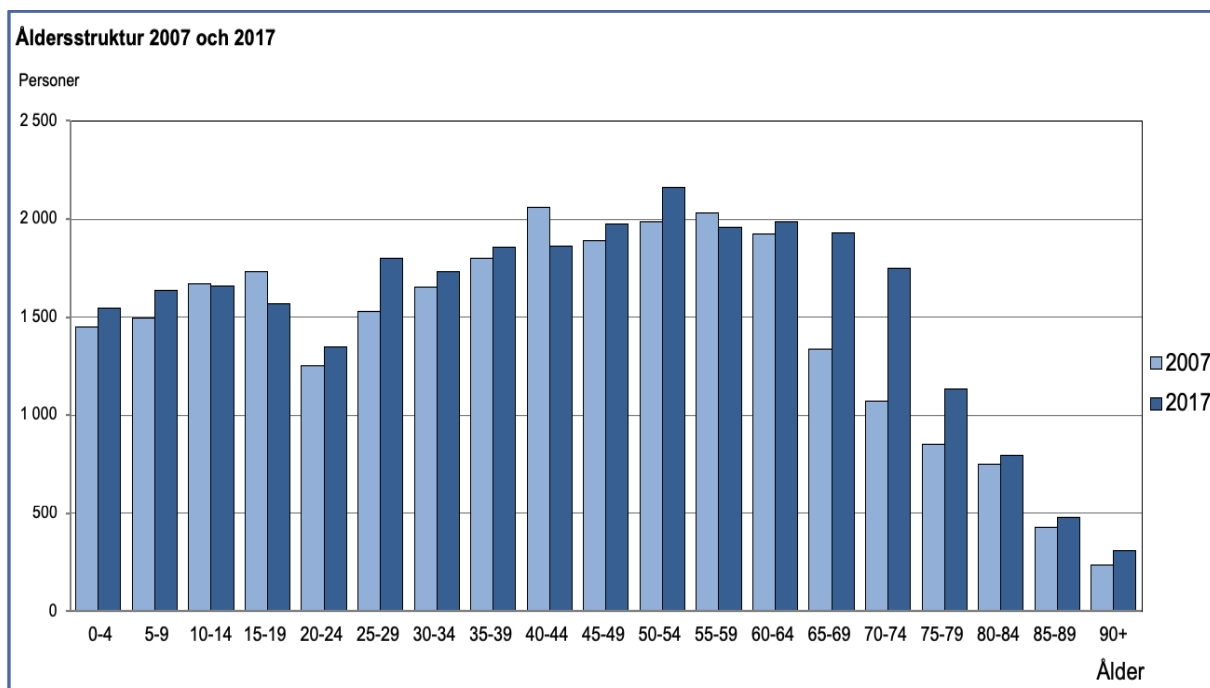
¹⁶ Finansministeriet (2018): Ekonomisk översikt, vinter 2018. Finansministeriets publikationer 33b/2018. Finansministeriet.

¹⁷ Palmer, Richard (2018): Ekonomisk översikt hösten 2018. ÅSUB Översikter och indikatorer 2018:3. Ålands statistik- och utredningsbyrå.

¹⁸ Palmer (2018), s. 7–13

4.3 Demografisk utveckling

Under tioårsperioden 2007–2017 ökade Ålands befolkning med 8,6 % från ca 27 000 till 29 500 personer. Huvuddelen av ökningen skedde i åldersgrupperna över 65 år. De flesta åldersgrupper under 65 år uppvisade antingen en minskning eller en mindre procentuell ökning än befolkningen sammanlagt.



Figur 2: Ålands åldersstruktur 2007 och 2017. Källa: ÅSUB Befolkning, Befolkningsregistercentralen.

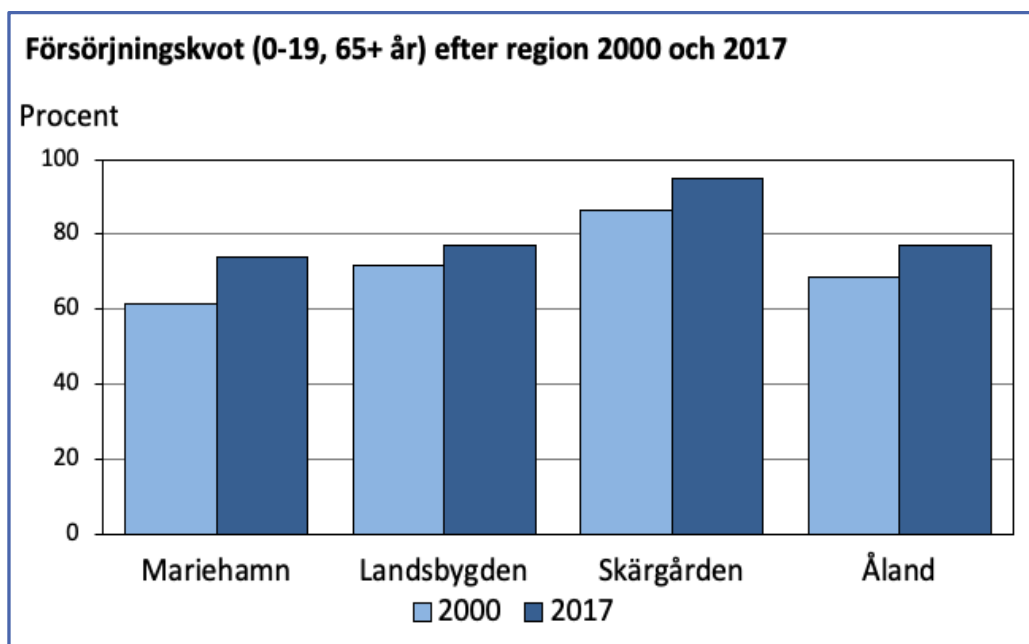
Den demografiska utvecklingen har inneburit att Ålands försörjningskvot har försvagats. Försörjningskvoten beräknas som summan av antal yngre (0–19 år) och äldre (65+ år) per 100 personer i yrkesaktiv ålder (20–64 år).

Försörjningskvoten består av

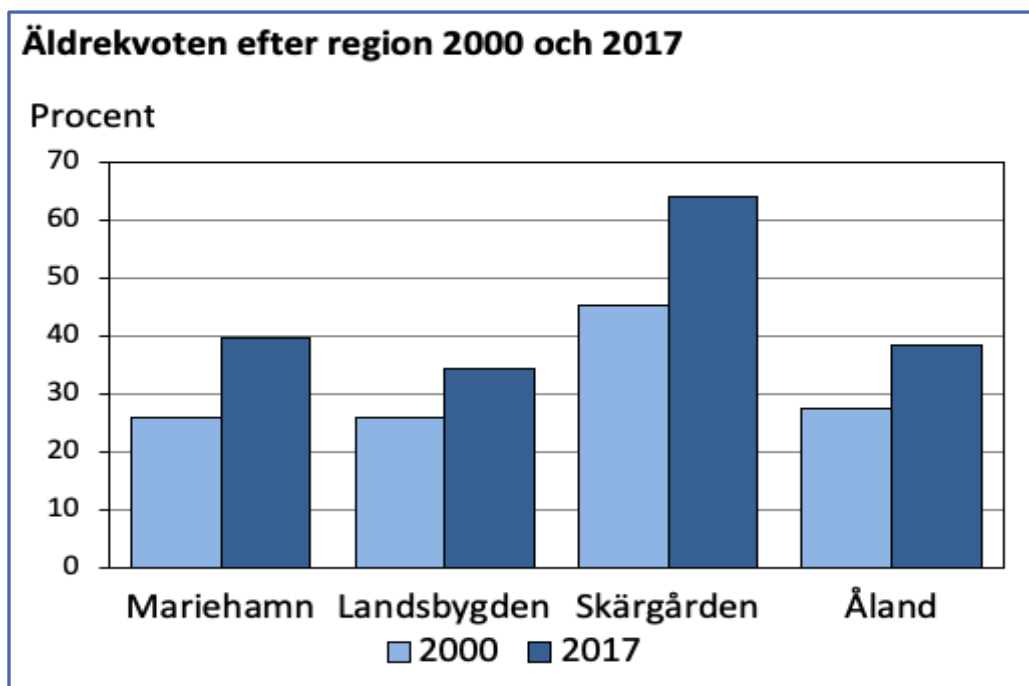
- Äldrekvoten: antal äldre (65+ år) per 100 personer i yrkesaktiv ålder, och
- Yngrekvoten: antal yngre (0–19 år) per 100 personer i yrkesaktiv ålder.

Ett högre tal betecknar en försvagad försörjningskvot. Ett lägre tal innebär att försörjningskvoten stärks.

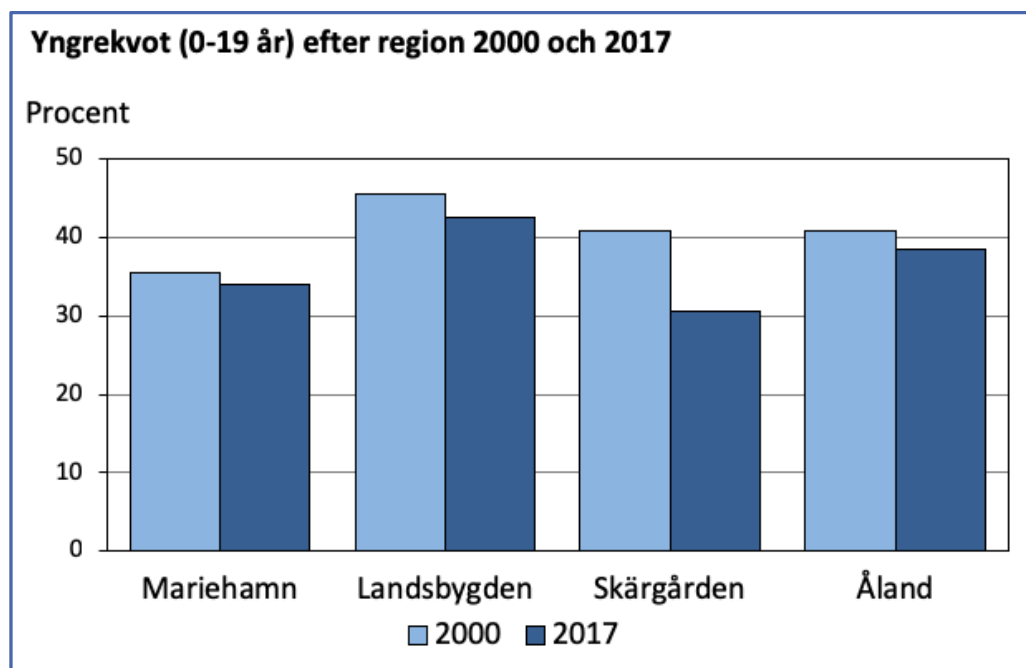
- Under perioden 2007–2017 har Ålands försörjningskvot försvagats från 68 till 77.
- Utvecklingen förklaras nästan helt av en försvagad äldrekvot.
- Försvagningen av försörjningskvoten har i sin helhet skett efter 2007.
- Under perioden 2000–2007 hölls försörjningskvoten oförändrad på 68.
- Trenden har varit densamma i alla åländska regioner.
- Klart snabbast har utvecklingen varit i Skärgården.



Figur 3: Försörjningskvot regionvis och för hela Åland 2000 och 2017.
Källa: ÅSUB Befolkning, Befolkningsregistercentralen.



Figur 4: Äldrekvoten regionvis och för hela Åland 2000 och 2017.
Källa: ÅSUB Befolkning, Befolkningsregistercentralen.



Figur 5: Yngrekvot regionvis och för hela Åland 2000 och 2017.
 Källa: ÅSUB Befolkning, Befolkningsregistercentralen.

Att äldrekvoten försvagas innebär konkret att

- Kommunernas skattebas försvagas och fördelas allt mer ojämnt mellan kommuner och regioner,
- Kommunernas kostnader för äldreomsorgen ökar betydligt snabbare än skattefinansieringen, och
- Kostnadstrycket för hälso- och sjukvården ökar, vilket minskar landskapets möjligheter att finansiera kommunernas verksamhet.

I detta avseende är utvecklingen på Åland som helhet mindre alarmerande än i Norden som helhet.¹⁹ Dock utgör de stora skillnaderna mellan olika åländska regioner en stor utmaning, inte minst för bärkraften i den kommunala ekonomin.

Om den utveckling som beskrivs ovan fortgår, kommer i synnerhet den kommunala ekonomin i skärgården att bli ännu mer beroende av finansiering från landskapet.

4.4 Urbanisering

Idag är urbaniseringen en kontinuerlig, global trend som förefaller omöjlig att påverka i grunden. I stället går allt fler länders strategier ut på att anpassa sig till urbaniseringen på bästa möjliga sätt.

Norden är inte undantagen från denna trend. Sverige är idag det EU-land där urbaniseringen går snabbast.²⁰ Samma mönster kan iaktas i Finland och på Åland.

¹⁹ Grunfelder, Julien; Rispling, Linus; Norlén, Gustaf (eds., 2018): State of the Nordic region 2018, s. 23–33. Nordiska ministerrådet.

²⁰ Grunfelder et al. (eds., 2018), s. 36–45

För Åland innebär urbaniseringen

- Att befolkningen i Mariehamn med närmaste omnejd ökar, medan övriga regioner kämpar med en minskande befolkning,²¹
- Att åldersstrukturen förskjuts mellan regionerna då studerande och unga vuxna flyttar till Mariehamnsregionen, och
- Att studerande och unga vuxna flyttar bort från Åland, främst till Stockholmsregionen och till det finländska fastlandet.

4.5 Skärpta krav på personlig integritet

Informationssamhällets utveckling har skapat ett behov av allt striktare regler för hantering av data med tanke på invånarnas personliga integritet. Det gäller i synnerhet data som kan kopplas till enskilda individer och som beskriver deras personliga egenskaper, aktiviteter eller preferenser.

Inom EU tog denna utveckling ett stort steg framåt den 25 maj 2018, när EU:s allmänna dataskyddsförordning började tillämpas i medlemsländerna.²² Den innebär en rad nya förpliktelser för alla privata och offentliga aktörer som lagrar och hanterar personuppgifter.

Kommunerna, kommunalförbunden och de kommunägda bolagen upprätthåller ett stort antal personregister i sin verksamhet. Den allmänna dataskyddsförordningen innebär en rad nya subjektiva rättigheter för de registrerade. Som exempel kan nämnas rätten till åtkomst, rätten att bli glömd, rätten till dataportabilitet och dataskydd som standard.

De nya subjektiva rättigheterna ställer helt nya krav på tekniska lösningar, administrativa rutiner och kommunikation i kommunerna och kommunkoncernerna.

4.6 Skärpta krav på markanvändning och miljöskydd

I de flesta västeuropeiska länder tillämpas ett noggrant reglerat system för planläggning, markanvändning, byggande och miljö. Det gäller också Finland och de andra nordiska länderna.²³ I lagstiftningen definieras planer med rättsverkningar på olika nivåer. Nationella, regionala och lokala myndigheter övervakar att regelverket följs.

På Åland är regelverket och myndighetsstrukturen inom denna sektor inte lika utbyggda som i de nordiska länderna i övrigt. I praktiken har den enskilda kommunen ett betydande rörelseutrymme i frågor som gäller planläggning, markanvändning, byggande och miljö. Det har lett till att praxis varierar mellan kommunerna.

En tydlig trend är att miljö- och klimatpolitiska målsättningar som fastställs i internationella avtal eller på EU-nivå i allt högre grad styr den nationella politiken och lagstiftningen samt riktlinjerna för myndigheternas verksamhet. Det förefaller uppenbart att denna trend via olika mekanismer också i allt högre grad kommer att påverka åländsk politik och lagstiftning.

²¹ Häggblom, Kenth; Lindqvist Gerd (2018): Befolkningen 2017. ÅSUB Statistik 2018:4. Ålands statistik- och utredningsbyrå.

²² Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679

²³ Se t.ex. den finländska markanvändnings- och bygglagen (FFS 132/1999)

En sådan utveckling innebär skärpta krav på kommunernas kompetens inom sektorer som planläggning, byggnadsinspektion, vatten- och avloppsförsörjning samt planering och byggande av vägar och annan infrastruktur. Likaså får förvaltningsmässig och juridisk kompetens större betydelse när regelstyrningen och myndighetstillsynen ökar.

Ålands utvecklings- och hållbarhetsagenda har under de senaste åren varit ett viktigt projekt, som engagerat ett stort antal aktörer i det åländska samhället. Agendan innehåller fyra hållbarhetsprinciper och sju strategiska utvecklingsmål. Tidsperspektivet sträcker sig till 2030.²⁴

4.7 Ökande krav på specialisering och spetskompetens

I avsnitten ovan ges några exempel på sektorer där allmänna trender leder till skärpta krav för kommunala sektorn. Motsvarande utveckling är tydlig också inom andra sektorer. I ett allt mer komplext samhälle innebär både ny lagstiftning och invånarnas och företagens behov och förväntningar att kommunen bör upprätthålla en hög kompetens inom många olika områden.

Inom socialvården är barnskyddet ett exempel på en verksamhet där kraven på kommunernas specialkunskande ökar snabbt.²⁵ Också inom grundskolan ökar kraven på specialkompetens, t.ex. i fråga om att beakta elever med särskilda behov.²⁶

4.8 Förväntningar på alternativ och valfrihet

I Sverige har valfriheten i mer än två decennier ökat inom många offentliga tjänster, såsom sjukvård, omsorg och skola. Invånarna har fått möjlighet att välja mellan offentliga och privata tjänsteproducenter, medan tjänsterna fortfarande finansieras med skattemedel.

I den pågående vårdreformen (den s.k. sote-reformen) i Finland ingår samma tanke. Avsikten är att skapa ett skattefinansierat valfrihetssystem, där invånarna inom vissa delar av hälso- och sjukvården kan välja mellan offentliga och privata tjänsteproducenter. Lagstiftningen om reformen torde slutbehandlas i riksdagen i mars 2019.

På Åland sker produktionen av skattefinansierade tjänster inom vård och omsorg, dagvård och skola tills vidare nästan helt i offentlig regi. Efterfrågan på privata alternativ har tills vidare varit blygsam. Sannolikt är en orsak till detta att den offentliga tjänsteproduktionen till många delar har tilldelats större resurser per invånare än t.ex. i Finland i medeltal.

Sannolikt kommer den trend med ökade förväntningar på valfrihet och alternativ som redan länge varit stark i Sverige också att förstärkas på Åland inom en nära framtid. Om och när så sker, ställer det nya krav på kompetens i kommuner och andra offentliga organisationer, vilket erfarenheter från Sverige tydligt visar.²⁷

²⁴ Se närmare www.barkraft.ax

²⁵ Under utredningsarbetet har frågan om behov av specialkunskande inom barnskyddet tagits upp såväl av kommunernas socialchefer som av representanter för Rädda Barnen rf.

²⁶ Under utredningsarbetet har det snabbt ökande behovet av specialkunskande i grundskolan har tagits upp såväl av representanter för kommunerna som för högstadiedistriktet.

²⁷ Se t.ex. Kastberg, Gustaf (2014): Valfrihet i vård, skola och omsorg. En uppdatering av kunskapsläget. Sveriges Kommuner och Landsting.

4.9 Förväntningar på digitala och mobila tjänster

En stor del av invånarna är vana att utnyttja digitala och mobila tjänster i fråga om privat och statlig service. Allt fler förväntar sig att kunna uträtta ärenden oberoende av tid och plats. Då är det naturligt att förvänta sig samma service av kommunen.

I Finland och Norden har kommunerna kommit olika långt när det gäller att svara på den digitala och mobila utmaningen från invånarna. I Finland inledde finansministeriet hösten 2016 ett utvecklingsprogram för digikommunförsök. Målet är både att uppnå betydande besparingar i kommunerna och att förbättra kundupplevelsen.²⁸

Ett exempel på en kommun som deltagit i digikommunförsöket och uppnått konkreta resultat är Sibbo, en tvåspråkig kommun i Nyland med drygt 20 000 invånare. Kommunen har ett omfattande utbud e-tjänster och elektroniska blanketter på sin webbplats.²⁹

På Åland tog landskapsregeringen 2012 fram en digital agenda för Åland.³⁰ Prioriterade insatsområden i agendan är

- E-förvaltning med ålänningarnas behov i centrum,
- Organisationsövergripande service och gemensamma IT-stöd,
- Grön IT, och
- Infrastruktur.

Genomförandet av flera punkter i agendan har inletts. En viktig aktör för genomförandet av agendan är Åda Ab, där bl.a. alla åländska kommuner är aktieägare.³¹ I praktiken har det dock inte alltid varit så lätt att motivera kommuner och andra offentliga aktörer att binda upp sig till gemensamma strukturer och verksamhetsmodeller.

²⁸ www.vm.fi/digikuntakokeilu

²⁹ www.sibbo.fi/e-tjanster_och_blanketter

³⁰ Digital agenda för landskapet Åland, antagen av landskapsregeringen den 5 november 2012

³¹ www.ada.ax

5 Lagstiftning

5.1 Lagstiftningen om Ålands självstyrelse

Enligt grundlagen har landskapet Åland självstyrelse enligt vad som särskilt bestäms i självstyrelselagen för Åland.³²

Enligt självstyrelselagen företräds landskapet Ålands befolkning i fråga om självstyrelsen av lagtinget som stiftar landskapslagar.³³

Till de frågor i vilka landskapet har lagstiftningsbehörighet hör kommunindelning, kommunala val och kommunernas förvaltning. Bland de kommunala uppgifter som hör till landskapets lagstiftningsbehörighet kan nämnas

- kommunala skatter,
- undervisning, läroavtal, kultur, idrott och ungdomsarbete,
- socialvård,
- byggnads- och planväsendet,
- natur- och miljövård, samt
- vägar och vägtrafik.

Till de uppgifter som kommunerna ansvarar för i riket, men som på Åland sköts av landskapet, hör bl.a. hälso- och sjukvården.³⁴

I de ärenden som hör till landskapets lagstiftningsbehörighet har landskapsregeringen och andra självstyrelsemyndigheter förvaltningsbehörighet, med vissa specificeringar som anges i självstyrelselagen.³⁵

5.2 Gällande lagstiftning om kommuner och kommunindelning

Enligt grundlagen är Finland indelat i kommuner, vilkas förvaltning ska grunda sig på självstyrelse för kommunens invånare. I vanlig lagstiftning bestäms om

- De allmänna grunderna för kommunernas förvaltning,
- Kommunernas uppgifter, och
- Grunderna för kommunindelning.³⁶

I kommunallagen³⁷ finns bestämmelser om kommunernas förvaltning och uppgifter. Enligt 1 § är Åland indelat i självstyrande kommuner, av vilka Mariehamn är stad.

Den kommunindelningsslag³⁸ som varit upphävd i riket sedan 2010 är fortfarande i kraft på Åland med vissa undantag och kompletteringar.³⁹

³² 120 § i Finlands grundlag

³³ 3 § 1 mom. och 17 § i självstyrelselagen

³⁴ 18 § i självstyrelselagen

³⁵ 23 § i självstyrelselagen

³⁶ 121–122 § i Finlands grundlag

³⁷ Kommunallag för landskapet Åland, ÅFS 1997:73

³⁸ FFS 1196/1997

³⁹ ÅFS 1997:76

5.3 Ny kommunstrukturlag och kommunreformlag

Lagtinget har i november 2018 antagit en ny kommunstrukturlag, som ska ersätta kommunindelningsslagen.⁴⁰ Samtidigt antogs en lag om en reform av kommunstrukturen på Åland.⁴¹ Avsikten är att bägge lagarna ska träda i kraft samtidigt under 2019.

Bägge lagarna genomgår för närvarande lagstiftningskontroll. Ålandsdelegationen finner i sitt utlåtande att bägge lagarna faller inom landskapets lagstiftningsbehörighet, och att tillämpningen av kommunstrukturlagen förutsätter att även kommunindelningsslagen träder i kraft.⁴²

Justitieministeriet har begärt Högsta domstolens utlåtande om lagarna. Lagstiftningskontrollen torde slutföras senast i mars 2019.

5.3.1 Tidigare oprövad lagstiftning

Enligt 1 § i kommunstrukturlagen är Åland för invånarnas självstyrelse, ordnandet av servicen och den allmänna förvaltningen indelat i kommuner. Kommunindelningen ändras

- Genom lag, eller
- Genom beslut av landskapsregeringen.

Kommunreformlagen är en sådan lag som avses i 1 § i kommunstrukturlagen. Dess mål är att genomföra en reform av kommunstrukturen på Åland under åren 2019–2022, i syfte att

- Skapa livskraftiga och funktionsdugliga kommuner,
- Stärka kommunernas förutsättningar att ordna likvärdig service av hög kvalitet på lika villkor,
- Förenhetliga samhällsstrukturen, och
- Trygga kommuninvånarnas självstyrelse.

Enligt kommunreformlagen delas Ålands kommuner in i tre samarbetsområden, inom vilka kommunerna ska gå samman senast den 1 januari 2022. De tre samarbetsområdena är

- *Norra Åland*, som består av de nuvarande kommunerna Finström, Geta, Saltvik, Sund och Vårdö,
- *Södra Åland*, som består av de nuvarande kommunerna Eckerö, Hammarland, Jomala, Lemland och Lumparland, och
- *Skärgården*, som består av de nuvarande kommunerna Brändö, Föglö, Kumlinge, Kökar och Sottunga.

Mariehamn berörs inte direkt av reformen.

När reformen enligt kommunreformlagen genomförs ska denna utredning och motsvarande utredningar för de andra samarbetsområdena beaktas.⁴³ Medan reformen enligt kommunreformlagen pågår är inga andra initiativ eller beslut om ändringar av kommunindelningen tillåtna.⁴⁴

⁴⁰ Lagtingets beslut 58/2018, nedan *kommunstrukturlagen*

⁴¹ Lagtingets beslut 57/2018, nedan *kommunreformlagen*

⁴² Ålandsdelegationens beslut 32/18

⁴³ 1, 3 och 5 § i kommunreformlagen

⁴⁴ 56 § 1 mom. i kommunstrukturlagen

5.3.2 Kommunreformen är bindande för kommunerna

Fullmäktige i alla kommuner inom samarbetsområdet ska godkänna likalydande samgångsavtal. De ska lämnas in till landskapsregeringen i så god tid att landskapsregeringen kan fastställa ändringen av kommunindelningen senast i juni 2021.⁴⁵

I landskapsregeringens ursprungliga lagförslag föreskrevs om en process i flera steg. I sista hand föreslogs det att landskapsregeringen fattar beslut om ändringarna i kommunindelningen, om kommunerna inte fattar beslut enligt lagen.

Den bestämmelsen ströks under behandlingen i lagtinget. Trots det torde det vara klart att såväl kommunreformen som kommunstrukturlagen om de träder i kraft i nuvarande form utgör normal, tvingande lagstiftning i förhållande till kommunerna och andra berörda instanser.

I samband med Ålandsdelegationens utlåtande gjorde två ledamöter ett uttalande, enligt vilket 3 § i kommunreformen i och med de ändringar som gjordes under lagtingsbehandlingen ska anses ha ändrat karaktär från att vara normal, tvingande lagstiftning till att vara "en deklaratörisk bestämmelse".

Begreppets innebörd förklaras inte närmare. Varken i grundlagen eller i självstyrelselagen finns några bestämmelser om deklaratörisk lagstiftning. De bägge ledamöterna anmälde ingen avvikande åsikt till Ålandsdelegationens beslut, som alltså var enhälligt.⁴⁶

Enligt lagtexten och förarbetena är kommunreformen avsedd att utgöra normal, tvingande lagstiftning. Inget annat framgick heller under behandlingen i lagtinget. I egenskap av offentliga aktörer är kommunerna skyldiga att noggrant iakttaga lag i all sin verksamhet.⁴⁷

5.3.3 Kommunstrukturlagen ska tillämpas som allmän lag

Om och när kommunstrukturlagen träder i kraft, ersätter den kommunindelningenslagen som upphävs. Därefter är kommunstrukturlagen den allmänna lag som styr den fortsatta processen. Till den del kommunreformen innehåller avvikande eller kompletterande bestämmelser ska den tillämpas.⁴⁸

I kommunreformen ingår en bestämmelse enligt vilken också 21, 24 och 27 § samt 7, 8 och 10 kap. i kommunstrukturlagen ska tillämpas när reformen enligt kommunreformen tillämpas. Om bägge lagarna träder i kraft samtidigt, torde den bestämmelsen i praktiken bli överflödig eftersom kommunstrukturlagen ersätter kommunindelningenslagen som allmän lag och därmed ska tillämpas i sin helhet.⁴⁹

⁴⁵ 7–9 § i kommunreformen

⁴⁶ Såväl i ledamöternas uttalande som i det avsnitt i Ålandsdelegationens motivering till vilket de hänvisar talas om "kommunstrukturlagen"; av sammanhanget framgår dock att kommunreformen torde avses.

⁴⁷ 2 § 3 mom. I Finlands grundlag

⁴⁸ 55 § i kommunstrukturlagen och 2 § i kommunreformen med förarbeten

⁴⁹ Enligt 56 § 2 mom. i kommunstrukturlagen ska kommunindelningenslagen tillämpas på sådana kommunsammanslagningar om vilka landskapsregeringen på initiativ av två eller flera kommuner har fattat beslut innan kommunstrukturlagen trätt i kraft. Den bestämmelsen torde inte bli tillämplig i praktiken, eftersom inga sådana beslut är aktuella i nuläget.

5.3.4 Bestämmelser om samgångsunderstöd

Bestämmelser om samgångsunderstöd finns såväl i kommunreformen som i kommunstrukturlagen och i den gällande kommunindelningenslagen. Enligt kommunreformen är understödet för fasta Ålands del graderat enligt samgångstidpunkt.⁵⁰ Samgångsunderstödet ska användas till

- Nödvändiga kostnader för bildandet av den nya kommunen,
- Utvecklandet av servicesystem och
- Förbättrande av servicens produktivitet, eller
- För att stärka ekonomin i den nya kommunen.

Enligt kommunreformen ska de nya kommunerna bildas senast den 1 januari 2022. En ny kommun bildas alltid vid ett årsskifte. I praktiken torde det inte vara realistiskt att någon av de nya kommunerna inleder sin verksamhet den 1 januari 2020.

Beroende på samgångstidpunkt är samgångsunderstödet ungefärliga belopp för de nya kommunerna följande:

Samgångstidpunkt	1.1.2021	1.1.2022
Norra Åland	4,3 milj. €	2,6 milj. €
Södra Åland	5,2 milj. €	3,1 milj. €
Skärgården	2,5 milj. €	2,5 milj. €

Tabell 2: Samgångsunderstöd vid olika samgångstidpunkt enligt kommunreformen.

Samgångsunderstödet betalas under de tre första åren så att 50 % betalas ut det första året, 30 % det andra året och 20 % det tredje året.

5.4 Lagstiftningen om landskapsandelssystemet

Utöver egna skatteintäkter deltar landskapet i finansieringen av kommunernas lagstadgade uppgifter genom landskapsandelar och komplettering av skatteinkomster. Systemet baserar sig på landskapsandelenslagen.⁵¹ Landskapsandelarna till kommunerna består av

- Kostnadsbaserade landskapsandelar på socialvårdsområdet,
- Kostnadsbaserade landskapsandelar inom grundskolan,
- Landskapsandelar för medborgarinstitut och kulturverksamhet,
- Komplettering av skatteinkomsterna,
- Prövningsbaserat samarbetsstöd, och
- Stöd för anläggningsprojekt i ytterskärgården.

Dessutom kan lagtinget genom lag bevilja kommunerna extra understöd av olika orsaker.⁵²

⁵⁰ Se 4 kap. i kommunreformen

⁵¹ Landskapslagen om landskapsandelar till kommunerna (ÅFS 2017:120), nedan *landskapsandelenslagen*, trädde i kraft den 1 januari 2018 och ersatte tre lagar från 1993.

⁵² Ett exempel är landskapslagen om vissa kompensationer till kommunerna finansåret 2018 (ÅFS 2018:101), enligt vilken kommunerna får sammanlagt ca 1,2 miljoner euro i kompensation för de ekonomiska effekterna av det s.k. konkurrenskraftsavtalet och av skatteåtgärder 2018.

5.4.1 En kommunreform förutsätter ändringar i landskapsandelssystemet

Det nuvarande landskapsandelssystemet är uppbyggt för en struktur med 16 kommuner på Åland. Ändringar i kommunstrukturen får lätt betydande konsekvenser för landskapsandelarna.

Om reformen enligt kommunreformen genomförs utan att några ändringar görs i landskapsandelssystemet, blir effekten starkt negativ för kommunerna. Enligt preliminära beräkningar förlorar kommunerna då ca 2,9 miljoner euro per år. Effekten fördelar sig mellan de olika samarbetsområdena enligt följande:

Norra Åland	-1 380 000 €	-217 €/inv.	-12,4 %
Södra Åland	-1 040 000 €	-108 €/inv.	-9,0 %
Skärgården	-480 000 €	-287 €/inv.	-11,9 %
Sammanlagt	-2 900 000 €	-165 €/inv.	-10,8 %

**Tabell 3: Minskning i landskapsandelar vid en kommunsamgång
Utan ändringar i landskapsandelssystemet.**

Den sammanlagda effekten som beskrivs ovan består av en rad olika faktorer. Flera av dem framstår som mer eller mindre slumpmässiga i förhållande till lagens syfte, som är att finansiera kommunernas lagstadgade uppgifter.

Enligt kommunreformen ska landskapsregeringen kompensera de nya kommunerna för minskningen i landskapsandelar till fullt belopp under de fem första åren efter en förändring i kommunindelningen. De minskningar som beskrivs ovan träder alltså i praktiken i kraft från och med det sjätte året.

Det torde vara klart att en reform enligt kommunreformen förutsätter strukturella förändringar i lagstiftningen om landskapsandelar till kommunerna.

5.5 Lagstiftning om kommunalt samordnad socialtjänst

Lagtinget har i september 2015 antagit en rad lagar gällande bildandet av en kommunalt samordnad socialtjänst.⁵³ De centrala lagarna i sammanhanget är

- Landskapslagen om en kommunalt samordnad socialtjänst⁵⁴, nedan *lag 1*, och
- Landskapslagen om ändring av landskapslagen om en kommunalt samordnad socialtjänst, nedan *lag 2*.

Enligt lag 1, som trädde i kraft den 1 januari 2016 och därefter har ändrats i fråga om tidtabellen för genomförandet, ska alla åländska kommuner senast den 1 april 2019 ingå avtal om bildandet av ett eller flera socialvårdsområden.

I praktiken är målet att bilda ett enda socialvårdsområde, vilket är den primära modellen enligt lagen. Den samordnade socialtjänsten ska omfatta all den socialvård som enligt lag ankommer på kommunerna, förutom barnomsorgen och äldreomsorgen.

⁵³ Lagtingets beslut 79–88/2015

⁵⁴ ÅFS 2016:2

Om kommunerna når ett avtal senast den 1 april 2019, sätts lag 2 inte i kraft. I annat fall är avsikten att landskapsregeringen med stöd av 20 § 2 mom. i självstyrelselagen ska besluta att lag 2 ska träda i kraft den 1.1.2020.

Det innebär i så fall en ändring av lag 1 så att en lagstadgad modell för förvaltning och finansiering av den samordnade socialtjänsten tas i bruk. Uppgifterna överförs då till ett lagstadgat kommunalförbund med alla åländska kommuner som medlemmar.

Oavsett om kommunerna ingår ett frivilligt avtal om organiseringen och finansieringen eller om det lagstadgade kommunalförbundet bildas, är avsikten att den samordnade socialtjänsten ska inleda sin verksamhet senast den 1 januari 2021.

Under utredningsarbetet har en rad experter framfört den bestämda åsikten att en samordning av socialtjänsten behövs också om en kommunreform enligt kommunreformlagen genomförs. En stor del av uppgifterna inom socialväsendet kräver sådant specialkunnande som inte heller de nya kommunerna kan garantera.⁵⁵

5.6 Pågående lagstiftningsprojekt som påverkar kommunerna

Nedan redogörs kort för några pågående lagstiftningsprojekt som inverkar på de åländska kommunernas verksamhet. En övergripande trend är att kraven på kommunerna ökar, bl.a. i fråga om

- Specialkunnande,
- Jämlik behandling,
- Skydd för personuppgifter,
- Individuellt skräddarsydda tjänster, och
- Förmåga att hantera ekonomiska risker.

5.6.1 Ny socialvårdslagstiftning

Våren 2016 inleddes beredningen av en ny åländsk socialvårdslag och en rad andra lagar som har samband med den. Avsikten är att anta rikets lag med adekvata avvikelser.⁵⁶

Ambitionen är att den nya lagstiftningen ska kunna träda i kraft under 2019. I maj 2018 överförde landskapsregeringen en lagstiftningspromemoria till lagberedningen för lagstiftningsåtgärder.⁵⁷ Några centrala målsättningar är att

- Stärka socialvårdslagens allmänna ställning,
- Främja en jämlik tillgång och tillgänglighet till socialvården,
- Överföra tyngdpunkten i socialvården från korrigerande åtgärder till främjande av välfärden och tidigt stöd,
- Stärka klientorienteringen och den övergripande karaktären i tillfredsställandet av klienternas behov, samt
- Trygga tillgången till stöd i människornas egna vardagsmiljöer.⁵⁸

⁵⁵ Den synpunkten har framförts bl.a. i intervjuer med kommunernas socialchefer och med representanter för Rädda Barnen på Åland r.f.

⁵⁶ ÅLR 2015/9835, 1.10.2015

⁵⁷ Protokoll fört vid enskild föredragning nr 58/2018

⁵⁸ Socialvårdsbyråns lagstiftnings-PM, Bilaga 1, S218E17, s. 80

Tillämpningen av den nya socialvårdslagen kommer att ställa nya krav på kommunerna och andra aktörer inom sektorn. I detta sammanhang finns det skäl att hänvisa till den tidigare citerade synpunkten från experter inom sektorn, att en starkare samordning av socialväsendet behövs också om en kommunreform enligt kommunreformen genomförs.

5.6.2 Ny grundskolelagstiftning

Beredningen av en ny grundskolelagstiftning pågår i landskapsregeringen. Beredningen har pågått sedan 2016. Avsikten är att ett förslag till ny lagstiftning med motiveringar ska kunna

- Sändas ut på remiss våren 2019, och
- Ges till lagtinget under 2019.

Vid tidpunkten för denna rapportens färdigställande hade ännu inget färdigt lagförslag offentliggjorts. Under beredningen hittills har bl.a. följande målsättningar diskuterats:

- Att lagstiftningsmässigt och administrativt överföra barnomsorgen från socialväsendet till utbildningsväsendet,
- Att införa allmän rätt till avgiftsfri, ettårig förskoleundervisning,
- Att utöka rätten till undervisning som ersätter grundskolan,
- Att införa rätt för vuxna att fullgöra grundskolans lärokurs,
- Att införa möjlighet till svenska som andra språk och hemspråksundervisning på andra språk,
- Att ersätta den nuvarande uppdelningen i konfessionell religionsundervisning och konfessionslös livsåskådningskunskap med konfessionslös undervisning i religions- och livsåskådningskunskap, och
- Att stärka rätten till individanpassad skolgång för elever som inte behöver specialklassundervisning eller träningsundervisning.⁵⁹

För kommunerna innebär de målsättningar som nämns ovan betydande nya krav på specialkunskap, personalresurser och finansiering. Landskapsregeringens avsikt är att t.ex. merkostnaden för det lagstadgade förskoleåret ska kompenseras genom ökade landskapsandelar.

Sedan 2017 har en betydande minskning av de sammanlagda landskapsandelarna till kommunerna ägt rum.⁶⁰ Nettoeffekten torde bli att kommunerna ska

- Fullgöra fler och mer krävande lagstadgade uppgifter
- Med mindre finansiering i form av landskapsandelar.

⁵⁹ Revidering av grundskolelagen. Den parlamentariska arbetsgruppens rapport om revidering av grundskolelagen 29 maj 2018. Bilaga, beslut 116U2, 7.6.2018, ÅLR 2016/4036.

⁶⁰ De totala landskapsandelarna till kommunerna uppgick 2017 till ca 37 miljoner euro. För 2019 förväntas beloppet uppgå till ca 32 miljoner euro. Minskningen i landskapsandelarnas nominella belopp, utan att kostnadsökningen beaktas, förväntas alltså bli 5 miljoner euro eller 13,5 % på två år. Se t.ex. Ålands kommunförbunds budget 2019 och ekonomiplan 2020–2022, s. 9–10. Till viss del minskas effekten temporärt genom andra åtgärder från landskapets sida, såsom LL 2018:101 som refereras ovan.

5.6.3 Övrigt behov av ny lagstiftning som berör kommunerna

Behovet av en reform av *offentlighetslagstiftningen* har diskuterats en längre tid. Det råder bred enighet om att den gällande landskapslagen om allmänna handlingars offentlighet⁶¹ är föråldrad. Under 2018 har en arbetsgrupp inom landskapsregeringen arbetat med att ta fram ett första utkast till ny lagstiftning. Tills vidare har inget lagförslag sänts ut på remiss eller annars offentliggjorts.

Den åländska *kommunallagen* trädde i kraft den 1 januari 1998.⁶² Dess förebild är den tidigare kommunallagen i riket⁶³, som ersattes med en ny kommunallag 2015.⁶⁴ Också på Åland har behovet av en ny kommunallag diskuterats i olika sammanhang. Tills vidare har dock inget konkret lagstiftningsprojekt inletts.

På Åland finns i nuläget ingen landskapslagstiftning om *offentlig upphandling*. Frågan hör till landskapets lagstiftningsbehörighet, och rikslagen om offentlig upphandling och koncession⁶⁵ tillämpas inte på Åland. På upphandlingar som överskrider EU:s tröskelvärden tillämpas EU:s bestämmelser. För övriga upphandlingar finns ingen bindande lagstiftning, utöver den allmänna förvaltningslagstiftningen och förvaltningsprocesslagstiftningen.

Denna lucka i lagstiftningen har lett till en varierande praxis i upphandlingsfrågor bland kommuner och andra offentliga aktörer. Saken har bl.a. påtalats av Ålands Näringsliv r.f., som också föreslagit att en utmanarrätt införs i åländsk lagstiftning. Tills vidare har dock inga konkreta lagberedningsåtgärder inletts.

⁶¹ Landskapslagen om allmänna handlingars offentlighet (ÅFS 1997:33)

⁶² ÅFS 1997:73

⁶³ FFS 365/1995

⁶⁴ FFS 410/2015

⁶⁵ FFS 1397/2016

6 Arbetsmetod

Nedan beskrivs den huvudsakliga arbetsmetoden för denna utredning. Arbetssättet har i hög grad påverkats av

- Att de tre utredningarna för Södra Åland, Norra Åland och Skärgården har genomförts samtidigt,
- Att tidsramen har varit snävare än vad som vanligen är fallet för motsvarande utredningar,
- Att en ny kommunreformlag och kommunstrukturlag har beretts, behandlats och godkänts av lagtinget samtidigt som utredningsarbetet pågått, och
- Att grundmaterial i form av forskningsresultat, tidigare utredningar, statistik, offentliga utredningar och färdiga kalkylverktyg inte i samma utsträckning finns tillgängliga på Åland som i riket eller i de andra nordiska länderna.

6.1 Skriftligt material

Under utredningsarbetet har utredarna gått igenom en stor mängd skriftligt material. I källförteckningen nämns de källor till vilka det finns direkta hänvisningar i denna rapport. Annat skriftligt material som använts är bl.a.

- Åländsk, finländsk och nordisk lagstiftning med förarbeten och kommentarer,
- Rapporter om kommunindelningssutredningar och andra offentliga utredningar i de nordiska länderna,
- Offentliga statistikdatabaser i Åland, riket och de nordiska länderna,
- Uppgifter om kommunal ekonomi, demografi, lokal demokrati, infrastruktur, trafiklösningar och servicestruktur i åländska, finländska och nordiska kommuner som utredarna har tillgång till, och
- Åländsk, finländsk, nordisk och internationell litteratur inom offentlig förvaltning, offentlig ekonomi, offentlig rätt, organisationsteori, ledarskap och närliggande områden, och
- Utredarnas egna minnesanteckningar från de möten, intervjuer och muntliga diskussioner som ingått i utredningsarbetet.

6.2 Kalkylverktyg

De åländska kommunernas verksamhetsförutsättningar skiljer sig på många sätt från dem som gäller i Finland och de andra nordiska länderna. Befintliga kalkylverktyg har därför inte som sådana kunnat utnyttjas t.ex. för att göra ekonomiska prognoser för de nuvarande åländska kommunerna eller för att prognostisera de planerade nya kommunernas ekonomi.

I fråga om *skatteprognoser* anlitar ett flertal åländska kommuner Finlands Kommunförbunds kalkyltjänst. I teorin ska den ge ett lika riktigt resultat för åländska kommuner som för kommuner i riket. I praktiken är dock flera kommuners erfarenhet att prognoserna inte har en sådan exakthet att de kan användas som grund för kommunernas planering och beslutsfattande.

Motsvarande utmaningar finns i fråga om prognostisering av kommunernas *verksamhetskostnader*. De flesta åländska kommuner ligger i en sådan storleksklass att ett eller ett par krävande individärenden ett enskilt år syns tydligt i kommunens bokslut.

Landskapsandelssystemet har genomgått betydande förändringar under de senaste åren. För de flesta kommuner har landskapsandelarnas totalbelopp minskat. I samband med utredningsuppdraget har landskapsregeringen uttryckt en beredskap att göra de ändringar i lagstiftningen om landskapsandelar som en kommunreform förutsätter. Att peka på sådana behov är en del av utredningsuppdraget.

Av de skäl som anges ovan är det mycket svårt att prognostisera de nuvarande kommunernas och de planerade nya kommunernas ekonomiska utveckling. Beskrivningarna av de nuvarande och planerade nya kommunernas ekonomiska situation sker därför i huvudsak mot bakgrund av uppgifter om hur ekonomin förverkligats under tidigare bokslutsår.

6.3 Möten med kommunernas representanter

Under hela utredningsarbetet har utredarna hållit tät kontakt med kommunernas representanter. Kommunikationen med förtroendevalda, ledande tjänsteinnehavare och invånare har skett i form av ett stort antal möten.

Utredningsarbetet i alla tre utredningsområden har inletts med inledande möten i alla kommuner.

6.4 Referensgrupper

För varje utredningsområde har det funnits en politisk referensgrupp bestående av representanter för kommunerna. Varje kommun har ombetts utse tre förtroendevalda till referensgruppen. På utredarnas begäran har dessutom kommundirektörerna deltagit i referensgruppernas arbete.

Referensgruppernas uppgift har varit att

- Förse utredarna med information,
- Bidra till en god kommunikation med kommuninvånarna, och
- Stå till utredarnas förfogande för informella diskussioner.

Referensgrupperna för Södra Åland och Skärgården har hållit fyra möten. Referensgruppen för Norra Åland har hållit tre möten.

Inför Södra Ålands referensgrupps första möte meddelade Hammarlands kommun att kommunen inte deltar i referensgruppens arbete. Utredarna har dock hållit kommunen uppdaterad genom att samma material sänds till Hammarlands kommundirektör som till referensgruppens medlemmar.

6.5 Allmänna möten

Enligt den ursprungliga projektplanen skulle två allmänna möten per utredningsområde ha hållits. Under utredningsarbetets gång har utredarna i samråd med kommunernas och landskapsregeringens representanter konstaterat att det finns skäl att prioritera dialogen

med kommuninvånarna. Därför har allmänna möten hållits i varje kommun, med ett par undantag.⁶⁶

Ökningen av antalet allmänna möten har inneburit att tidsanvändningen har prioriterats om inom ramen för den fastställda projektplanen. Enligt utredarnas uppfattning har omprioriteringen visat sig motiverad. I de flesta kommuner har de allmänna mötena varit välbesökta.

6.6 Personliga intervjuer

Utöver de diskussioner som förts i samband med olika möten har utredarna också genomfört ett antal personliga intervjuer med representanter för olika organisationer inom offentliga, privata och tredje sektorn.

6.7 Genomgångar med landskapsregeringen

Under utredningsarbetets gång har utredarna fortlöpande rapporterat till landskapsregeringen i egenskap av uppdragsgivare. Rapporteringen har skett på hela regeringens nivå, till ansvariga ministrar och avdelningar inom landskapsregeringen samt till enskilda tjänsteinnehavare.

Utredarna har bland annat haft två genomgångar med landskapsregeringens infrastrukturavdelning. Utifrån genomgångarna har infrastrukturavdelningen i december 2018 gjort ett utkast till trafikmodell för den planerade skärgårdskommunen. På utredarnas begäran har skärgårdskommunernas representanter kommenterat utkastet.

6.8 Hörande i lagtinget

I samband med behandlingen av kommunstrukturlagen och kommunreformen hördes utredarna av lagtingets lag- och kulturutskott den 7 september 2018. Alla tre utredare deltog i hörandet.

⁶⁶ Enligt överenskommelse med kommunerna har gemensamma allmänna möten hållits för Eckerö och Hammarland samt för Lemland och Lumparland.

7 Utredningsområdet

7.1 Fem skärgårdskommuner

Utredningsområdet Skärgården består av kommunerna Brändö, Föglö, Kumlinge, Kökar och Sottunga. Samtliga kommuner är öar utan fast vägförbindelse. Kommunikationerna till resten av skärgården och fasta Åland är beroende av Ålandstrafikens skärgårdsfärjor som upprätthålls av landskapet Åland.

Brändö har förbindelse med finska fastlandet genom linjen mellan Åva i Brändö och Osnäs i Gustavs. Från Kökar finns en färjeförbindelse till Galtby i Korpo (Pargas). I Brändö, Kumlinge, Sottunga och Kökar är befolkningen utspridd på flera öar som binds samman med färje- eller förbindelsebåtstrafik. Kommunernas läge och geografi påverkar hur den kommunala verksamheten och serviceproduktionen har byggts upp.

7.2 Befolkningen

Befolkningsmässigt hör kommunerna till de minsta på Åland och i Finland. Vid utgången av år 2017 hade Brändö 452, Föglö 532, Kumlinge 314, Kökar 236 och Sottunga 92 invånare. I hela Finland fanns 14 kommuner med färre än 1 000 invånare. Av dem fanns 10 på Åland.⁶⁷

Kommun	Totalt	0–6	7–64	65–74	75–85	85 +
Brändö	452	14	287	89	40	22
Föglö	532	32	335	89	42	34
Kumlinge	314	12	198	50	36	18
Kökar	236	1	153	46	25	11
Sottunga	92	0	56	20	9	7
Skärgården	1 626	59	1 029	294	152	92
Skärgården %-fördelning per åldersklass	100	3,6	63,3	18,1	9,3	5,7
Hela Åland, %-fördelning	100	7,5	70,8	17,5	6,5	2,7

Tabell 4: Befolkningen enligt åldersgrupp i skärgårdskommunerna och på hela Åland.
Källa: ÅSUB.

⁶⁷ Kommunindelningen 1.1.2018. Statistikcentralen och Finlands Kommunförbund.

Befolkningen i skärgården har minskat gradvis och befolkningsminskningen har accelererat på 2010-talet. Under perioden 2000–2017 minskade skärgårdskommunernas befolkning med sammanlagt 313 personer⁶⁸.

Som en konsekvens av befolkningsminskningen under 2000-talet har andelen äldre invånare i skärgårdskommunerna ökat. I jämförelse med Åland som helhet har skärgårdskommunerna en lägre andel barn och unga och en högre andel äldre.

Föglö är den av skärgårdskommunerna som har en åldersstruktur som mest påminner om Åland som helhet. Den 31 december 2017 hade Kökar 1 och Sottunga 0 invånare i åldern 0–6 år. Det påverkar förutsättningarna för att upprätthålla barnomsorg och skola i kommunerna.

7.3 Sysselsättning och näringar

Bland den arbetsföra befolkningen i skärgårdskommunerna är sysselsättningsgraden god och arbetslösheten låg. År 2018 var andelen arbetslösa arbetssökande i fyra av fem skärgårdskommuner lägre än för hela Åland.

Skärgårdskommunernas näringsstruktur skiljer sig åt. I Brändö och Föglö är fiskodling och fiskförädling bärande pelare i det lokala näringslivet. I Kumlinge och på Kökar arbetar de flesta anställda inom offentlig förvaltning och vård och omsorg, dvs. kommunens, ÅHS och landskapets verksamheter.

I alla skärgårdskommuner är kommunen en viktig arbetsgivare. De kommunala arbetsplatserna har en stor betydelse för den lokala livskraften i skärgården.⁶⁹

Kommun	Arbetslöshetsgrad, % av arbetskraften. Årsmedeltal 2018.
Brändö	3,1 %
Föglö	1,3 %
Kumlinge	3,3 %
Kökar	4,5 %
Sottunga	0,8 %
ÅLAND	3,5 %

Tabell 5: Arbetslöshetsgraden i skärgårdskommunerna 2018, årsmedeltal.

Källa: ÅSUB, arbetskraft.

⁶⁸ Se bilaga 1

⁶⁹ ÅSUB, Arbetsmarknad

7.4 Kommunal förvaltning och serviceproduktion

Skärgårdskommunerna har samma lagstadgade skyldigheter som andra kommuner. Samtidigt påverkar kommunernas läge och begränsade befolkningsunderlag ramarna för verksamheten.

Inom administrationen är antalet anställda litet och specialiseringsgraden låg. Brändö är den enda skärgårdskommun som har en ekonomichef. I de andra kommunerna ansvarar kommundirektören tillsammans med byråpersonal för ekonomichefsfunktionerna.

Kombinationstänkandet gäller också andra ledande befattningar: socialsekreterarna ansvarar ofta både för sektorledning, myndighetsutövning och operativt arbete.

Skoldirektörerna har ofta också operativa funktioner inom skolan. I Kökar och Sottunga finns ingen fast bemanning inom den byggtekniska sektorn, eftersom antalet ärenden är litet.

	Brändö	Föglö	Kumlinge	Kökar	Sottunga	Totalt
Kommunledning	1,00	1,00	1,00	0,50	1,00	4,5
Ekonomi och administrativa stödfunktioner	1,60 ⁷⁰	2,50	1,20	1,78 ⁷¹		7,08
Bildningssektorn, sektorledning	0,50	0,50 ⁷²	0,40	Köptjänst		1,40 ⁷³
Socialsektorn, sektorledning	0,89	1,00	0,55	0,80		3,24
Byggtekniska sektorn, sektorledning	1,00	1,00	0,20	–	–	2,20

Tabell 6: Skärgårdskommunernas förvaltning. Årsverken inom ledning, sektorförvaltning och administrativa stödfunktioner 2018.

Inom ledning och förvaltning finns bilateralt samarbete mellan Kökar och Sottunga och mellan Föglö och Sottunga. I serviceproduktionen, såsom skola och äldreomsorg, är andelen egen verksamhet större och andelen köpta tjänster mindre än på fasta Åland. Skillnaden blir tydlig när man jämför verksamhetskostnadernas fördelning mellan olika utredningsområden.⁷⁴

Skillnaden torde vara en konsekvens av kommunernas geografiska läge och de långa restiderna. Det är praktiskt svårt att samarbeta om sådan verksamhet som förutsätter att

⁷⁰ Ekonomichef 0,88 + byråsekreterare 0,72

⁷¹ Gemensam för Kökar och Sottunga

⁷² Gemensam för Föglö och Sottunga

⁷³ Mindre omfattning än normalt pga. tjänstledighet

⁷⁴ ÅSUB, Kommunernas ekonomi och verksamhet 2017. De totala verksamhetskostnaderna omfattar utöver löner och köptjänster också bl.a. understöd och inköp.

personal och/eller klienter reser mellan två kommuner. Konsekvenserna av en utbredd verksamhet i egen regi är att verksamhetsvolymen inom barnomsorg, skola och äldreomsorg kommer att vara liten, vilket får konsekvenser för kostnadsnivån.

(2017)	Löner för kommunens egen personal, % av verksamhetskostnaderna	Köpta tjänster av andra kommuner, kommunalförbund och privata producenter, % av verksamhetskostnaderna
Skärgården	59 %	27 %
Norra Åland	49 %	36 %
Södra Åland	44 %	42 %

Tabell 7: Löners och köpta tjänsters andel av kommunernas verksamhetskostnader i utredningsområdena.

7.4.1 Barnomsorg

Alla skärgårdskommuner utom Sottunga upprätthåller barnomsorg i kommunalt daghem. Under perioden 2007–2017 minskade antalet barn i behov av barnomsorg i skärgårdskommunerna från 78 till 42. Minskningen har varit särskilt kraftig i Sottunga och Kökar. I Kumlinge ökade antalet barn i barnomsorgen under perioden

Kommun	Barnomsorg efter kommun 2017 (jämförelse 2007)					
	Antal barn i				Antal daghem 2017	Antal daghem 2007
	Daghem 2017	Daghem 2007	Familjedagvård 2017	Familjedagvård 2007		
Brändö	9	15	0	4	1	1
Föglö	20	36	0	0	1	1
Kumlinge	12	9	0	0	1	1
Kökar	1	15	0	0	1	1
Sottunga	0	3	0	0	0	1
Skärgården	42	78	0	4	4	5

Tabell 8: Barnomsorgens volym i skärgårdskommunerna. Källa: ÅSUB, Socialväsendet.

7.4.2 Grundskola

Skärgårdskommunerna ordnar grundläggande undervisning i årskurs 1–9 i egen regi (sammanhållen grundskola). Föglö och Sottunga samarbetar så att eleverna från Sottunga går i skola i Föglö en del av veckan. Sedan år 2000 har elevantalet i grundskolorna i skärgården halverats. Särskilt kraftig har nedgången varit i Sottunga och Kökar.

Kommun	1990	1995	2000	2005	2010	2015	2016	2017	2018
Brändö	31	43	68	58	45	35	35	34	35
Föglö	68	63	58	59	54	53	45	37	38
Kumlinge	35	49	52	33	27	16	22	24	19
Kökar	13	24	31	33	28	20	21	18	14
Sottunga	10	17	16	14	13	3	1	2	2
SKÄRGÅRDEN	157	196	225	197	167	127	124	115	108

Tabell 9: Elever i grundskolan 1990–2018. Källa: ÅSUB, Grundskolan.

7.4.3 Äldreomsorg

Skärgårdskommunerna organiserar sin äldreomsorg dels i egen regi, dels genom köptjänster från kommunalförbundet Oasen som ansvarar för institutionsvård av äldre. Alla skärgårdskommuner utom Sottunga upprätthåller effektiviserat serviceboende i egen regi.

Antalet klienter inom äldreomsorgen har hållits relativt konstant under de senaste tio åren, trots att den äldre befolkningens andel av kommunernas invånare ökat. I alla skärgårdskommuner är personal inom äldreomsorgen den största personalgruppen.

Under perioden 2007–2016 har det skett en gradvis tyngdpunktsförskjutning i kommunernas resursanvändning. Skolans och barnomsorgens relativa resursanvändning har minskat och äldreomsorgens ökat. Förskjutningarna i utgifterna är inte dramatiska, med undantag för Sottunga där ett förändrat vårdbehov för ett fåtal personer ökat äldreomsorgens andel av kommunens verksamhetsutgifter.

	Klienter sammanlagt 2007, 2010, 2015–2017					Vårdformer 2017		
	2007	2010	2015	2016	2017	Åldringshem	Boende-service	Närstående-vård
Brändö	20	13	13	16	15	-	12	3
Föglö	14	28	23	27	24	1	17	6
Kumlinge	10	16	12	7	9	-	8	1
Kökar	7	8	9	12	9	1	8	-
Sottunga	2	6	6	5	6	5	1	-
SKÄRGÅRDEN	53	71	63	67	63	7	46	10

Tabell 10: Klienter inom äldreomsorgen 2007, 2010, 2015–2017 + fördelning enligt vårdform 2017
Källa: ÅSUB, Socialväsande (Obs! Vissa olikheter i statistikföringen före och efter 2012)

7.4.4 Övrig socialservice

Handikappservice, missbrukarvård och institutions- och familjevård inom barnskyddet organiseras dels genom Ålands omsorgsförbund, dels som förmedlade tjänster. I skärgårdskommunerna kan efterfrågan på och kostnaderna för specialiserade tjänster inom socialvården variera kraftigt mellan olika år. I boksluten för år 2017 hade ingen av skärgårdskommunerna några kostnader för barnskydd eller institutionsvård av handikappade.⁷⁵

7.4.5 Övrig verksamhet inom kultur- och bildningssektorn

Biblioteken utgör den viktigaste verksamhetsformen inom kultur- och bildningssektorn i skärgårdskommunerna och den enda verksamhet inom fritidssektorn som drivs med hjälp av anställd personal. Antalet bibliotekslån per invånare är högre i skärgården än på Åland i genomsnitt.⁷⁶ Brändö är den enda skärgårdskommun som har en idrottshall. Den används både av kommuninvånarna och utomstående användare.

7.5 Kommunernas ekonomiska utgångsläge

Det ekonomiska utgångsläget för de fem skärgårdskommunerna präglas av

- Gemensamma grundvillkor, såsom en liten befolkning, och
- En likartad förvävsstruktur, bl.a. med många anställda inom rederinäringarna.

Bägge omständigheterna gör den kommunala ekonomin känslig för systemförändringar, såsom ändringar i landskapsandelssystemet eller avdragen i beskattningen, och förändringar i efterfrågan på de kommunala tjänsterna.

Dessutom är verksamhetskostnaderna per invånare högre än för Ålands som helhet. Det är en konsekvens av att verksamhetsvolymerna är små, samtidigt som kommunerna har samma lagstadgade skyldigheter som andra kommuner.

Av skärgårdskommunerna hade Sottunga de högsta och Brändö de lägsta verksamhetskostnaderna per invånare enligt bokslutet 2017.

Kommun	Brändö	Föglö	Kumlinge	Kökar	Sottunga	Åland
Verksamhetskostnader €/invånare	6 993	8 246	8 175	7 928	8 315	6 490

Tabell 11: Verksamhetskostnader per invånare enligt bokslut 2017. Källa ÅSUB 2018:3

I ljuset av de kommunalekonomiska nyckeltalen har skillnaderna mellan skärgårdskommunerna ökat under 2000-talet. Det märks t.ex. i att den kommunala inkomstskattesatsen i Brändö år 2019 är 16,75 och i Kökar 19,75.

⁷⁵ ÅSUB (2018): Kommunernas och kommunalförbundens ekonomi och verksamhet 2017. Statistik 2018:3:

⁷⁶ ÅSUB (2018): Kommunernas och kommunalförbundens ekonomi och verksamhet 2017. Statistik 2018:3

Kommun	2002	2007	2012	2017	2018	2019
Brändö	17,50	18,00	17,00	16,75	16,75	16,75
Föglö	16,50	17,00	17,25	17,25	17,50	17,50
Kumlinge	18,50	18,50	18,50	19,00	19,00	18,50
Kökar	17,50	18,50	19,50	19,75	19,75	19,75
Sottunga	17,00	17,50	18,00	18,00	18,00	18,00
Åland	16,48	16,81	17,03	17,61	17,51	17,38

Tabell 12: Kommunernas inkomstskattesatser 2002–2019. Källa: ÅSUB.

I kommunalbeskattningen för år 2017 hade Brändö och Sottunga högre förvärvsinkomster per invånare än genomsnittet för Åland, medan förvärvsinkomsterna per invånare i Föglö, Kumlinge och Kökar låg under Ålands genomsnitt.

I samtliga skärgårdskommuner utom Sottunga var skillnaden mellan den nominella och den reella skattesatsen år 2017 större än genomsnittet för Åland. Den reella skattesatsen avser de skatteintäkter kommunen verkligen får in, efter att alla avdrag har beaktats. Skillnaden mellan den nominella och den reella skattesatsen var störst i Föglö och Kökar.

Kommun	Brändö	Föglö	Kumlinge	Kökar	Sottunga	Åland, medelvärde
Förvärvsinkomster €/invånare	27 603 €	23 416 €	25 825 €	25 456 €	28 670 €	26 171 €
Nominell skattesats	16,75 %	17,25 %	19,00 %	19,75 %	18,00 %	17,61 %
Reell skattesats	11,01 %	10,23 %	12,42 %	12,35 %	12,76 %	12,04 %
Reell skattesats i % av nominell	66 %	62 %	65 %	63 %	71 %	68 %

Tabell 13: Kommunalbeskattningen 2017. Förvärvsinkomster per invånare, nominella och reella skattesatser. Källa: Statistikcentralen & Ålands Kommunförbund: Analys av beskattningen 2017

Fördelningen mellan olika inkomstslag ser ungefär lika ut i alla skärgårdskommuner:

- Skatteintäkterna utgör mellan 40 och 50 % av de samlade intäkterna,
- Landskapsandelarna en dryg tredjedel, och
- Verksamhetsintäkterna ungefär en femtedel.

I Sottunga och Kökar har landskapsandelarnas relativa betydelse för kommunens ekonomi minskat betydligt under åren 2017–2019, vilket bl.a. hänger samman med de minskade verksamhetsvolymerna inom grundskolan. Reformen av landskapsandelssystemet innebär att landskapsandelarnas relativa betydelse för kommunernas intäkter minskar.

Reformen av landskapsandelssystemet 2018 har haft särskilt stor betydelse för Föglö kommun, som år 2019 får ett landskapsandelsbelopp som är 369 000 euro lägre än år 2017. Brändö, Kökar och Sottunga får 75 000–120 000 euro mindre i landskapsandelar, medan Kumlinge får ett marginellt högre landskapsandelsbelopp 2019 än 2017.

Förändringarna av landskapsandelssystemet i kombination med en rad andra omständigheter, såsom det nationella konkurrenskraftsavtalet, innebär att rörelseutrymmet i de kommunala ekonomierna minskade under år 2018 och ger avtryck i budgeten för 2019.

Inkomstslag	År	Brändö	Föglö	Kumlinge	Kökar	Sottunga
Verksamhetsintäkter	2017	641	968	428	340	113
	2018	538	1 377	851	615	321
	2019	532	1 533	941	617	168
Skatteintäkter	2017	1 544	2 024	1 116	796	439
	2018	1 511	2 014	1 051	788	459
	2019	1 695	1 871	1 110	803	415
Landskapsandelar	2017	1 117	1 720	841	660	230
	2018	1 039	1 476	803	635	185
	2019	985	1 351	850	584	149
Totalt	2017	3 302	4 712	2 385	1 796	782
	2018	3 088	4 867	2 705	2 038	965
	2019	3 212	4 755	2 901	2 004	732

Tabell 14: Skärgårdskommunernas inkomststruktur enligt bokslut 2017 och budget 2018 och 2019.

Källa: ÅSUB, Offentlig ekonomi.

Under tioårsperioden 2008–2017 var ekonomin i Brändö och Föglö i huvudsak solid. Räkenskapsperiodens resultat efter avskrivningar var positivt 8 år av 10 i Brändö, 9 år av 10 i Föglö och 6 år av 10 i Kumlinge. Både i Sottunga och Kökar var räkenskapsperiodens resultat positivt 4 år och negativt 6 år av 10.

Kommunernas budgetar för 2018 och 2019 pekar på att utgångsläget för skärgårdskommunernas ekonomi försämrats. För 2018 budgeterade alla fem skärgårdskommuner ett negativt resultat. För 2019 budgeterar Kumlinge ett litet överskott, medan alla andra skärgårdskommuner budgeterar ett underskott efter avskrivningar⁷⁷.

⁷⁷ ÅSUB Kommunernas och kommunalförbundens budgetar 2018, 2019

År	Brändö	Föglö	Kumlinge	Kökar	Sottunga
2008	344	707	232	37	158
2009	526	454	228	-74	-10
2010	176	188	187	-74	-114
2011	302	301	-126	-180	-83
2012	36	-96	-52	-249	-131
2013	211	24	9	32	7
2014	168	332	130	-122	310
2015	-56	252	-148	155	-44
2016	-51	366	-87	-167	114
2017	162	312	168	81	-15
2018 (budget)	-193	-33	-28	-39	-218
2019 (budget)	-330	-329	6	-49	-137
Bokslutsår 2008–2017 med positivt resultat	8/10	9/10	6/10	4/10	4/10

Tabell 15: Räkenskapsperiodens resultat (1 000 euro) 2008–2017.

Källa: ÅSUB, Offentlig ekonomi.

Tabell 16 innehåller en översikt över kommunernas investeringar enligt bokslut 2008–2017 och planerade investeringar enligt budget och ekonomiplan för åren 2018–2021. I små kommuner varierar investeringsnivåerna relativt kraftigt mellan bokslutsåren.

- Föglö har hållit den jämnaste investeringstakten och har för åren 2018–2021 budgeterat för relativt omfattande investeringsprojekt.
- I Brändö har de årliga nettoinvesteringarna varierat mellan 5 000 € (11 €/invånare, 2016) och 838 000 € (2 398 €/invånare, 2013), men över en längre tid har investeringsnivån varit jämn.
- I Kumlinge var investeringarna högre än vanligt 2014–15. Under 2017 och 2018 har investeringsnivån varit blygsam.
- Kökar hade höga investeringsutgifter åren 2012–2014, men planerar för mycket små nysatsningar i gällande budget och ekonomiplan.
- I Sottunga har investeringarna varit marginella eller obefintliga under den aktuella perioden och kommunen planerar inte heller för några betydande investeringar.

År	Brändö	Föglö	Kumlinge	Kökar	Sottunga
2008	-237	-769	-73	-258	-73
2009	-86	-604	-129	-753	-53
2010	-374	+102	-138	-646	-10
2011	-173	-134	-18	-501	0
2012	-376	-212	-186	-2 315	1
2013	-838	-308	-218	-1 181	0
2014	-639	-283	-663	-1 056	18
2015	-172	-523	-451	-662	0
2016	-5	-225	-192	-196	1
2017	-84	-221	-5	-435	-2
2018 (budget)	-351	-1 370	-6	-8	0
2019 (budget)	-683	-1 585	-111	-45	-120
2020 (ekonomiplan)	-300	-1 455	-5	0	0
2021 (ekonomiplan)	-10	-328	-6	0	0

Tabell 16: Nettoinvesteringar (1000 €) enligt bokslut 2008–2017, budget och ekonomiplan 2018–2021. Källa: ÅSUB, Offentlig ekonomi.

Nettoinvesteringar = skillnaden mellan kostnader för investeringar i anläggningstillgångar och intäkter från försäljning av anläggningstillgångar.

7.6 Bedömning av kommunernas ekonomi enligt PwC:s kriterier och de finländska kriskommunskriterierna

Den samlade beskrivningen av kommunernas ekonomiska situation och framtidsutsikter görs mot bakgrund av två kriterieuppsättningar: de kriterier för bärkraftig kommunal ekonomi som utarbetades under kommunutredningen 2016 och de finländska lagstadgade kriterierna för utvärdering av kommunernas ekonomi (de s.k. kriskommunskriterierna)⁷⁸.

Kriterierna är inga absoluta sanningar om den kommunala ekonomin, men ger en bild av styrkor och svagheter i ekonomin. De finländska kriskommunskriterierna gäller inte formellt på Åland, men är relevanta, eftersom det visat sig att de har ett prognosvärde för hur kommunernas ekonomi kommer att utveckla sig efter en kommunsammanslagning.

7.6.1 PwC:s kriterier för bärkraftig kommunal ekonomi

I tabell NN beskrivs de fem skärgårdskommunernas ekonomiska situation enligt bokslut 2017 och budget 2018 och 2019 i ljuset av de kriterier för bärkraftig kommunal ekonomi som PwC Sverige utarbetade som ett led i kommunutredningen 2016. Analysen ger en bild av läget, samtidigt som den visar att indikatorerna inte är oproblematiske.

⁷⁸ 118 § i den finländska kommunallagen (FFS 410/2015); Anttila Anni, Jarmo Asikainen & Arto Koski (2015): Kriisikuntien kuntaliitokset ja ehdotukset niiden kehittämiseksi. Kuntaliitto.

1. Landskapsandelarna utgör högst 1/3 av kommunernas samlade intäkter

Kriteriet beskriver kommunens intäktsstruktur. Idealet för en bärkraftig kommunal ekonomi är att kommunen kan finansiera en tillräckligt stor andel av sina utgifter med egna skatteintäkter.

Analysen 2017–2019 visar att kriteriet är problematiskt i synnerhet för skärgårdskommunerna. Landskapsandelarnas relativa andel av kommunernas intäkter har sjunkit under åren 2017 till 2019. Enligt budgetsiffrorna för 2019 underskrider landskapsandelarnas andel av intäkterna riktvärdet 1/3 i alla kommuner.

Siffran kan emellertid inte tolkas isolerat. Bakom landskapsandelarnas relativa betydelse för Kökars och Sottungas ekonomi finns bl.a. ett kraftigt sjunkande elevantal i grundskolan, vilket är en negativ sak för kommunens utveckling. I Föglö och Brändö är konsekvenserna av att landskapsandelarnas relativa betydelse minskar, att kommunens årsbidrag och investeringsutrymme försämras åren 2018 och 2019.

2. Inkomstskattesatsen är högst 1,5 procentenheter högre än det vägda medelvärdet för Ålands kommuner

Tre av skärgårdskommunerna, Kumlinge, Kökar och Sottunga, tar ut en inkomstskattesats som överskrider genomsnittet för Åland. Bara på Kökar överskrider skattesatsen det vägda medelvärdet för Åland med mer än 1,5 procentenheter.

3. Årsbidraget täcker minst 100 % av avskrivningarna

En kommuns driftsekonomi är i balans när årsbidraget täcker avskrivningarna. Enligt bokslutet 2017 hade fyra kommuner, Brändö, Föglö, Kumlinge och Kökar, driftsekonomi i balans.

I kommunernas budgetar för 2018 och 2019 försämras årsbidraget kraftigt, bl.a. på grund av minskade landskapsandelsintäkter. I 2018 års budget kalkylerar ingen av kommunerna med ett årsbidrag som täcker avskrivningarna. I 2019 års budget räknar bara Kumlinge med att årsbidraget kommer att täcka avskrivningarna. Sottunga budgeterar för ett kraftigt negativt resultat både 2018 och 2019.

4. Årsbidraget utgör minst 10 % av kommunens samlade intäkter

Årsbidragets andel av kommunens samlade intäkter illustrerar kommunens utrymme för nyinvesteringar. 2017 uppfyllde tre kommuner, Brändö, Föglö och Kumlinge riktvärdet att årsbidraget borde motsvara minst 10 % av kommunens samlade intäkter. I budgetarna för 2018 och 2019 underskrider alla kommuner riktvärdet 10 %, vilket hänger samman med den försämring av driftsekonomi som beskrevs under föregående rubrik.

5. Soliditeten är minst 50 %

Kriteriet beskriver relationen mellan eget kapital och främmande kapital. Enligt bokslutet 2017 var soliditeten minst 50 % i alla skärgårdskommuner utom Kökar. Kökars låga soliditetsgrad (14 %) illustrerar att kommunens ekonomi under en längre tid varit ansträngd.

Kriterier	År	Brändö	Föglö	Kumlinge	Kökar	Sottunga	Referensvärde
Landskapsandelarna utgör högst 1/3 av kommunens samlade intäkter	2017	33,8 %	36,5 %	35,3 %	36,7 %	29,0 %	33,3 %
	2018	33,6 %	30,2 %	29,7 %	31,2 %	19,2 %	33,3 %
	2019	30,7 %	28,4 %	29,3 %	29,1 %	20,4 %	33,3 %
Inkomstskattesatsen är högst 1,5 procentenheter högre än det vägda medelvärdet för Ålands kommuner	2017	16,75 %	17,50 %	19,00 %	19,75 %	18,00 %	17,60 %
	2018	16,75 %	17,50 %	19,00 %	19,75 %	18,00 %	17,51 %
	2019	16,75 %	17,50 %	18,50 %	19,75 %	18,00 %	17,38 %
Årsbidraget täcker avskrivningarna (minst 100 %) (driftsekonomi i balans)	2017	151 %	209 %	225 %	199 %	52 %	100 %
	2018	41 %	90 %	78 %	50 %	-300 %	100 %
	2019	1 %	61 %	105 %	37 %	-270 %	100 %
Årsbidraget utgör minst 10 % av kommunens samlade intäkter	2017	14,6 %	12,7 %	12,7 %	9,1 %	2,0 %	10 %
	2018	4,3 %	5,8 %	3,7 %	1,9 %	-9,3 %	10 %
	2019	0,2 %	4,6 %	4,6 %	1,4 %	-13,7 %	10 %
Soliditeten minst 50 %	2017	81 %	58 %	68 %	14 %	71 %	50 %

Tabell 17: Sammanfattning av de nuvarande kommunernas ekonomi mot bakgrund av de kriterier för bärkraftig kommunal ekonomi som PwC tillämpade i sin kommunutredning. Bokslut 2017, budget 2018, budget 2019. Källa: ÅSUB, Offentlig ekonomi.

7.6.2 Kriskommunkriterier enligt den finländska kommunallagen

En bedömning av kommunernas bokslut 2017 mot bakgrund av de kriterier för ekonomiska kriskommuner som tillämpas i de finländska fastlandskommunerna ger samma bild som PwC:s kriterier i fråga om skattetrycket och driftsekonomi, men fördjupar bilden av kommunens skuldsättning.

Kriskommunkriterierna utgör enligt den kommunallag som gäller i riket grund för att inleda ett utvärderingsförfarande, om det finns risk för att kommunens svaga ekonomiska situation utgör ett hinder för att kommunen ska uppfylla sina lagstadgade skyldigheter att ge service till invånarna.

Brändö och Föglö uppfyllde 2017 inget av kriskommunkriterierna. Kumlinge uppfyllde ett av kriterierna – minst en procentenhet högre inkomstskatt än genomsnittet – men har ett resultat och en skuldbörda som motsvarar genomsnittet på Åland. Sottunga uppfyller också ett kriskommunkriterium med en skuldbörda per invånare som är högre än i genomsnitt på Åland.

I ljuset av kriskommunkriterierna är Kökars ekonomiska utgångsläge det mest problematiska. År 2016 uppfyllde kommunen alla fyra kriskommunkriterier, år 2017 tre kriterier (skattenivå, skuldbörda per invånare och skuldsättningsgrad). Mellan 2016 och 2017 förbättrades Kökars driftsekonomi i positiv riktning, medan skuldbördan per invånare och den relativa skuldsättningen fortfarande är mycket större än genomsnittet för Åland.

Krisskommunkriterier enligt den finländska kommunallagen	Brändö	Föglö	Kumlinge	Kökar	Sottunga	Referens Åland	Gränsvärde Finland
Årsbidraget, €/invånare är negativt	1 066 €	1 126 €	962 €	691 €	174 €	673 €	0 €
Kommunens inkomstskatt är minst 1,0 procentenheter högre än den vägda genomsnittliga inkomstskattesatsen för alla kommuner	16,75 %	17,25 %	<u>19,00 %</u>	<u>19,75 %</u>	18,00 %	17,60 %	18,50 (inte jämförbart)
Lånebeloppet per invånare överskrider genomsnittet för alla kommunkoncerner med minst 50 %	522 €	1 203 €	1 831 €	<u>8 788 €</u>	<u>2 641 €</u>	1 513 €	2 270 €
Kommunkoncernens relativa skuldsättning är minst 50 %	21,7 %	27,9 %	38,3 %	<u>134,7 %</u>	43 %	39 %	50 %
Uppfyller krisskommunkriterier (0–5)	0/4	0/4	1/4	3/4	1/4		

Tabell 18: Bedömning av kommunernas ekonomi 2017 i relation till de krisskommunkriterier som tillämpas i de finländska fastlandskommunerna.⁷⁹

7.6.3 Framtidsutsikter

Skärgårdskommunerna har en central funktion för att upprätthålla förutsättningar för invånare och företag att leva och verka i skärgården. Kommunerna garanterar att det finns en myndighetsnärvaro i skärgården och fungerar som ett språkrör i förhållande till landskapet och andra organisationer.

Oberoende av eventuella ändringar av kommunstrukturen är alla tre funktioner – serviceproduktion, myndighetsnärvaro och intressebevakning – centrala också i framtiden. Det geografiska läget och kommunikationerna kommer oberoende av kommunstruktur att vara en utmaning också i framtiden.

Kommunernas förutsättningar för att på sikt upprätthålla nuvarande servicenivå påverkas framför allt av demografiska förändringar. Befolkningsminskningen i skärgården har varit snabb i synnerhet efter 2010.

Underlaget för att upprätthålla centrala kommunala servicefunktioner som skola och barnomsorg har försvagats i alla kommuner, men framför allt i Kökar och Sottunga. Försvinner skola och daghem från kommunerna minskar öarnas attraktivitet som boendemiljö för inflyttare.

⁷⁹ 118 § i den finländska kommunallagen (FFS 410/2015). Beräkningarna är gjorda av Magnus Sandberg på Ålands kommunförbund.

I synnerhet i Sottunga utgör den demografiska förändringen i sig ett frågetecken för kommunens framtid. Antalet invånare har sjunkit till under 100. Trots att det inte finns någon lagstadgad nedre gräns för en kommuns storlek, uppstår det problem framför allt med att bevara kommunens karaktär som offentlig myndighet om antalet invånare blir för litet.

Kommunernas ekonomiska bärkraft varierar. Små kommunala ekonomier är i regel känsliga också för små förändringar i landskapsandelssystemet, avdrag i beskattningen eller efterfrågan på service.

- Brändö och Föglö har fram till 2018 haft en solid ekonomi med lägre skattetryck än på Åland i genomsnitt och med utrymme för investeringar och utvecklingsprojekt. Under åren 2018 och 2019 försämras båda kommunernas ekonomi, främst till följd av minskade landskapsandelar.
- Kumlinge har haft en kommunal ekonomi med litet rörelseutrymme och relativt högt skattetryck. Kumlinges ekonomiska utsikter för 2019 ser bättre ut än för de andra skärgårdskommunerna. Landskapsandelarna ökar i någon mån och kommunen har sänkt inkomstskattesatsen.
- Käkars driftsekonomi har förbättrats under 2017 och 2018, men kommunens skuldsättning är problematisk i ljuset av de kriterier som används som riktvärden för den kommunala ekonomin.
- Nyckeltalen för Sottungas ekonomi förväntas försämras kraftigt 2018 och 2019.

8 Utgångsläget för en ny kommun

En kommunsammanslagning mellan Brändö, Föglö, Kumlinge, Kökar och Sottunga bildar en kommun som på många sätt är unik i åländsk, finländsk och nordisk jämförelse. En sammanslagning av så många skärgårdskommuner utan fast vägförbindelse har inte genomförts i något annat nordiskt land.⁸⁰ Den nya kommunens förutsättningar avviker från utgångsläget för de andra skärgårdskommuner som finns i Finland och Norden⁸¹.

8.1 Geografi och kommunikationer

Den nya kommunen skulle bildas av fem skärgårdskommuner med sammanlagt drygt 1 600 invånare. Det saknas fast vägförbindelse både mellan öarna och mellan öarna och fasta Åland. Avstånden inom den tilltänkta kommunen är långa.

Ingen av de nuvarande kommunerna utgör ett naturligt centrum för service och handel. Samarbetet mellan skärgårdskommunerna om konkreta servicefunktioner som skola eller äldreomsorg begränsat i jämförelse med situationen på fasta Åland.

Tabell 19 innehåller en sammanfattning av de kortaste möjliga restiderna mellan alla delar av den planerade kommunen enligt de färjetidtabeller som gäller 2018. I kalkylen är endast färjeresorna inräknade. Den verkliga restiden är alltså längre än tabellen visar.

Räknat i restid från alla håll av kommunen är Sottunga mest centralt placerat. Färjetransporten dit från de andra kommunerna varierar mellan 30 minuter och två timmar.

För att en sammanslagning av fem skärgårdskommuner ska fungera i praktiken behövs det utökad kapacitet för tvärgående resor mellan norra och södra skärgården.

	<i>Brändö</i>	<i>Föglö</i>	<i>Kumlinge</i>	<i>Kökar</i>	<i>Sottunga</i>
<i>Brändö</i>		2 h 45 min.	1 h 10 min.	3 h 20 min.	2 h
<i>Föglö</i>	2 h 45 min.		1 h 35 min.	1 h 50 min.	30 min.
<i>Kumlinge</i>	1 h 10 min.	1 h 35 min.		2 h 10 min.	50 min.
<i>Kökar</i>	3 h 20 min.	1 h 50 min.	2 h 10 min.		1 h 20 min.
<i>Sottunga</i>	2 h	30 min.	50 min.	1 h 20 min.	

Tabell 19: Restid i timmar mellan de nuvarande skärgårdskommunerna enligt gällande tidtabeller för landskapsfärjorna. Minsta möjliga restid, endast färjetider medräknade. Förutsätter att byten mellan färjor inte innebär långa väntetider⁸².

⁸⁰ Den kommun som till sin struktur är närmast jämförbar med skärgårdskommunen är Pargas i Egntliga Finland som består av fem tidigare kommuner, av vilka fyra (Houtskär, Iniö, Korpo och Nagu) är öar utan fast vägförbindelse. Till skillnad från den planerade åländska skärgårdskommunen bor majoriteten av invånarna i Pargas med tillgång till fast vägförbindelse. http://www.pargas.fi/web/sv_SE/framsida/

⁸¹ I Norge genomförs en kommunreform 2020. Den påverkar i mycket liten utsträckning öar utan fast vägförbindelse. Ö-kommuner i Norge består oftast endast av 1–2 öar utan fast vägförbindelse, se Frisvoll Svein, Oddveig Storstad, Mariann Villa, Bjørn Egil Flø og Reidar Almås (2015): Kommunereformen og øykommuner uten landfast forbindelse. Rapport 1/2015. Bygdeforskning.

⁸² Beräkningarna är gjorda av Kumlinges kommundirektör Christian Dreyer.

8.2 Personal

Vid en kommunsammanslagning övergår de nuvarande kommunernas personal i den nya kommunens tjänst enligt reglerna för överlåtelse av rörelse. Tillsvidareanställda i de nuvarande kommunerna blir tillsvidareanställda i den nya kommunen. Visstidsanställda i de nuvarande kommunerna övergår i den nya kommunens tjänst för den återstående anställningstiden.

Arbetsgivaren ska anvisa de anställda lämpliga arbetsuppgifter efter sammanslagningen. I praktiken innebär det att anställningen fortsätter, men arbetsuppgifterna och placeringen i organisationen kan förändras.

Kommunerna kommer överens om principerna för personalpolitiken i samgångsavtalet. Innan kommunsammanslagningen träder i kraft gör kommunerna i samråd med personalen upp en övergångsplan där varje anställds framtida placering i den nya kommunen framgår.

De anställdas löne- och anställningsvillkor får inte försämrats vid byte av arbetsgivare. Det år kommunsammanslagningen träder ikraft får de anställda samma lön som de hade i sin tidigare kommun. Efter att sammanslagningen verkställts ska löne- och anställningsvillkoren gradvis förenhetligas.

Kommunen kommer i samråd med personalens representanter överens om på vilket sätt och enligt vilken tidtabell de nya avlöningsprinciperna ska tas i bruk. Förenhetligandet av kommunernas lönesystem innebär i regel kostnader för löneharmonisering.

Totalt omkring 128 årsverken⁸³ omfattas av en kommunsammanslagning mellan Brändö, Föglö, Kumlinge, Kökar och Sottunga. Av de anställda arbetar 14 % (drygt 18 årsverken) med ledning och administration, medan 86 % arbetar med uppgifter inom serviceproduktion eller stödfunktioner som kök, städning och fastighetskötsel.

Äldreomsorgen är den sektor som har det största antalet anställda (40 årsverken), följt av grundskolan (29 årsverken), köks-, städ- och fastighetspersonal (21 årsverken), administration (18 årsverken) och barnomsorg (12 årsverken).

Samtliga anställda berörs av de generella förändringar i organisation, ledning och anställningsvillkor som sker i och med kommunsammanslagningen. I vilken mån enskilda arbetstagaras arbetsuppgifter påverkas av sammanslagningen beror på i vilken utsträckning de sammangående kommunerna fattar beslut om förändringar i organiseringen av verksamheten. Anställda inom ledning, allmän förvaltning och sektorförvaltning påverkas mer av en kommunsammanslagning än anställda inom barnomsorg, skola och äldreomsorg.

För kommundirektörerna gäller andra bestämmelser än för övriga anställda. Enligt kommunreformen ska kommundirektörerna garanteras anställning i den nya kommunen i två år efter att samgångsavtalet trätt i kraft.⁸⁴ I skärgårdskommunerna berörs fem personer (4,5 årsverken) av reglerna för kommundirektörer efter en sammanslagning. De sammangående kommunerna fastslår de nuvarande kommundirektörernas uppgifter i samgångsavtalet.

⁸³ Antalet berörda personer är större, eftersom många av anställningarna är deltidsanställningar.

⁸⁴ 17 § i kommunreformen

Kommun	Totalt antal anställda 2018, årsverken	Årsverken inom administration och ledning	Årsverken inom serviceproduktion
Brändö	31	5,0	26
Föglö	47	6,0	42
Kumlinge	20	3,4	17
Kökar	24	3,0	21
Sottunga	4,7	1,0	3,7
SKÄRGÅRDEN	126,7	18,4	109,7

Tabell 20: Antalet anställda som berörs av en kommunsammanslagning.

8.3 Ekonomi

Utgångspunkten för att genomföra en kommunsammanslagning är att den stärker de ekonomiska förutsättningarna för att bedriva kommunal serviceproduktion. I idealfallet stärker en kommunsammanslagning det ekonomiska underlaget för den kommunala verksamheten, samtidigt som den ger möjligheter att driva en mer kostnadseffektiv verksamhet.

I inledningskedet medför en kommunsammanslagning ofta kostnader, eftersom löner och verksamheter ska harmoniseras och bildandet av en ny kommun innebär en rad investerings- och omställningskostnader.

En sammanslagen kommun ska tillämpa enhandliga grunder för skatter, avgifter och taxor. Som ovan konstaterats, är skillnaderna mellan skärgårdskommunerna stora både i fråga om skattesatser och ekonomiskt resultat.

Enligt en preliminär kalkyl med utgångspunkt i Finlands Kommunförbunds prognosinstrument skulle den vägda skattesatsen för en sammanslagen skärgårdskommun ligga på knappt 18 %, för att nå upp till den nivå på skatteintäkterna som kommunerna sammantaget har i dagsläget.

Den slutliga skattenivån för den nya kommunen kan fastslås först när andra faktorer, såsom investeringsbehovet och landskapsandelarna, är kända. Sannolikt innebär övergången till en ny kommun att en del av invånarna i den nya kommunen kommer att betala lägre och en del högre skatt än i nuläget.

8.3.1 Skatteunderlag

Skatteunderlaget per capita i skärgårdskommunerna var 2017 aningen lägre än på Åland i genomsnitt och ungefär på samma nivå som på Södra Åland. Skattekraften per invånare är alltså relativt god, men också efter en sammanslagning är grundproblemet att antalet skattebetalare är litet.

Utdelningen av att höja skattesatsen med en procentenhet blir ungefär 268 000 €, vilket kan jämföras med att motsvarande åtgärd på Södra Åland med knappt 10 000 invånare skulle inbringa 1,7 miljoner euro.⁸⁵

	Skärgården	Norra Åland	Södra Åland	Mariehamn	Åland
Debiterad skatt €/invånare	2 950 €	2 856 €	2 940 €	3 520 €	3 152 €

Tabell 21: Debiterad skatt per invånare skatteåret 2017

8.3.2 Landskapsandelar

Landskapsregeringen deltar i finansieringen av kommunernas lagstadgade uppgifter genom landskapsandelssystemet. En kommunsammanslagning förändrar utgångspunkterna för beräkningen av landskapsandelar till kommunerna.

Landskapsregeringen gjorde hösten 2018 en preliminär beräkning av hur det existerande landskapsandelssystemet kan slå ut om det tillämpas på de tilltänkta nya kommunerna. Om det gällande landskapsandelssystemet tillämpas på en sammanslagen skärgårdskommun, får den nya kommunen knappt en halv miljon euro (483 485 €) mindre i landskapsandelar än de fem nuvarande kommunerna.

Orsaken till de minskade landskapsandelarna är framför allt beräkningsgrunderna för ersättning för grundskolan. Idag får alla fem kommuner ett förhöjt basbelopp för elevantalet 0–40. En sammanslagen kommun får detta basbelopp bara en gång.

Både enligt den gällande och den nya lagstiftningen har en kommun rätt till kompensation för eventuella minskningar av landskapsandelarna på grund av en sammanslagning. Under de fem första åren ska den sammanslagna kommunen kompenseras för minskningen av landskapsandelarna.⁸⁶

Under de tre första åren har en sammanslagen kommun dessutom enligt lag rätt till ett samgångsunderstöd, vars syfte är att täcka de kostnader och utvecklingsbehov som uppstår när en ny kommun bildas.

För skärgårdskommunen är samgångsunderstödet sammanlagt 2 564 630 euro. Det utbetalas under tre år så att 50 % av beloppet betalas det första året, 30 % det andra året och 20 % det tredje året.

Tabell 21 innehåller en schematisk översikt över det preliminära utfallet av det nuvarande landskapsandelssystemet för en sammanslagen skärgårdskommun. Det är skäl att påpeka att siffrorna är schablonmässiga och enbart ska läsas som riktgivande för storleksordningen på landskapsandelsbeloppen.

⁸⁵ Ålands Kommunförbund, analys av beskattningen 2017

⁸⁶ 3c § i landskapslagen om tillämpning i landskapet Åland av vissa lagar om kommunindelning (ÅFS 1997:76); 22 § i kommunreformen

Finansieringsform	År 0	År 1	År 2	År 3	År 4	År 5	År 6
Landskapsandelar	4 065	3 583	3 583	3 583	3 583	3 583	3 583
Kompensation för förlorad landskapsandel		483	483	483	483	483	0
Samgångsstöd		1 282	769	513			
TOTALT	4 065	5 348	4 835	4 579	4 065	4 065	3 583

Tabell 21: Schematisk översikt över hur det nuvarande landskapsandelssystemet slår ut för en sammanslagen skärgårdskommun (1 000 €)

Under de fem första åren, när den nya kommunen skulle få kompensation för minskade landskapsandelar och även samgångsunderstöd, skulle inkomstnivån räcka till för att täcka en utgifts- och avskrivningsnivå som motsvarar situationen 2018. Det första året efter sammanslagningen skulle kommunens sammanlagda intäkter från landskapet vara 1,3 miljoner euro större än före en sammanslagning.

Om landskapsandelssystemet inte förändras, uppstår det negativa effekter för kommunens ekonomiska balans när kompensationen för förlorade landskapsandelar upphör det sjätte året. Kommunen skulle antingen behöva öka sina intäkter eller minska sina utgifter med ungefär en halv miljon euro.

Ett av syftena med övergångsperioden är att kommunen ska ges utrymme att anpassa sin organisation och sin utgiftsnivå till ett nytt läge. Det är ändå inte realistiskt att anta att en kommunsammanslagning i skärgården skulle möjliggöra inbesparingar i storleksordningen en halv miljon euro per år. Utvecklingspotentialen vid en sammanslagning av skärgårdskommunerna är begränsad och det kommer att uppstå kostnader för att bygga upp den gemensamma kommunen.

För att en sammanslagen skärgårdskommun på sikt ska ha rimliga förutsättningar att driva lagstadgad serviceproduktion behöver landskapsandelssystemet förändras så att det bättre beaktar skärgårdens särskilda förhållanden.

8.3.3 Den nya kommunens ekonomiska utgångsläge enligt kriskommunkriterierna

Vid en kommunsammanslagning övergår de tidigare kommunernas egendom, skulder och andra ekonomiska åtaganden på den nya kommunen. Enligt det senast godkända bokslutet (2017) var skärgårdskommunernas sammanlagda skuldbörda knappt 3,8 miljoner euro, eller 2 317 € per invånare.

Skuldbördan per invånare är högre än i de planerade kommunerna Södra Åland (376 €/inv.) och Norra Åland (1 988 €/inv.). Variationen i skärgårdskommunernas skuldsättning är stor. Den är lägst i Brändö (522 €/inv.) och högst i Kökar (8 788 €/inv.)⁸⁷.

⁸⁷ ÅSUB Offentlig ekonomi

Kökars och Sottungas relativt höga skuldbörda per invånare påverkar den sammanslagna kommunens ekonomiska utgångsläge. Kommunens samlade lånebörda per invånare blir enligt 2017 års bokslut ungefär 2 300 € per invånare, vilket ligger nära gränsvärdet för de finländska lagstadgade kriskommunkriterierna.

De finländska kriskommunkriterierna har ingen formell betydelse på Åland. I analyser av kommunsammanslagningar i Finland har de dock fungerat som en rimlig indikator på hur den sammanslagna kommunens ekonomiska utveckling kommer att se ut. Om de ekonomiskt svaga kommunerna utgör över 25 % av den sammanslagna kommunens befolkning, har det visat sig svårt för den nya kommunen att uppnå en balanserad ekonomi.⁸⁸

Kökars och Sottungas befolkning utgör ungefär 20 % av skärgårdskommunens befolkning. Det finns möjligheter att hantera situationen, men analysen visar att en sammanslagning av fem små kommuner innebär utmaningar när det gäller att stärka de ekonomiska förutsättningarna.

Kriskommunkriterier enligt den finländska kommunallagen	Skärgården	Referens Åland	Gränsvärde Finland
1) Årsbidraget, €/invånare är negativt	961 €	673 €	0 €
2) Kommunens inkomstskatt är minst 1,0 procentenheter högre än den vägda genomsnittliga inkomstskattesatsen för alla kommuner	17,84 %	17,60 %	18,5 %
3) Lånebeloppet, €/invånare överskrider genomsnittet för alla kommunkoncerner med minst 50 %	2 317 €	1 513 €	2 270 €
4) Kommunkoncernens relativa skuldsättning är minst 50 %	37,5 %	39 %	50 %
Uppfyller kriskommunkriterier (0–4)	1/4		

Tabell 22: Utgångsläget för en sammanslagen skärgårdskommun i ljuset av de finländska kriskommunkriterierna. Sammanvägning av uppgifter från kommunernas bokslut 2017.

8.4 Politisk organisation

Under fullmäktigeperioden 2015–2019 finns det sammanlagt 216 förtroendeuppdrag i de fem skärgårdskommunernas fullmäktige, styrelser, nämnder och samarbetsorgan. I och med en kommunsammanslagning förändras förutsättningarna för den kommunala representativa demokratin. En konsekvens är att det totala antalet uppdrag minskar.

⁸⁸ Anttila Anni, Jarmo Asikainen & Arto Koski (2015): Kriisikuntien kuntaliitokset ja ehdotukset niiden kehittämiseksi. Kuntaliitto.

8.4.1 Fullmäktige

Enligt vallagen för landskapet Åland utgör en kommun en enda valkrets⁸⁹. En kommunsammanslagning innebär en förändring för den representativa demokratin, då kandidatnominering och val sker på hela den sammanslagna kommunens område.

Enligt kommunallagen ska en kommun med 1 000–2 000 invånare ha ett fullmäktige bestående av 15 ledamöter. Kommunen kan bestämma om att välja ett större eller ett mindre antal fullmäktigeledamöter än det som anges i lagen⁹⁰.

Vid en kommunsammanslagning fastslår de sammangående kommunerna antalet fullmäktigeledamöter i samgångsavtalet.

Det finns alternativa sätt att bilda en ny kommuns fullmäktige beroende på när kommunsammanslagningen sker⁹¹:

1. Den nya kommunens kommunfullmäktige väljs genom ordinarie kommunalval
2. De nuvarande kommunernas samtliga fullmäktigeledamöter bildar ett övergångsfullmäktige som fungerar som högsta beslutande organ fram till nästa kommunalval. I skärgården skulle ett övergångsfullmäktige bestående av de nuvarande kommunernas fullmäktigeförsamlingar ha 49 ledamöter.
3. Den nya kommunens fullmäktige bildas för en övergångsperiod genom en delvis sammanslagning av de nuvarande kommunernas fullmäktige. Minst en fjärdedel (1/4) av fullmäktigeledamöterna från varje kommun ska ingå i den nya kommunens fullmäktige. Fullmäktigeförsamlingen fungerar som den nya kommunens högsta beslutande organ fram till nästa ordinarie kommunalval.

Modellerna 2 och 3 ger vissa möjligheter att mildra den minskning av den lokala politiska representationen som en kommunsammanslagning innebär. Med tanke på situationen på längre sikt är det viktigt att utvärdera vad ett fullmäktige valt med utgångspunkt i reglerna för ett ordinarie kommunalval (modell 1) skulle innebära för den regionala representationen.

Ett särdrag för skärgårdskommunerna är att representationen i kommunernas fullmäktige baserar sig på partipolitiskt obundna listor. Under de senaste kommunalvalen har skärgårdskommunerna haft bara en kandidatlista i kommunalvalet⁹². Avsaknaden av lokalt verksamma politiska partier utgör en utmaning, eftersom de politiska partierna ofta haft en central roll som en sammanbindande länk mellan olika delar av en sammanslagen kommun.

I tabell 23 finns en sammanfattning av en simulering av mandatfördelningen i skärgårdskommunens fullmäktige med utgångspunkt i kommunalvalet 2015.

Utgångspunkterna för simuleringen är följande:

- Kandidatnomineringen i valet sker med utgångspunkt i särskilda listor för var och en av de tidigare kommunerna: "Brändöpartiet", "Föglöpartiet" osv. Vid ett verkligt kommunalval ser kandidatnomineringen förmodligen annorlunda ut.

⁸⁹ 39 § i landskapslagen om lagtingsval och kommunalval (ÅFS 1970:39)

⁹⁰ 38 § i kommunallagen för landskapet Åland

⁹¹ Ålands lagtings beslut om antagande av kommunstrukturlag för Åland. LTB 58/2018, 21–25 §.

⁹² ÅSUB (2015): Lagtings- och kommunalvalet 2015. Statistik 2015:7.

- Hypotesen är att alla väljare i Brändö röstar på kandidater från Brändö osv. Vid ett verkligt kommunalval kan väljarna rösta på kandidater från hela kommunen. Enligt studier av kommunalval i sammanslagna kommuner i Finland är det ändå vanligt att koncentrera rösterna till kandidater från den egna kommundelen⁹³.
- Fördelningen av mandatet har gjorts upp i enlighet med d'Hondts princip, som enligt den åländska vallagstiftningen ligger till grund för fastställande av valresultatet.⁹⁴
- Mandatfördelningen har beräknats för ett fullmäktige med 15 platser (38 § i kommunallagen) och för ett fullmäktige som där platsantalet ökats till 17 respektive 19 platser.

	Röstetal 2015	Mandatfördelning 15 platser (KL 38 §)	Mandatfördelning 17 platser Förstorat fullmäktige första mandatperioden	Mandatfördelning 19 platser Förstorat fullmäktige första perioden
"Brändöpartiet"	264	4	5	5
"Föglöpartiet"	323	5	6	6
"Kumlingeapartiet"	211	3	3	4
"Kökarpartiet"	145	2	2	3
"Sottungaapartiet"	69	1	1	1
TOTALT	1 012	15	17	19

Tabell 23: Simulering av regional representation i en sammanslagen skärgårdskommun.

Simuleringen visar att det är möjligt att få kandidater från alla de nuvarande fem kommunerna invalda i ett fullmäktige med 15 medlemmar enligt kommunallagen. Enligt kalkylen skulle Föglö få 5, Brändö 4, Kumlinge 3, Kökar 2 och Sottunga 1 plats i fullmäktige. För att ge Sottunga ett tilläggsmandat borde fullmäktigestorleken ökas kraftigt, med konsekvensen att de större kommunerna också skulle få tilläggsmandat.

Förändringarna i utgångspunkterna för den representativa demokratin kräver uppmärksamhet när den nya kommunen bildas.

8.4.2 Kommunstyrelse och nämnder

Den sammanslagna kommunen ska ha en kommunstyrelse med minst fem medlemmar. Om antalet nämnder, deras uppgifter och sammansättning kommer kommunerna överens om i samgångsavtalet och i förvaltningsstadgan för den nya kommunen.

I fråga om kommunstyrelsen och nämnderna kan de sammangående kommunerna i samgångsavtalet bestämma om kvotering av platserna för att säkra representation från alla delar av kommunen. I skärgården gäller det specifikt Sottunga. I samgångsavtalet kan kommunerna också komma överens om att grunda kommunalnämnder eller andra former av delområdesorgan med särskilt ansvar för utvecklingen inom de olika kommundelarna.

⁹³ Pikkala Sari (2015): Kuntavaalit ja kuntarakenteen muutos. Paras-ARTTU-ohjelman tutkimuksia nro 32. Kuntaliitto, s 81–109.

⁹⁴ 62 § i landskapslagen om lagtingsval och kommunalval (ÅFS 1970:39)

9 Förutsättningar för en kommunreform

Nedan beskrivs de huvudsakliga förutsättningarna för en kommunreform på utredningsområdet.

Flera av de centrala faktorerna är gemensamma för hela det åländska kommunfältet eller stora delar av det. Därför beskrivs först förutsättningarna för en kommunreform på Åland som helhet. Därefter behandlas sådana förutsättningar som är specifika för Skärgården.

9.1 Förutsättningar för en kommunreform på Åland som helhet

9.1.1 Aktuella utmaningar

Ålands 30 000 invånare är idag fördelade på 16 kommuner. Kommunernas invånarantal varierar från under 100 till knappa 12 000. Alla kommuner har samma lagstadgade uppgifter och finansieras enligt samma regler.

Enligt lag har kommunerna samma skyldigheter i förhållande till sina invånare. I praktiken förekommer dock stora skillnader i fråga om kommunernas organisation, arbetsätt, serviceutbud och specialiseringsgrad.

I jämförelse med riket och de flesta andra nordiska länder har de åländska kommunerna betydligt färre och mindre krävande uppgifter. Flera sådana uppgifter som kräver stora resurser och specialkunskaper har överförts till landskapsnivån. Trots det ansvarar kommunerna för flera stora och krävande uppgifter, såsom

- Hela socialväsendet inklusive barnomsorg och äldreomsorg,
- Grundskolan,
- Planläggning och byggnadsinspektion, och
- Vatten, avlopp och avfallshantering.

En del funktioner har på frivillig väg överförts till kommunalförbund. Enligt lagstiftningen om samordnad socialtjänst ska hela socialväsendet utom barnomsorgen och äldreomsorgen överföras till ett frivilligt eller lagstadgat kommunalförbund.

Med beaktande av de trender som beskrivs ovan blir det allt mer utmanande för kommunerna att sköta sina lagstadgade uppgifter. I synnerhet de mindre kommunerna möter allt större utmaningar i fråga om bl.a.

- Finansiering av verksamheten,
- Hantering av ekonomiska risker,
- Rekrytering, kompetensförsörjning och specialisering, samt
- Dataskydd och personlig integritet.

9.1.2 Förutsättningar enligt kommunreformen och kommunstrukturlagen

Bestämmelserna om kriterierna för kommunindelningen och ändringar i den följer samma principer och målsättningar i den gällande kommunindelningenslagen som i den nya kommunreformen och kommunstrukturlagen. Nedan hänvisas till bestämmelserna i kommunreformen och kommunstrukturlagen.

Syftet med reformen enligt kommunreformen är att

- Skapa livskraftiga och funktionsdugliga kommuner,
- Stärka kommunernas förutsättningar att ordna likvärdig service av hög kvalitet,
- Förenhetliga samhällsstrukturen, och
- Trygga kommuninvånarnas självstyrelse.⁹⁵

När kommunindelningen ändras är målet att uppnå en kommunstruktur som

- Är livskraftig,
- Är enhetlig,
- Har en fungerande samhällsstruktur, och
- Stärker förutsättningarna för kommuninvånarnas självstyrelse.

Ett mål med ändringar i kommunindelningen är också att kommunerna ska ha tillräckliga ekonomiska förutsättningar och personresurser för att ordna, producera och finansiera servicen för kommuninvånarna.⁹⁶

För att en ändring i kommunindelningen ska vara motiverad ska den främja uppnåendet av de mål som anges ovan. Dessutom ska minst ett av fyra ytterligare kriterier uppfyllas.

Ändringen ska antingen förbättra

- Kommunens funktionsförmåga i övrigt,
- Servicen och levnadsförhållandena för invånarna i området,
- Verksamhetsmöjligheterna för näringarna i området, eller
- Samhällsstrukturens funktionsduglighet i området.⁹⁷

9.1.3 Stram tidtabell

Enligt kommunreformen ska de nya kommunerna bildas senast den 1 januari 2022. För Norra och Södra Åland är samgångsunderstödet graderat så att det är betydligt högre om den nya kommunen bildas senast den 1 januari 2021.

Med beaktande av ärendets komplexitet och den tid som behövs för förhandlingar mellan kommunerna, beredning och behandling av ärenden, och verkställighet av ekonomiska, personalpolitiska, verksamhetsmässiga och administrativa frågor bör en tidtabell som siktar på en samgång 2022 ses som möjlig men stram.

För att en samgång 2021 ska vara möjlig krävs en kraftfull insats av kommunerna och politisk samstämmighet. Enligt utredarnas bedömning finns inte de förutsättningarna i något av utredningsområdena i nuläget.

Med tanke på legitimiteten i processen är det viktigt att det är praktiskt möjligt för kommunerna att uppnå det högre samgångsunderstödet. Enligt utredarnas bedömning bör landskapsregeringen överväga att snarast möjligt bereda en lagändring som innebär att

- Tidtabellen enligt kommunreformen förlängs med minst ett år, eller
- Den graderade modellen för samgångsunderstödet för Norra Åland och Södra Åland stryks, så att det högre samgångsunderstödet betalas också om den nya kommunen bildas den 1 januari 2022.

⁹⁵ 1 § 2 mom. i kommunreformen

⁹⁶ 2 § i kommunreformen

⁹⁷ 4 § i kommunreformen

9.1.4 Förutsättningarna för digitala och mobila tjänster bör stärkas

För att de planerade nya kommunerna ska kunna dra största möjliga nytta av en ändring i kommunindelningen bör bästa möjliga förutsättningar skapas för kommunerna att erbjuda digitala och mobila tjänster. Det är nödvändigt framför allt för att

- Göra kommunens tjänster tillgängliga på lika villkor för alla kommuninvånare oberoende av tid och plats,
- Minska behovet av fysiska möten och resande inom kommunen, och
- Effektivisera kommunens förvaltning och frigöra personalresurser för arbete med substansfrågor.

Jämfört med läget i de nordiska länderna har de åländska kommunernas utbud av digitala och mobila tjänster hittills varit blygsamt. En förutsättning för att kommunerna ska kunna erbjuda digitala och mobila tjänster är att det finns en fungerande infrastruktur på landskapsnivå. Till de nödvändiga elementen i en fungerande infrastruktur hör bl.a.

- Ett tydligt regelverk för centrala frågor såsom dataskydd, behandling av personuppgifter och identifiering,
- Gemensamma, lättanvända standarder, plattformar och utvecklingsverktyg som kommunerna kan utnyttja,
- Stödtjänster för utveckling och drift som erbjuds centralt och som kommunerna kan utnyttja avgiftsfritt eller till rimlig kostnad, och
- Beredskap hos landskapsförvaltningen att ta rollen av handledande och övervakande myndighet som kvalitetssäkrar systemet och skapar förutsättningar t.ex. genom att godkänna moderna arkivplaner och andra instruktioner för kommunerna.

Avsikten har varit att Åda Ab ska ha den roll som beskrivs ovan. Tills vidare har det inte förverkligats fullt ut. Enligt utredarnas bedömning är utvecklandet av en väl fungerande infrastruktur för digitala och mobila tjänster en kritisk framgångsfaktor för de planerade nya kommunerna.

9.2 Smärtpunkter

Under utredningsarbetet har några specifika smärtpunkter identifierats. Det handlar om frågor som i nuläget framstår som svårlösta, och som har stor betydelse för att en ny kommun ska kunna bildas och fungera på ett ändamålsenligt sätt.

En del av smärtpunkterna kan sannolikt lösas under den fortsatta processen fram till en kommunsamgång. Andra kräver mer tid och bearbetning under de första åren av den nya kommunens verksamhet.

9.2.1 Olika ekonomiskt utgångsläge och förutsättningar

Betydande skillnader i kommunernas ekonomiska utgångsläge och förutsättningar är en smärtpunkt i alla tre utredningsområden. I kommuner med en driftsekonomi i balans, relativt låga skattesatser och liten skuldbörda ställer man sig tveksamt till en samgång med kommuner med svagare ekonomiskt utgångsläge. Kommuner som tack vare sitt geografiska läge och/eller en framgångsrik näringspolitik är attraktiv för invånare och företag vill att de ökande skatteintäkterna ska komma de egna invånarna till godo.

När man granskar förutsättningarna för en kommunreform är det viktigt att se på utredningsområdet som helhet, inte enbart på de enskilda nuvarande kommunernas situation. En samgång som ur en enskild kommuns perspektiv på kort sikt kan verka oförmånlig kan på längre sikt skapa förutsättningar för området som helhet att upprätthålla en god servicenivå, bedriva en aktiv utvecklings- och näringspolitik och vara attraktiv för invånare och företag.

9.2.2 Politiskt motstånd mot ändringar i kommunindelningen

De förtroendevalda i de nuvarande kommunerna har i val fått ett politiskt mandat av den egna kommunens invånare. Det är naturligt att deras perspektiv i första hand är den egna kommunen och dess invånare. Ofta kan det leda till en intuitiv motvilja mot ändringar i kommunindelningen.

Under utredningsarbetet har utredarna konstaterat att det politiska motståndet mot ändringar i kommunindelningen är betydande i alla tre utredningsområden.

Liksom i fråga om den kommunala ekonomin är det också i detta sammanhang viktigt att vidga perspektivet och

- Bedöma vilka möjligheter en ändring i kommunindelningen kan innebära för området som helhet, och
- I första hand försöka bedöma konsekvenserna på längre sikt, t.ex. 5–10 år.

9.2.3 Behov av ändringar i landskapsandelssystemet

Under utredningsarbetet har det blivit klart att en sådan ändring i kommunindelningen som avses i kommunreformen förutsätter betydande ändringar i landskapsandelssystemet. Som ovan konstaterats kommer utfallet annars att bli slumpmässigt och inte gynna kommunreformen syften.

En *omfördelning av landskapsandelarna mellan utredningsområdena* är nödvändig oberoende av kommunstrukturen. Flera av kommunerna i skärgården har ett utmanande ekonomiskt läge. Framtidsutsikterna tyder inte på att de egna skatteintäkternas andel av kommunernas finansiering kommer att öka. För flera skärgårdskommuner är utvecklingen den motsatta.

En *ändring i landskapsandelarna för grundskolan* är nödvändig för att en ändring i kommunindelningen inte ska leda till oönskat resultat. Som ovan konstaterats, leder en kommunreform enligt kommunreformen utan några ändringar i landskapsandelssystemet till att landskapsandelarna till kommunerna minskar med ca 2,9 miljoner euro. Minskningen kompenseras fullt ut i fem års tid; därefter blir minskningen bestående.

När man granskar de bakomliggande faktorerna framgår det att

- Minskningen nästan helt beror på att landskapsandelarna för grundskolan minskar,
- Nettoeffekten av övriga poster sammanlagt ligger nära noll, och
- En viktig faktor är att varje kommun får beloppet för eleverna 0–40 endast en gång.

Det torde handla om en effekt som inte har förutsetts när lagen stiftades, och som bör kunna korrigeras i samband med att kommunreformen genomförs.

9.2.4 Behov av skuldsanering

En *sanering av skärgårdskommunens skuldbörda* framstår som nödvändig för att en ny skärgårdskommun ska ha ett skäligt utgångsläge. I annat fall kommer den nya skärgårdskommunen när den bildas att uppfylla kriteriet på kriskommun i fråga om skuldbörda enligt rikslagstiftningen.

En hög skuldbörda i kombination med en svag utveckling av demografi och skattekraft kan i värsta fall leda till en ond spiral, där kommunen har svårt att få lånefinansiering för nödvändiga investeringar till rimlig kostnad.

En skuldsanering bör täcka en så stor del av skärgårdskommunens skuldbörda att den bedöms kunna hantera den resterande skuldbördan genom normala amorteringar. Saneringen kan t.ex. ske i form av

- Ett särskilt, lagstadgat understöd till skärgårdskommunen, eller
- En tidsbegränsad justering i landskapsandelssystemet.

Enligt utredarnas bedömning är skuldbördan för Norra Ålands och Södra Ålands kommuner på en sådan nivå att den kan hanteras genom normala amorteringar. Ingen särskild skuldsanering torde behövas.

9.3 Förutsättningar för att bilda en kommun i Skärgården

9.3.1 Bedömning av utvecklingspotentialen

En kommunsammanslagning har få automatiska effekter. En sammanslagning är en förändring som frigör utvecklingspotential som rätt utnyttjad kan användas t.ex. för att stärka kommunens ekonomi, förbättra servicen till invånarna eller stärka intressebevakningen⁹⁸. Utvecklingspotentialens storlek är beroende av vilka resurser de sammangående kommunerna förfogar över och under vilka yttre omständigheter sammanslagningen sker.

Skärgårdskommunernas geografiska läge och den nya kommunens begränsade befolkningsunderlag utgör omständigheter som begränsar utvecklingspotentialen för en sammanslagning mellan skärgårdskommunerna.

I jämförelse med dagsläget när flera av kommunerna har vikande befolkningsunderlag och svag ekonomi kan en kommunsammanslagning *bidra till att utjämna förutsättningarna för att driva kommunal verksamhet i skärgården*. Den nya kommunens ekonomi blir emellertid förhållandevis svag och det kommer att medföra betydande kostnader att bygga upp en ny kommun.

En kommunsammanslagning har potential att stärka skärgårdskommunernas *gemensamma utvecklingsarbete och intressebevakning* i förhållande till landskapet och övriga kommuner. Möjligheten att frigöra potentialen är beroende av beslutsfattarnas förmåga att komma överens om prioriteringar och satsningar.

⁹⁸ Meklin Pentti & Pekola-Sjöblom Marianne (2013): Forskarperspektiv på kommun- och servicestrukturen. Finlands Kommunförbund.

Inom den allmänna förvaltningen ger sammanslagningen vissa möjligheter till *ökad specialisering och arbetsfördelning inom förvaltningen och till att minska sårbarheten och beroendet av enskilda personer*. Övergången från fem kommuner till en frigör arbetstid och arbetskraft inom ekonomiförvaltningen, eftersom budget- och bokslutsprocesserna efter en sammanslagning bara behöver göras en gång. Möjligheten att frigöra potentialen är beroende av att man bygger upp en förvaltningsorganisation med fungerande arbetsfördelning.

På längre sikt finns det en viss potential för inbesparingar av personalkostnader inom administrationen. Antalet årsverken inom lednings- och förvaltningsuppgifter i de fem skärgårdskommunerna (sammanlagt 1 626 invånare) är drygt 18.

Jämförbara kommuner på fasta Åland har något färre årsverken inom ledning och förvaltning: Saltvik (1 837 invånare) 13 årsverken och Hammarland (1 547 invånare) 7 årsverken. I jämförelsen behöver man beakta att de fastäländska kommunerna i motsats till skärgårdskommunerna ingår i kommunalförbund med separat administration.

I dagsläget med fem separata kommuner i skärgården är förvaltningen inte på något sätt överdimensionerad, eftersom varje kommun ska uppfylla de lagstadgade krav som ställs på en kommunal organisation. Det är sannolikt att skärgårdskommunerna också på sikt kommer att behöva en proportionellt aningen större administration än kommuner på fasta Åland, i synnerhet om man bygger upp den nya kommunens organisation med utgångspunkt i en decentraliserad modell.

Möjligheten att frigöra potentialen för inbesparingar inom administrationen är beroende av hur den nya kommunens organisation byggs upp och av hur man hanterar pensioneringar och annan naturlig avgång.

En kommunsammanslagning i skärgården skapar däremot mycket begränsade möjligheter att stärka underlaget för den serviceproduktion som är direkt riktad till invånarna.

Ett tydligt exempel på detta är grundskolan. Det minskande elevunderlaget i grundskolan är ett gemensamt problem för alla skärgårdskommuner. Hösten 2018 var det totala elevunderlaget i årskurs 1–9 i alla fem grundskolor i skärgården 108. Flera årskurser har bara ett fåtal elever.

Om de sammangående kommunerna hade landgräns, skulle en diskussion om skolstrukturen och samordning av undervisningsresurserna sannolikt vara aktuell i samband med en kommunsammanslagning. Avstånden och restiderna i skärgården gör att det är svårt att göra förändringar i skolstrukturen utan att det har negativa konsekvenser för kommuninvånarna och på längre sikt för skärgårdens livskraft.

Också möjligheterna till effektivare utnyttjande av existerande personalresurser inom serviceproduktionen är begränsade. För att dra nytta av den ökade personalstyrkan och de förbättrade möjligheterna specialisering vid en samgång bör det utredas i vilken mån t.ex. olika former för distansundervisning kan utnyttjas för att bygga ihop skolorna i skärgården.

9.3.2 Bedömning av förändringsbehovet

Förändringsbehovets storlek vid en kommunsammanslagning påverkas av enligt vilken metod kommunsammanslagningen sker, hur olika kommunernas organisationer och verksamhets sätt är och hur stora praktiska förändringar som behövs för att kommunen ska kunna fungera som en helhet.

Förändringsbehovet vid en kommunsammanslagning mellan Brändö, Föglö, Kumlinge, Kökar och Sottunga är sammantaget förhållandevis stort.

Förändringsbehovet när det gäller trafiklösningar som binder samman olika delar av den nya kommunen är betydande.

De administrativa förändringar som krävs för att den nya kommunen ska fungera som en helhet är relativt krävande. Det hänger samman bl.a. med sättet att bilda en ny kommun och med avsaknaden av inarbetade rutiner gemensam verksamhet.

En kommunsammanslagning kan formellt genomföras på två sätt:

1. *Genom att samtliga kommuner upplöses och en ny kommun bildas.* Fördelen med metoden är att alla kommuner är på samma startlinje och att det finns reella möjligheter att bygga något nytt. Nackdelen är att de administrativa processerna är omfattande, när lönesystem, förvaltningsstadga och andra styrdokument måste utarbetas från grunden.
2. *Genom att en av kommunerna kvarstår och de övriga kommunerna upplöses och går upp i den kvarstående kommunen.* Fördelen med metoden är att de administrativa processerna blir enklare när den nya kommunen i stor utsträckning kan byggas upp med utgångspunkt i existerande system och styrdokument. De förändringar som krävs kan ske under en längre tidsperiod. Nackdelen är att metoden kan upplevas som orättvis och att mindre väl fungerande praxis fortplantas till den nya kommunen.

I Skärgården förefaller det mest realistiskt att bygga upp den nya kommunen genom att upplösa samtliga kommuner, trots att det innebär en större administrativ belastning.

I den praktiska övergången från fem kommuner till en är det viktigt att beakta att skärgårdskommunerna i mindre utsträckning än kommuner på fasta Åland har inarbetade rutiner för samarbete mellan de anställda inom verksamhetssektorerna. Förändringsbehovet när det gäller personalen är medelstort.

Antalet berörda anställda är relativt litet, men fungerade arbetsfördelning och samverkan i en decentraliserad organisation kommer att kräva åtgärder i form av personalutbildning och nya tekniska lösningar.

9.3.3 Kostnader för en kommunsammanslagning

En kommunsammanslagning förorsakar alltid merkostnader under de första åren, medan inbesparingar och effektiviseringar kan genomföras först på 3–10 års sikt. Vid alla kommunsammanslagningar uppkommer bl.a. kostnader för

- Harmonisering av personalens löner
 - För skärgårdskommunerna är en grov uppskattning att kostnaden kommer att vara i storleksklassen 30 000 euro årligen⁹⁹,
- Personalutbildning,
- Teknisk infrastruktur och programvara,
- Förenhetligande av arkiv, styrdokument, vägnamn, tomtregister etc.,
- Förvaltningslokaler, och
- Information till invånarna.

Det samgångsunderstöd som utbetalas till kommunerna räcker till för att täcka de ovanstående kostnaderna. En kommunsammanslagning i Skärgården kommer dessutom att innebära betydande merkostnader för

- Trafiklösningar som binder samman den nya kommunen, och
- Digital infrastruktur som möjliggör internt arbete och invånarkontakter i en kommun med långa avstånd inom kommunen.

9.4 Principer för att bygga upp en ny kommun i skärgården

9.4.1 Tre principiella modeller

De kommuner som går samman ska i samgångsavtalet komma överens om principerna för den nya kommunens organisation och servicesystem. Skärgårdskommunens särskilda utgångsläge gör att det är nödvändigt att redan i utredningsrapporten göra en utförligare analys av olika sätt att organisera servicen och förvaltningen.

I samtliga scenarier innebär en kommunsammanslagning att utgångsläget för den politiska organisationen och den administrativa ledningen förändras. Hela kommunen utgör en valkrets och ledamöterna i fullmäktige och andra organ kommer att komma från hela den nya kommunens område.

Den nya kommunen har en gemensam ledning och för att den dagliga ledningen av kommunens verksamheter ska fungera behöver de ledande tjänstemännen effektivt kunna resa mellan olika delar av kommunen.

⁹⁹ Uppskattningen grundar sig på en analys av löneskillnaderna för de största yrkesgrupperna med lön enligt AKTA: barnskötare, närvårdare, barnträdgårdslärare samt assistenter skola och daghem. Merparten av kostnaderna för löneharmonisering uppstår när lönerna för de stora yrkesgrupperna ska jämnas ut. I Skärgården påverkas möjligheterna att göra exakta beräkningar av att antalet anställda i varje yrkesgrupp litet och att tjänstebeskrivningarna är mycket specifika. Inför eventuell kommunsammanslagning krävs en mer specifik analys.

För bedömningen av förändrings- och investeringsbehoven i fråga om trafiklösningar har tre principiella modeller granskats:

1. En decentraliserad modell, där servicen så långt som möjligt byggs upp med utgångspunkt i de nuvarande servicepunkterna och kommunkanslierna. Verksamheten inom skola, barnomsorg och äldreomsorg fortsätter med utgångspunkt i de nuvarande serviceenheterna. Resbehovet för invånare och anställda ökar så lite som möjligt.
2. Samordning av servicen inom två geografiska områden: Brändö-Kumlinge och Föglö-Sottunga-Kökar. Förvaltningen samordnas som i modell 1. Utöver detta är strävan att samordna skolan och äldreomsorgen inom två serviceområden för att bättre kunna utnyttja existerande resurser och för att jämna ut variation i efterfrågan. Modellen förutsätter att personal inom skolan och äldreomsorgen kan resa inom området.
3. En centralisering av kommunens förvaltning. Kommunens ledning och administration koncentreras till en av de nuvarande kommunerna. En del av de tidigare kommunkanslierna kan behålla back office-funktioner i inledningsskedet. Serviceproduktion och daglig ledning av verksamheten finns kvar i de tidigare kommunerna. Modellen förutsätter att anställda och invånare har möjligheter att resa till kommunens centrum.

I alla tre modeller förändras villkoren för den politiska ledningen på ett sätt som kräver nya lösningar för trafiken inom kommunen. Trafikbehovet behöver kalkyleras för fullmäktige, styrelse och nämnder med sammanlagt 40–50 medlemmar och sammanlagt 45–55 sammanträden per år¹⁰⁰.

Kommunikationerna borde i idealfallet vara så väl fungerande att ingen utestängs från kommunala förtroendeuppdrag på grund av boningsort, yrke, ålder eller livssituation. Dessutom behöver kommunen ha lösningar som gör att kommuninvånarna kan ta del av fullmäktiges offentliga möten och annat beslutsfattande.

Utredarnas och de berörda kommunernas bedömning av de praktiska och ekonomiska konsekvenserna av de tre modellerna pekar på att den decentraliserade modellen är den mest realistiska.

De långa avstånden och restiderna inom kommunen gör att alla lösningar som förutsätter att många personer dagligen reser mellan olika delar av kommunen inte är ekonomiskt och innehållsmässigt försvarbara, trots att en decentraliserad modell naturligtvis också innebär risker.

¹⁰⁰ Se närmare bilaga 2

9.4.2 Den decentraliserade modellen – en skiss

Syftet med den decentraliserade modellen är att skapa en lösning som innebär så små förändringar som möjligt för de anställda och kommuninvånarna. Huvudprinciperna för den decentraliserade modellen är följande:

- Verksamheten vid alla de nuvarande kommunkanslierna fortsätter. Kommunkanslierna fungerar som kontaktpunkt för kommuninvånarna
- De anställda jobbar för den nya gemensamma kommunen, delvis med nya arbetsuppgifter för att utnyttja det samordnings- och specialiseringsbehov som uppstår vid sammanslagningen
- Kommunledningen och sektorledningen är gemensam för hela kommunen. En ledande tjänsteman med föredragningsansvar och ansvar för externa kontakter. Specialisering enligt fråga/geografiskt område för de övriga anställda inom sektorförvaltningen.
- Verksamheten vid daghem, skolor och äldreboenden fortsätter i stort sett som nu, med undantag av att sektorledningen är gemensam. Varje skola har egen rektor, varje äldreboende egen föreståndare osv.
- De kommunala sammanträdena kan antingen alternera mellan kommundelarna eller hållas på en fastslagen plats, som t.ex. väljs utifrån restider
- Med tanke på restiderna från olika delar av kommunen ligger Sottunga mest centralt, medan Föglö ligger mest centralt i förhållande till Mariehamn; frågan om sammanträdesplats bör lösas som en del av förhandlingarna om samgångsavtalet.

De viktigaste motiven till att bygga upp den nya kommunens organisation med utgångspunkt i en decentraliserad modell är följande:

- Förändringarna för invånare och anställda är små.
- Den lokala livskraften gynnas av att kommunala arbetsplatser finns i alla delar av kommunen.
- Genom arbetsfördelning kan man utnyttja existerande spetskompetens för hela den nya kommunens behov.
- Myndighetsnärvaron i skärgården garanteras genom att det finns bemanning i alla kommundelar.

Den decentraliserade modellen innebär också en rad risker som bör hanteras:

- Tröskeln att bygga upp en ny kommun med gemensamma rutiner kan bli högre i en decentraliserad modell; den naturliga samverkan mellan t.ex. medlemmarna i kommunens ledningsgrupp blir mindre om cheferna sitter i olika delar av kommunen.
- En decentraliserad modell kräver en totalt sett något större bemanning inom administrationen och gör det svårt att inhämta rationaliseringsvinster av sammanslagningen.
- För kommunens ledning och sektorchefer innebär den decentraliserade modellen ett ökat behov av att resa inom kommunen.

För att stärka den lokala demokratin kan den decentraliserade modellen också innehålla ett element av kommunaldemokrati med utgångspunkt i de tidigare kommunerna:

- En nämnd eller ett annat organ med ansvar för lokal intressebevakning och små utvecklingsprojekt, enligt modell Pargas (Nagu-, Korpo-, Houtskärs- och Iniönämnderna).
- En budget för små lokala utvecklingsprojekt och/eller stöd till lokala aktörer som föreningar och byalag. I vissa sammanslagna kommuner i Finland har en del av samgångsunderstödet reserverats för sådana projekt.

För att öka livskraften i skärgården är det viktigt att kommunerna och landskapsregeringen parallellt med genomförandet av kommunsammanslagningen gör gemensamma satsningar för att motverka utflyttningen från skärgården och stimulera inflyttning. Åtgärderna kan innefatta t.ex.:

- Utlokalisering av offentliga arbetsplatser
- Utvecklingsprojekt, också EU-finansierade med modell t.ex. från Sottunga
- Ytterligare satsningar på infrastruktur

9.4.3 Trafiklösningar och andra behov

Den decentraliserade modellen utgår från att transportbehovet för kommuninvånare och anställda inom servicen är ungefär som i dagsläget. Medvetna satsningar på olika digitala lösningar krävs för att säkra fungerande myndighetskontakter för invånarna och intern kommunikation inom kommunens organisation.

För den administrativa ledningen ökar behovet av att flexibelt kunna röra sig mellan öarna. Ledningsgruppen behöver sannolikt träffas varje vecka, verksamhetsansvariga varje månad. Dessutom bör man i synnerhet i början räkna med ett ökat behov av personalutbildning och personalmöten.

För den politiska organisationen uppstår ett kalkylerat transportbehov som bygger på att kommunens organ sammanlagt håller ca 45–55 möten per år, och att sammanlagt 40–50 personer har behov av att ta sig till möten.

På uppdrag av utredarna gjorde landskapsregeringens infrastrukturavdelning i december en preliminär bedömning av hur det ökade transportbehovet kan lösas i en sammanslagen skärgårdskommun. Utgångspunkten är att basbehovet av transport för invånarna i skärgården inte ökar, men att det krävs ny kapacitet för att hantera den politiska och administrativa ledningens transportbehov.

Infrastrukturavdelningens förslag utgår ifrån att det ökade transportbehovet sköts med kommunala arbetsbåtar och utökad passbåtstrafik¹⁰¹.

- Den administrativa ledningens behov av att röra sig mellan olika delar av kommunen löses genom att anskaffa fem snabbgående arbetsbåtar, som placeras i de olika kommundelarna.
- Investeringskostnaden för en båt ligger på 100–200 000 €, dvs. sammanlagt 500 000–1 000 000 €. Driftskostnaderna är några tiotusentals euro per år. Utgångspunkten är att kommunalt anställda själva skulle köra båtarna.

¹⁰¹ Ålands landskapsregering 12.12.2018. Förslag på organisering av transport i en gemensam skärgårdskommun.

- Totalentreprenad för en ny passbåt i norra skärgården kostar ca 150 000–200 000 € per år.
- Utökning av existerande passbåtstrafik i södra skärgården kostar ca 50 000 € per år.
- Eftersom arbetsbåtarna och passbåtarna inte tar bilar, kan behovet av landtransporter lösas genom kommunala bilar i hamnarna.

Kommunerna gavs möjlighet att kommentera infrastrukturavdelningens förslag till transportlösning. Bland annat följande synpunkter kom fram i kommunernas utlåtanden:

- Det är inte tillräckligt att möta det ökade transportbehovet i skärgården enbart med lösningar som inte tar personbilar ombord.
- De kalkylerade transporttiderna för arbetsbåtar och passbåtar är orealistiska.
- Det finns säkerhetsproblem med tanken att kommunalt anställda själva skulle köra arbetsbåtarna.
- Transportlösningarna bör beakta också att invånarna har rätt att vara närvarande på fullmäktigemöten.

Landskapsregeringen aviserade hösten 2018 en avsikt att tillsätta en arbetsgrupp för att lösa trafikfrågorna i en sammanslagen skärgårdskommun. För att det ska finnas förutsättningar att bilda en skärgårdskommun behöver det finnas fungerande trafiklösningar som kan accepteras av de berörda. Utredarnas bedömning är att det är av yttersta vikt att arbetsgruppen kommer igång så snabbt som möjligt och att alla de nuvarande kommunerna är involverade i arbetet.

Under utredningsarbetet aktualiserades möjligheten att en del av transportproblematiken kan lösas genom att bygga möteslokaler för skärgårdens behov i Mariehamn. I synnerhet vintertid är det svårt att röra sig i skärgården.

Kommunerna ställde sig tveksamma till att bygga regelrätta möteslokaler i Mariehamn. Analysen är att det finns en risk att man av bekvämlighet underminerar förutsättningarna för att verka i skärgården.

Däremot finns det ett utbrett stöd för att skapa ett s.k. Skärgårdsungdomens hus, som kunde innehålla internatboende för studerande på yrkesgymnasiet och samlingslokaler för skärgårdsungdomar som studerar och bor i Mariehamn. Vid behov kunde också detta hus fungera som tillfällig mötesplats.

10 Övriga konsekvenser av en kommunreform

Nedan behandlas konsekvenser av en kommunreform för utredningsområdet som helhet. Att bedöma konsekvenserna för specifika nuvarande kommuners invånare ingår inte i utredningsuppdraget. Också de konsekvenserna blir sannolikt kännbara. Ett exempel är att inkomstskatten stiger för invånarna i en del nuvarande kommuner och sjunker för andra.

10.1 Konsekvenser för samarbetet mellan kommunerna

En kommunsammanslagning mellan kommunerna Brändö, Föglö, Kumlinge, Kökar och Sottunga har konsekvenser för existerande samarbeten mellan kommunerna. I förhandlingarna om samgångsavtalet kommer kommunerna närmare överens om principerna för hanteringen av samarbeten efter genomförd sammanslagning.

10.1.1 Samarbetsavtal mellan två eller flera av skärgårdskommunerna

Samarbetsavtal mellan två eller flera nuvarande kommuner upphör i och med kommunsammanslagningen och verksamheten blir en del av den nya kommunens ordinarie verksamhet. Det gäller bl.a. följande tjänster:

- Gemensam skoldirektör för Föglö, Kökar och Sottunga,
- Samarbete om grundskola mellan Föglö och Sottunga,
- Gemensam socialsekreterare för Kökar och Sottunga, och
- Gemensam byråsekreterare och bokförare för Kökar och Sottunga.

10.1.2 Samarbetsavtal mellan någon av skärgårdskommunerna och andra kommuner på Åland

Samarbetsavtal mellan en eller flera av skärgårdskommunerna och kommun/kommuner på fasta Åland behöver ses över i samband med kommunsammanslagningen. Det gäller bl.a. följande samarbeten:

- Samarbetsavtal om landsbygdsförvaltning med Hammarlands kommun (Föglö)
- Samarbetsavtal om landsbygdsförvaltning med Jomala kommun (Brändö, Kumlinge, Kökar, Sottunga)

10.1.3 Kommunalförbund som omfattar en del av kommunerna på Åland

De sammangående kommunerna/den nya kommunens fullmäktige fattar beslut om medlemskap i kommunalförbund med beaktande av de regler för överlåtelse av kommunandelar, inträde, utträde och upplösning som ingår i grundavtalet för respektive kommunalförbund.

- Oasen k.f. (Brändö, Kumlinge, Kökar och Sottunga är medlemmar)

10.1.4 Lagstadgade kommunalförbund som omfattar samtliga kommuner på Åland

Verksamhetsförutsättningarna för de lagstadgade kommunalförbund som omfattar samtliga kommuner på Åland påverkas av en kommunreform. Kommunalförbundens grundavtal, som styr förbundens verksamhet, finansiering och beslutsfattande, behöver sannolikt förändras om antalet kommuner på Åland minskar.

- Ålands omsorgsförbund k.f.
- Ålands kommunförbund k.f.

10.2 Konsekvenser för samarbetet mellan kommunerna och landskapet

Ett minskat antal kommuner förenklar samarbetet mellan kommunerna och landskapet när det gäller remissförfaranden, arbetsgrupper och andra former för växelverkan. Samtidigt är det viktigt att se till att kommunsammanslagningarna inte försvagar insikterna om förhållandena i olika delar av Åland.

För skärgårdens del är det särskilt tydligt att långa avstånd och olikheter i levnadsförhållanden finns kvar trots en kommunsammanslagning. När det gäller till exempel trafikfrågor och andra frågor som rör den lokala livskraften är det därför viktigt att ta hänsyn till alla delar av kommunen när man begär utlåtanden om planer eller involverar kommunerna i olika typer av utvecklingsprocesser.

10.3 Konsekvenser för myndighetsindelningar, kyrklig indelning, föreningsliv och andra strukturer i samhället

10.3.1 Den kyrkliga indelningen

Bildandet av den nya kommunen har konsekvenser för indelningen i evangelisk-lutherska församlingar på Åland. På skärgårdskommunens område finns idag två evangelisk-lutherska församlingar, Brändö-Kumlinge församling och Ålands södra skärgårdsförsamling.

Enligt lag¹⁰² ska församlingsindelningen motsvara kommunindelningen så, att varje kommun i sin helhet befinner sig på området för samma församling eller samma kyrkliga samfällighet.

Det betyder att Brändö-Kumlinge församling och Ålands södra skärgårdsförsamling antingen behöver bilda en kyrklig samfällighet eller genomföra en församlingssammanslagning om kommunindelningsförändringen verkställs. Beslut om den kyrkliga indelningen fattas enligt kyrkolagen av de berörda församlingarna, domkapitlet i Borgå stift och Kyrkostyrelsen.

10.3.2 Konsekvenser för föreningar, företag och andra samfund med hemort i kommunen

De bolag, föreningar, andra sammanslutningar och stiftelser som har någon av de upplösta kommunerna som hemort får efter sammanslagningen den nya kommunen som hemort. Myndigheterna genomför de nödvändiga registerförändringarna enligt stadgandena i kommunindelningsslagen.

Föreningarnas och företagens verksamhetsförutsättningar kan i viss mån påverkas av ändringar i kommunindelningen. Kommunernas principer för ekonomiska bidrag till föreningar behöver förenhetligas efter en verkställd kommunsammanslagning. Köptjänstavgifter mellan de nuvarande kommunerna och föreningar eller företag verka i kommunen kan påverkas av en kommunsammanslagning.

En fråga som kräver särskild uppmärksamhet i skärgården är de lokala butikernas ställning efter en kommunsammanslagning. I dagsläget är kommunerna viktiga kunder hos de lokala butikerna. Det finns en rädsla för att en kommunsammanslagning med t.ex. centraliserad upphandling skulle ha kraftigt negativa effekter för butikernas lönsamhet. Eftersom butikerna har en central roll för möjligheten att bo i skärgården, är detta en fråga som behöver uppmärksammas när den nya kommunen gör upp principer för sin verksamhet.

¹⁰² 3 kap. 3 § 1 mom. i kyrkolagen (FFS 1054/1993)

11 Plan för fortsatt behandling

Med stöd av det som sägs ovan rekommenderar utredarna att kommunerna Brändö, Föglö, Kumlinge, Kökar och Sottunga inleder förhandlingar med sikte på att gå samman den 1 januari 2022. Förhandlingarna bör slutföras så att ett samgångsavtal som godkänts av alla fem kommuners fullmäktige kan lämnas in till landskapsregeringen senast i april 2021.

Tidtabellen är realistisk men krävande. Utredarna rekommenderar att kommunerna inleder förhandlingar under våren 2019, så att sittande kommunstyrelse och fullmäktige kan behandla ett första utkast till samgångsavtal senast i december 2019.

11.1 Tidsramen anges i kommunreformen

Beredningen och behandlingen av kommunreformen och kommunstrukturlagen har pågått parallellt med denna utredning. Lagtinget antog lagarna i november 2018. Lagstiftningskontrollen pågår. Sannolikt kan lagarna träda i kraft under 2019.¹⁰³

Kommunreformen innehåller en tidsram för kommunreformen. Sedan lagen trätt i kraft är tidsramen bindande för kommunerna, landskapsregeringen och andra offentliga instanser. I nuläget gör kommunerna och landskapsregeringen enligt utredarnas bedömning klokt i att planera utifrån kommunreformens tidsram.

11.2 En realistisk men stram tidsram: Nya kommuner 2022

Enligt kommunreformen ska de nya kommunerna bildas senast den 1 januari 2022. Södra Ålands och Norra Ålands kommuner får ett högre samgångsunderstöd om de bildas senast den 1 januari 2021. Det framstår dock i praktiken som en ytterst utmanande tidsram.

För Skärgårdens betalas det högre samgångsunderstödet också om den nya kommunen bildas den 1 januari 2022. Enligt utredarnas uppfattning, som motiveras närmare ovan, är det motiverat att ändra lagen så graderingen av samgångsunderstödet stryks också för kommunerna på fasta Åland.

Nedan är utgångspunkten att den nya kommunen bildas den 1 januari 2022. Enligt utredarnas bedömning är det en realistisk, men stram tidsram. Erfarenheten visar att man i varje fas av beslutsprocessen bör reservera tillräckligt med tid för

- Noggrant beredningsarbete,
- Återremitteringar, tilläggsutredningar och/eller bordläggningar,
- Detaljerade förhandlingar mellan kommunerna, och
- Information till kommuninvånarna.

Fram tills att den nya kommunen inleder sin verksamhet har man inom varje samarbetsområde fem parallella politiska system, som alla har sin egen beslutsrytm. Det gör processen komplicerad och tidskrävande. Om en ny kommun bildas under en pågående valperiod, tillkommer övergången från tillfälliga till ordinarie beslutande organ.

¹⁰³ Om lagarna inte godkänns i lagstiftningskontrollen, förblir den gällande kommunindelningenslagen i kraft.

11.3 Processen bör inledas våren 2019

Utifrån de förutsättningar som anges ovan framstår det som klart att processen bör inledas med preliminära förhandlingar mellan kommunerna redan våren 2019. Enligt utredarnas bedömning ligger det i kommunernas intresse att vara aktiva och etablera en förhandlingsmekanism redan innan kommunreformen trätt i kraft. På så sätt kan kommunerna

- Behålla initiativet i processen,
- Lyfta upp de frågor de ser som viktiga, och
- Reservera tillräckligt med tid för den politiska beslutsprocessen.

På Åland ordnas kommunalval och lagtingsval hösten 2019. De nya fullmäktige och det nya lagtinget tillträder den 1 januari 2020. Enligt utredarnas bedömning är det viktigt att förhandlingsprocessen inleds under innevarande valperiod.

Kommunernas nuvarande förtroendevalda har deltagit i ett intensivt utredningsarbete under andra halvåret 2018. De har fått en god helhetsbild av processen och en gedigen faktagrund. Det ligger i kommunernas eget intresse att deras kunskap och erfarenhet tas till vara genom att förhandlingarna om samgångsavtal förs så långt som möjligt under 2019.

11.4 Huvudsakliga arbetskedan och preliminär tidtabell

Nedan anges en möjlig processbeskrivning och tidtabell utifrån de förutsättningar som redovisas tidigare i detta kapitel och bestämmelserna i kommunreformen.

- Tidtabellen utgår från att den nya kommunen bildas den 1 januari 2022.
- Om graderingen av samgångsunderstödet kvarstår i kommunreformen, bör kommunerna ha möjlighet att gå samman redan den 1 januari 2021 så att det högre samgångsunderstödet betalas ut.
- I så fall bör fullmäktige godkänna samgångsavtalet senast i april-maj 2020, så att landskapsregeringen kan fastställa det inom juni 2020.
- Den alternativa, mycket krävande tidtabellen beskrivs i de rader som skuggats med grå färg i tabellen.
- Det förefaller uppenbart att kommunerna kommer att behöva anlita utomstående sakkunniga för att leda processen framåt enligt den givna tidtabellen.

Tidpunkt	Arbetskedan
Februari 2019	Slutrapporterna offentliggörs
Februari 2019	LR sänder ut slutrapporterna på remiss till kommunerna m.fl. instanser
Mars 2019	LR ordnar allmänna möten i utredningsområdena, där slutrapporten presenteras och LR:s företrädare redogör för den fortsatta processen
Fr.o.m. våren 2019	LR erbjuder kommunerna processtöd i form av utomstående sakkunniga som anlitas på LR:s bekostnad

Våren 2019	Koordinerande möte med samtliga kommuners representanter
Våren 2019	LR inleder beredningen av de lagändringar som anses nödvändiga för att genomföra kommunreformen
Våren 2019	En preliminär plan för den fortsatta processen behandlas i kommunstyrelserna
Våren 2019	Kommunerna utser förhandlare och inleder preliminära förhandlingar om samgångsavtal
Senhösten 2019	Ett första utkast till samgångsavtal föredras för de gamla kommunstyrelserna, vid behov också för fullmäktige
Vårvintern 2020	Kommunernas nya fullmäktige sammanträder och tar ställning till utkastet till samgångsavtal, samt utser vid behov nya förhandlare
Följande tidtabell bör följas om den nya kommunen ska bildas den 1.1.2021:	
Våren 2020	Om den nya kommunen ska bildas 1.1.2021, bör ett slutligt samgångsavtal med bilagor beredas för och behandlas av kommunstyrelserna och fullmäktige i alla kommuner
Juni 2020	Om den nya kommunen ska bildas 1.1.2021, bör landskapsregeringen fastställa samgångsavtalet och vid behov godkänna den nya kommunens namn
1.1.2021	Den nya kommunen inleder sin verksamhet
Våren 2021	Åtgärder för avveckling av de gamla kommunerna (t.ex. bokslut)
2021–2022	Inkörning av den nya kommunens verksamhet och förvaltning
Följande tidtabell bör följas om den nya kommunen ska bildas den 1.1.2022:	
2020	Beredning av detaljerade punkter i samgångsavtalet och dokument som har samband med det
Våren 2021	Det slutliga samgångsavtalet med bilagor bereds för och behandlas av kommunstyrelserna och fullmäktige i alla kommuner
Juni 2021	Landskapsregeringen fastställer samgångsavtalet och godkänner vid behov den nya kommunens namn
1.1.2022	Den nya kommunen inleder sin verksamhet
Våren 2022	Åtgärder för avveckling av de gamla kommunerna (t.ex. bokslut)
2022–2023	Inkörning av den nya kommunens verksamhet och förvaltning

12 Utkast till samgångsavtal

Nedanstående utkast utgör en stomme, som är avsedd att användas som redskap vid kommande förhandlingar om ett samgångsavtal mellan kommunerna i samarbetsområdet.

1. Utgångspunkter för kommunsamgången

1.1. Avtalets syfte

Detta är ett avtal om ordnande av förvaltning och service (*samgångsavtal*) mellan kommunerna Brändö, Föglö, Kumlinge, Kökar och Sottunga (*avtalskommunerna*).

Detta avtal är uppgjort i enlighet med § 7 i landskapslagen om en reform av kommunstrukturen på Åland, nedan *kommunreformlagen*.

Kommunindelningen ändras den 1 januari 202X så att alla avtalskommuner upplöses och bildar en ny kommun (*den nya kommunen*).

En kommunsamgång kan genomföras antingen genom att:

- a) En eller flera kommuner upplöses och går samman med en existerande kommun, eller
- b) Samtliga kommuner upplöses och går samman genom bildande av en ny kommun.

1.2. Lojalitetsavtal

Samtidigt med detta samgångsavtal har avtalskommunerna ingått ett lojalitetsavtal. Samgångsavtalet och lojalitetsavtalet har samma giltighetstid och ska tillämpas som en helhet.

1.3. Vision och mål för sammanslagningen

Visionen och målen för sammanslagningen och den nya kommunen kan formuleras mer eller mindre detaljerat. De berörda kommunernas politiska ledning har ansvaret för att fastslå visionen och målen.

1.4. Kommunens namn och vapen

Den nya kommunens namn är XX.

Den nya kommunens vapen är XX/Den nya kommunens fullmäktige beslutar om kommunens vapen/En planeringstävling ordnas om den nya kommunens vapen.

11 § i kommunreformlagen:

Om den nya kommunen ska få ett namn som inte tidigare varit namn på en kommun på Åland, ska namnet godkännas av landskapsregeringen.

2. Interimistisk förvaltning

2.1. Samgångsstyrelsens behörighet och mandatperiod

Efter att landskapsregeringen fastställt ändringen av kommunindelningen ska fullmäktige i avtalskommunerna välja en samgångsstyrelse. Samgångsstyrelsen ansvarar för att samgångsavtalet verkställs och förbereder ordnandet av den nya kommunens verksamhet och förvaltning.

Samgångsstyrelsens mandatperiod inleds när fullmäktige i avtalskommunerna har valt ledamöter och ersättare i samgångsstyrelsen. Samgångsstyrelsens mandatperiod upphör när den nya kommunens kommunstyrelse har valts.

2.2. Samgångsstyrelsens sammansättning

Samgångsstyrelsen består av X ledamöter, X från var och en av de kommuner som går samman. Samgångsstyrelsen utser inom sig en ordförande och två viceordförande.

2.3. Beredning av ärenden till samgångsstyrelsen

För beredningen av ärenden till samgångsstyrelsen ansvarar en arbetsgrupp bestående av avtalskommunernas kommundirektörer.

Enligt lag är det inte nödvändigt att avtala om beredningen av ärenden till samgångsstyrelsen, men det ökar klarheten.

2.4. Samarbete mellan samgångsstyrelsen och avtalskommunerna

Samgångsstyrelsen har ansvar för att informera avtalskommunerna om sitt arbete. Samgångsstyrelsen sammankallar vid behov avtalskommunernas fullmäktige för att informera och rådgöra om frågor som rör bildandet av den nya kommunen.

2.5. Harmonisering av styrdokument, taxor, avgifter och förmåner

Den nya kommunens fullmäktige godkänner grunderna för taxor, avgifter och förmåner samt antar de styrdokument som kommunen enligt lag är skyldig att upprätta.

Vid behov gäller X kommuns stadgor, styrdokument, taxor, avgifter och förmåner tills den nya kommunens fullmäktige fattat relevanta beslut.

Om samgången genomförs så att en eller flera kommuner upplöses och går samman med en existerande kommun, gäller den kvarstående kommunens styrdokument automatiskt för den nya kommunen.

Behovet att avtala om vilka styrdokument som gäller tills nya är antagna är större om alla kommuner upplöses och bildar en ny kommun.

3. Politisk organisation

3.1. Utgångspunkter för den politiska organisationen

Kommunens politiska organisation fastslås i förvaltningsstadgan. Den nya kommunens förvaltningsstadga kan vara helt ny eller bygga på någon existerande kommuns förvaltningsstadga.

Samgångsstyrelsen bereder ett förslag till förvaltningsstadga som godkänns av den nya kommunens fullmäktige.

3.2. Fullmäktige under övergångsperioden

Tills det fullmäktige som väljs vid kommunalvalet 2023 tillträder bildas den nya kommunens fullmäktige av de ledamöter som invalts i fullmäktige i Brändö, Föglö, Kumlinge, Kökar och Sottunga vid kommunalvalet 2019.

Den nya kommunens fullmäktige kan bildas antingen så att

- a) Avtalskommunernas fullmäktige sammanslås i sin helhet (49 ledamöter), eller
- b) Avtalskommunernas fullmäktige sammanslås delvis.

Om fullmäktige bildas genom en delvis sammanslagning av avtalskommunernas fullmäktige, gäller följande regler enligt 12 § i kommunreformen:

- Fullmäktige i de kommuner som går samman beslutar om antalet ledamöter i fullmäktige.
- Minst ¼ av fullmäktige i var och en av de nuvarande kommunerna ska ingå i den sammanslagna fullmäktigeförsamlingen.
- Platserna fördelas enligt personliga jämförelsetal vid kommunalvalet 2019.

3.3. Den nya kommunens förtroendeorgan

3.3.1. Fullmäktige

Vid kommunalvalet 2023 väljs X ledamöter till den nya kommunens fullmäktige.

3.3.2. Kommunstyrelsen

Kommunstyrelsen består av minst fem ledamöter. När ledamöterna i kommunstyrelsen utses ska en allsidig representation från hela kommunens område iaktas.

Nämndorganisation

Kommunens nämndorganisation består av X nämnder: A-nämnden, B-nämnden, C-nämnden, D-nämnden. När ledamöterna i nämnderna utses ska en allsidig representation från hela kommunens område iaktas.

3.3.3. Närdemokrati [exempel]

Den nya kommunens fullmäktige inrättar fem områdesnämnder med ansvar för Brändö, Föglö, Kumlinge, Kökar och Sottunga. Områdesnämndernas sammansättning och mandatperiod fastslås i förvaltningsstadgan.

3.4. Kommuninvånarnas möjligheter att delta och påverka

I samgångsavtalet ska kommunerna komma överens om hur de ska säkra kommuninvånarnas möjligheter att delta och påverka. Oberoende av samgångsavtalet ska bestämmelserna om kommunmedlemmarnas rätt till inflytande i 5 kap. i kommunallagen iakttas.

4. Den nya kommunens personal

4.1. Kommundirektörernas ställning

Enligt lag ska avtalskommunerna avtala om de nuvarande kommundirektörernas uppgifter i den nya kommunen.

17 § i kommunreformen:

Blir kommundirektören i en kommun som går samman inte kommundirektör i den nya kommunen, ska han eller hon erbjudas en för honom eller henne lämplig tjänst i den nya kommunen under två år efter att samgångsavtalet fastställts. Tjänsten ska vara knuten till bildandet av den nya kommunen.

4.2. Personalen och personalärenden

Avtalskommunernas anställda övergår i den nya kommunens tjänst enligt reglerna för överlåtelse av rörelse, dvs. till en början enligt samma anställningsvillkor. Anpassningen av arbetsuppgifter, lönenivåer och andra anställningsvillkor sker gradvis.

Planeringen av den nya kommunens personalärenden ska ske i samråd med personalens representanter. Det är viktigt att reservera tillräckliga resurser för samarbetet mellan arbetsgivarna och arbetstagarna.

I samgångsavtalet är det viktigt att ställa upp tydliga tidsfrister för de olika övergångsarrangemangen för personalen och att se till att tidsfristerna håller.

5. Ordandet av den nya kommunens service

5.1. Principerna för ordnande av servicen i den nya kommunen

Principerna för ordnandet av servicen i den nya kommunen kan formuleras både abstrakt och konkret.

- Explicita formuleringar av typen "tjänsten X erbjuds i kommundelarna A och B" är juridiskt bindande.
- Mer allmänna formuleringar såsom "Målsättningen är ett brett serviceutbud i alla kommunelar" binder beslutsfattarna enbart på ett politiskt och moraliskt plan.

5.2. Plan för samordning av servicen i den nya kommunen

Samgångsavtalet ska innehålla en plan för samordning av servicen. Planen anger riktlinjerna för den nya kommunens serviceorganisation. Samordningsplanen är särskilt nödvändig inom sådana områden där avtalskommunerna har olika praxis.

6. Principer för skötseln av ekonomin

6.1. Mål för den nya kommunens ekonomi

Avtalskommunerna förbinder sig till att arbeta för att den nya kommunen ska kunna inleda sin verksamhet med följande ekonomiska utgångspunkter:

- Inkomstskattesats X %
- Ackumulerat överskott/underskott X €
- Skuldbörda X €
- Budgeterat årsbidrag 202X X €

Närmare överenskommelser om skötseln av avtalskommunernas ekonomi fram till samgången och om konsultering mellan avtalskommunerna finns i det lojalitetsavtal som avses i punkt 1.2.

Målen för den nya kommunens ekonomi kan formuleras mer eller mindre detaljerat. Om avtalskommunerna redan kommit överens om skattesatser mm., kan de nämnas i avtalet. Om en eller flera avtalskommuners ekonomiska resultat är svagt och prognoserna för den nya kommunens ekonomi negativa, bör kapitlet innehålla överenskommelser om åtgärder för balansering av den nya kommunens ekonomi.

6.2. Användning av samgångsunderstödet

Samgångsavtalet ska innehålla en plan för användning av det lagstadgade samgångsunderstödet. Samgångsunderstödet ska användas för att

- finansiera nödvändiga kostnader för sammanslagningen,
- utveckla av servicesystemet i den nya kommunen och förbättrande av servicens produktivitet, eller
- stärka ekonomin i den nya kommunen.

Användningsändamålet kan anges enligt substansfråga eller kommunindel. Det är möjligt att örönmärka en del av samgångsunderstödet för ett visst geografiskt område.

6.3. Investerings- och utvecklingsprogram

Samgångsavtalet kan innehålla ett särskilt avsnitt om de investeringar den nya kommunen ska genomföra.

7. Övriga arrangemang som följer av kommunsammanslagningen

7.1. Kommunalt samarbete

En kommunsamgång får konsekvenser för samarbetet mellan avtalskommunerna och med utomstående kommuner. I samgångsavtalet är det skäl att ta in överenskommelser om samgångens effekter på de viktigaste samarbetsrelationerna.

7.2. Hemort för sammanslutningar och stiftelser

De sammanslutningar och stiftelser som har någon av avtalskommunerna som hemort får vid samgången den nya kommunen som hemort enligt 33 § i kommunstrukturlagen. Registermyndigheterna antecknar den nya hemorten på tjänstens vägnar.

8. Avtalets giltighet

Detta avtal träder i kraft den 1 januari 202X och är i kraft till och med den 31 december 202X. Avtalskommunerna förbinder sig att iaktta innehållet i detta samgångsavtal och det lojalitetsavtal som avses i punkt 1.2 sedan fullmäktige i alla avtalskommuner har godkänt dem. Avtalskommunerna förbinder sig att iaktta detta avtal och lojalitetsavtalet oberoende av eventuella besvär.

11 § i kommunreformen:

- Kommunerna kan komma överens om att avtalet ska gälla en kortare tid än tre år
- Efter att samgångsavtalet godkänts, men innan det trätt i kraft, kan det ändras genom överensstämmande beslut av avtalskommunernas fullmäktige .

13 Utkast till lojalitetsavtal mellan kommunerna

Nedanstående utkast utgör en stomme, som är avsedd att användas som redskap vid kommande förhandlingar om ett lojalitetsavtal mellan kommunerna i samarbetsområdet. Lojalitetsavtalet utgör en bilaga till samgångsavtalet och behandlas i samband med det.

- 1 § Parter** Parter i detta lojalitetsavtal är kommunerna Brändö, Föglö, Kumlinge, Kökar och Sottunga (*avtalskommunerna*).
- 2 § Avtalets syfte** Syftet med detta lojalitetsavtal är att reglera frågor som rör avtalskommunernas lojalitetsplikt medan de förhandlar om, beslutar om och verkställer ett samgångsavtal enligt 7 § i landskapslagen om en reform av kommunstrukturen på Åland.
- 3 § Beslutsbegränsning** Avtalskommunerna förbinder sig till att inte fatta sådana beslut som ur ett ekonomiskt, politiskt, administrativt eller verksamhetsmässigt perspektiv utgör en uppenbar belastning eller begränsning för den nya kommunen.
- 4 § Regional jämvikt** Avtalskommunerna förbinder sig till att i sitt eget beslutsfattande och i förhandlingar om frågor som gäller den nya kommunen bidra till en regional jämvikt mellan de nuvarande kommunerna i fråga om serviceutbud, investeringar och representation i den nya kommunens beslutande organ.
- 5 § Konsultation** Om det vid beredningen av ett ärende eller när en operativ åtgärd planeras finns en risk att beslutet eller åtgärden kan komma att utgöra en sådan belastning som avses i 3 § eller rubba den regionala jämvikten enligt 4 §, förbinder sig parterna att konsultera de andra parterna i frågan innan ärendet föredras för beslut eller den operativa åtgärden vidtas.
- 6 § Giltighetstid** Detta lojalitetsavtal ingås samtidigt med och är i kraft lika länge som det samgångsavtal som avses i 2 §. Avtalskommunerna förbinder sig att iaktta detta avtal oberoende av eventuella besvär.
- 7 § Exemplar** Detta avtal har uppgjorts i sex identiska originalexemplar, ett för varje part och ett för Ålands landskapsregering.
- 8 § Datering och underskrifter**

14 Källförteckning

14.1 Författningar

14.1.1 Finlands författningssamling

- Finlands grundlag, FFS 731/1999
- Kommunallag, FFS 365/1995 (upphävd)
- Kommunallag, FFS 410/2015
- Kommunindelningsslag FFS 1196/1997 (upphävd i riket)
- Kommunstrukturlag, FFS 1698/2009
- Kyrkolag, FFS 1054/1993
- Lag om offentlig upphandling och koncession, FFS 1397/2016
- Markanvändnings- och bygglag, FFS 132/1999
- Självstyrelselag för Åland, FFS 1144/1991

14.1.2 Ålands författningssamling

- Kommunallag för landskapet Åland, ÅFS 1997:73
- Landskapslag om allmänna handlingars offentlighet, ÅFS 1997:33
- Landskapslag om en kommunalt samordnad socialtjänst, ÅFS 2016:2
- Landskapslag om lagtingsval och kommunalval, ÅFS 1970:39
- Landskapslag om landskapsandelar till kommunerna, ÅFS 2017:120
- Landskapslag om tillämpning på Åland av vissa lagar om kommunindelning, ÅFS 1997:76
- Landskapslagen om vissa kompensationer till kommunerna finansåret 2018, ÅFS 2018:101

14.1.3 EU-rättsakter

- Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktiv 95/46/EG (allmän dataskyddsförordning)

14.2 Övriga skriftliga källor

Anttila Anni, Jarmo Asikainen & Arto Koski (2015): *Kriisikuntien kuntaliitokset ja ehdotukset niiden kehittämiseksi*. Kuntaliitto.

Blomberg Gustav & Elmén Sandra (2018): *Rapport. Invånarenkät Geta kommun. Oktober 2018*. http://www.geta.ax/files/Invnarenkt_resultat.pdf

Enestam Jan-Erik & Henricson Marcus (2015): *Samarbetsutredning för Norra Åland. Slutrapport*. Mångsyssleriet Ab och H&M Henricson.

Finansministeriet (2018): *Ekonomisk översikt, vinter 2018*. Finansministeriets publikationer 33b/2018. Finansministeriet.

Frisvoll Svein, Oddveig Storstad, Mariann Villa, Bjørn Egil Flø og Reidar Almås (2015): *Kommunereformen og øykommuner uten landfast forbindelse*. Rapport 1/2015. Bygdeforskning.

Grunfelder, Julien; Rispling, Linus; Norlén, Gustaf (eds., 2018): *State of the Nordic region 2018*. Nordiska ministerrådet

Hägglom, Kenth; Lindqvist Gerd (2018): *Befolkningen 2017*. ÅSUB Statistik 2018:4. Ålands statistik- och utredningsbyrå.

Kastberg, Gustaf (2014): *Valfrihet i vård, skola och omsorg. En uppdatering av kunskapsläget*. Sveriges Kommuner och Landsting.

Kökar kommun (2018): *Resultat från kommunenkät hösten 2018*.
<https://www.kokar.ax/nyhet-kommunenkat>

Lannerhjelm Oskar m.fl. (2017): Åland. *Kommunutredning 2016. Slutrapport 2017–02–28*. PwC Sverige.

Lumparlands kommun (2018): *Kommunstyrelsen. Sammanträdesprotokoll 2.5.2018*.
http://www.lumparland.ax/files/kommunstyrelsens_protokoll_252018.pdf

Meklin Pentti & Pekola-Sjöblom Marianne (2013): *Forskarperspektiv på kommun- och servicestrukturen*. Finlands Kommunförbund.

Palmer, Richard (2018): Ekonomisk översikt hösten 2018. ÅSUB Översikter och indikatorer 2018:3. Ålands statistik- och utredningsbyrå.

Pikkala Sari (2015): *Kuntavaalit ja kuntarakenteen muutos. Paras-ARTTU-ohjelman tutkimuksia nro 32*. Kuntaliitto

PwC Sverige (2016). *Kommunutredningen 2016. Fördjupad analys. Långsiktig finansiell analys*.

Sandberg Siv (2017): *Kommunindelingsutredning Finström–Geta–Sund 2017*. Utredarens rapport, oktober 2017.

Ålandsdelegationen

- Ålandsdelegationens utlåtande 32/18 över lagtingets beslut om antagande av LL om en kommunreform på Åland och Kommunstrukturlag för Åland.

Ålands lagting

- Ålands lagtings beslut om antagande av landskapslag om en reform av kommunstrukturen på Åland, LTB 57/2018
- Ålands lagtings beslut om antagande av kommunstrukturlag för Åland, LTB 58/208

Ålands landskapsregering

- Digital agenda för landskapet Åland, antagen av landskapsregeringen den 5 november 2012
- ÅLR 2015/9835, 1.10.2015
- Socialvårdsbyråns lagstiftnings-PM, Bilaga 1, S218E17
- Revidering av grundskolelagen. Den parlamentariska arbetsgruppens rapport om revidering av grundskolelagen 29 maj 2018. Bilaga, beslut 116U2, 7.6.2018, ÅLR 2016/4036
- Protokoll fört vid enskild föredragning nr 58/2018
- Protokoll fört vid enskild föredragning, nummer 88/2018, <https://www.regeringen.ax/sites/www.regeringen.ax/files/attachments/protocol/nr-88-2018-enskild-rk1a.pdf>
- Protokoll fört vid enskild föredragning 9.10.2018, nummer 71. Regeringskansliet, Enheten för rättsliga och internationella frågor. <https://www.regeringen.ax/sites/www.regeringen.ax/files/attachments/protocol/nr-71-2018-enskild-rk1a.pdf>
- Sammanställning av remissvar, maj 2018 <https://www.regeringen.ax/demokratihallbarhet/ny-kommunindelning/remissvar-om-lagforslag>
- Ålands landskapsregering 12.12.2018. Förslag på organisering av transport i en gemensam skärgårdskommun. PM från infrastrukturavdelningen.

Ålands statistik- och utredningsbyrå (ÅSUB)

- Invånarnas syn på kommunernas verksamhet och organisation. Rapport 2010:9
- Lagtings- och kommunalvalet 2015. Statistik 2015:7.
- Den framtida kommunindelningen på Åland – en enkätstudie. Rapport 2017:1.
- Kommunala folkomröstningar 2018. <https://www.asub.ax/sv/statistik/kommunala-folkomrostningar-2018>
- Folkomröstning i Sund 2018. <https://www.asub.ax/sv/statistik/folkomrostning-sund-2018>
- Kommunernas och kommunalförbundens ekonomi och verksamhet 2017. Statistik 2018:3:
- Kommunernas och kommunalförbundens budgeter 2018. Offentlig ekonomi 2018:1.
- Kommunernas och kommunalförbundens budgeter 2018. Offentlig ekonomi 2018:1

15 Kontaktuppgifter

Henricson Ab

Neoviusgatan 29
06100 Borgå
www.henricson.fi

Siv Sandberg

siv.sandberg@abo.fi
0400 726 380

Jan-Erik Enestam

jee@kitnet.fi
044 742 7701

Marcus Henricson

marcus@henricson.fi
050 696 11

16 Bilagor

Bilaga 1**Befolkningsutvecklingen i skärgårdskommunerna 1975–2017**

Källa: ÅSUB, Befolkning

	Brändö	Föglö	Kumlinge	Kökar	Sottunga	Skärgården
1975	565	595	484	316	166	2 126
1980	550	608	454	304	149	2 065
1985	528	605	465	288	150	2 036
1990	529	606	465	296	133	2 029
1995	548	602	439	314	127	2 030
2000	514	595	405	296	129	1 939
2005	519	596	355	303	127	1 900
2010	488	580	364	259	119	1 810
2015	470	554	317	250	99	1 690
2016	471	561	308	246	96	1 682
2017	452	532	314	236	92	1 626
Utveckling 1975–2017	-113	-63	-170	-80	-74	-500
Utveckling 2000–2017	-62	-63	-91	-60	-37	-313

Bilaga 2

Utgångspunkter för beräkning av transportbehov kommunens politiska ledning

Organ	Antal ledamöter	Mötesfrekvens
Fullmäktige	Minst 15 (kalkyl 15–19)	7–10 möten årligen
Styrelse	Minst 5 (kalkyl 5–7)	15–20 möten årligen
Tre nämnder (bildning, social, teknisk)	5–7 ledamöter/nämnd, totalt 15–21	7–9 möten årligen per nämnd
Kalkylerat transportbehov under ett år	Högst 47 ledamöter	Högst 57 möten

- Antalet ledamöter i fullmäktige och styrelse regleras i kommunallagen. Kommunerna kan bestämma om ett högre eller lägre antal ledamöter i kommunfullmäktige, dock minst 9 och alltid ett udda antal.
- Kommunstyrelsen ska ha minst 5 ledamöter.
- Antalet nämnder och antalet medlemmar i dem avgörs i samgångsavtal och förvaltningsstadga.
- Om platserna i ett fullmäktige med 17 medlemmar fördelades proportionellt enligt invånarantalet i de nuvarande kommunerna blir fördelningen: Brändö 5, Kumlinge 3, Sottunga 1, Kökar 2, Föglö 6
- De kalkylerade sammanträdesfrekvenserna är aningen högre än i de nuvarande kommunerna; enligt erfarenheter från riket är behovet av möten större under den nya kommunens första valperiod.
- Utöver de förtroendevalda ledamöterna ska även 1–3 tjänsteinnehavare räknas in i det personantal som behöver resa till mötena.