

BILAGA C 296, 25.10.2022

2022

Särskild
kommunindelningsutredning
Sottunga, Föglö och Kumlinge

UTREDNINGSRAPPORT
SIV SANDBERG OKTOBER 2022

ML Sw

INNEHÅLLSFÖRTECKNING

1. Inledning.....	3
1.1. Uppdraget och utredningsrapporten	3
1.2. Förankring.....	3
1.3. Arbetsformer	3
1.4. Tidigare utredningar	4
1.5. Pågående reformprocesser	4
2. Vad innebär en kommunsammanslagning?	4
2.1. Lagstiftning som påverkar den kommunala ekonomin efter en kommunsammanslagning.....	4
2.2. Regelverk för den kommunala personalens ställning efter en kommunsammanslagning	5
2.3. Regelverk för den politiska och administrativa organisationen efter en kommunsammanslagning.....	5
2.4. Regelverk för tillvägagångssättet vid en kommunsammanslagning	6
2.5. Samordning av servicesystemen i den nya kommunen	6
2.6. Kommunutredning och –sammanslagning enligt förslaget till landskapslag om utredningsförfarande för kommuner med synnerligen ansträngd ekonomi	6
2.7. Kommunernas ståndpunkter	7
3. Beskrivning av utgångspunkterna för kommunsammanslagningen	8
3.1. Befolkning	8
3.2. Personal	9
3.3. Politisk organisation	9
3.4. Kommunernas ekonomi	10
Den ekonomiska utvecklingen	10
Föglös, Kumlinges och Sottungas ekonomi i förhållande till möjliga kriskommunkriterier	13
4. Utgångspunkterna för samordning av kommunernas servicesystem.....	14
4.1. Förvaltningen.....	16
Möjligheter till samordning, inbesparingar och utveckling vid en kommunsammanslagning.....	16
4.2. Samordnad socialtjänst	17
Möjligheter till samordning, inbesparingar och utveckling vid en kommunsammanslagning.....	17
4.3. Äldreomsorg	18
Möjligheter till samordning, inbesparingar och utveckling vid en kommunsammanslagning.....	18
4.4. Utbildningssektorn	19
Möjligheter till samordning, inbesparingar och utveckling.....	19
4.5. Övrig kommunal verksamhet	20
4.6. Sammanfattning av möjligheterna att samordna servicen	20
5. Sammanslagingsberäkning.....	20
5.1. Lagstadgat stöd för sammanslagningar	21
Samgångsstöd	21



Kompensation för förlorade landskapsandelar	21
5.2. Fusionskostnader och inbesparingspotential	22
Löneharmonisering	22
Administrativa engångskostnader	23
Ökade kostnader för transport och kommunikation	23
Inbesparingspotential	23
Periodisering av fusionskostnader och inbesparingspotential	24
5.3. Ingångsvärden före samgångsstöd, fusionskostnader och inbesparingar	24
5.4. Sammanslagingsberäkning med Stöd, Fusionskostnader och inbesparingar	25
5.5. Realekonomiska omständigheter som påverkar beräkningarna	26
6.Samlad Bedömning av förutsättningarna för att genomföra en kommunsammanslagning	27
Behövs en kommunsammanslagning?	27
6.2. Bedömning av Kommunsammanslagningen med utgångspunkt i kommunstrukturlagens kriterier	28
6.2.1 Tillräckliga ekonomiska förutsättningar och personresurser för att ordna, producera och finansiera servicen för kommuninvånarna (Åfs 2019:29, § 2)	28
6.2.2 Förutsättningarna för kommuninvånarnas självstyrelse	29
6.2.3. Kommunens funktionsförmåga i övrigt (åfs 2019:29, § 2,4)	29
6.2.4. Enhetlig och fungerande samhällsstruktur	29
6.2.5. Servicen och levnadsförhållandena i området i övrigt	30
6.2.6 Verksamhetsförutsättningarna för näringarna i området	30
6.4.Utredarens Slutbedömning	31

ML *AW*

1. INLEDNING

1.1. UPPDRAGET OCH UTREDNINGSRAPPORTEN

Fullmäktige i Sottunga kommun inkom den 18.2.2021 med en anhållan till Ålands landskapsregering om att landskapsregeringen måtte tillsätta en särskild kommunindelningsutredning enligt Kommunstrukturlagen för Åland (ÅFS 2019:29). Lumparlands kommun inkom med en motsvarande förfrågan den 20.12.2020.

Efter att i augusti–september 2021 ha skickat en formell förfrågan till kommunerna Lemland, Lumparland, Sottunga, Föglö och Kumlinge om intresse för att ingå i en kommunindelningsutredning, fattade Landskapsregeringen i plenum den 9.12.2021 beslut om att tillsätta två särskilda kommunindelningsutredningar, en för kommunerna Lumparland och Lemland och en för kommunerna Sottunga, Föglö och Kumlinge. Siv Sandberg tillsattes som utredare i båda utredningar genom beslut av LR den 17.1.2022 (ÅLR 2021/10229). Ett inledande möte mellan kommunerna i de båda utredningarna, landskapsregeringen och utredaren hölls den 2.2.2022.

I enlighet med kapitel 1 och kapitel 4 i Kommunstrukturlagen ska kommunindelningsutredaren ta fram ett beslutsunderlag som analyserar förutsättningarna för genomförande av en kommunsammanslagning mellan de berörda kommunerna.

Om kommunernas beslutsfattare efter att ha tagit del av beslutsunderlaget finner det motiverat att gå vidare med processen att ändra kommunindelningen ska kommunerna gemensamt, med stöd av kommunindelningsutredaren, utarbeta ett förslag till samgångsavtal enligt § 8 i Kommunstrukturlagen. När samgångsavtalet bereds ska kommuninvånarna beredas möjlighet att delta och yttra sig.

1.2. FÖRANKRING

Analysen av förutsättningarna för en kommunsammanslagning har genomförts i dialog med de berörda kommunerna enligt följande:

- Inledande diskussioner separat med kommunernas ledning (Teams) 16.2.2022 (Sottunga), 21.2.2022 (Kumlinge) och 22.2.2022 (Föglö)
- Möten med beslutsfattare på plats i kommunerna 3.3.2022 (Föglö), 4.3.2022 (Kumlinge) och 5.4.2022 (Sottunga)
- Gemensamt möte (Teams) för kommunstyrelserna i Lemland och Lumparland 30.5.2022
- Gemensamt möte i Föglö 12.10.2022

En närmare analys av kommunernas ståndpunkter och deras konsekvenser för genomförandet av kommunutredningen finns i avsnitt 2.7. och i kapitel 6.

1.3. ARBETSFORMER

Till stöd för utredningen har utredaren intervjuat ledande tjänstemän i de berörda kommunerna (se ovan) samt Kommunernas socialtjänst (7.6.2022). I frågor som gäller lagstiftning och formella förutsättningar för kommunsammanslagningar har utredaren rådgjort med ansvariga tjänstemän och politiker på landskapsregeringen.



De statistiska uppgifter som presenteras i utredningen bygger på kommunernas dokument samt på data från ÅSUB, Statistikcentralen, Statskontoret och Finlands Kommunförbund. Beräkningarna som rör samgångsstöd och landskapsandelar har gjorts av Robert Lönnqvist på Ålands landskapsregering.

1.4. TIDIGARE UTREDNINGAR

I den kommunreform som planerades under regeringsperioden 2015–2019, men sedermera förföll, ingick Sottunga, Föglö och Kumlinge i den planerade helheten Skärgården (övriga kommuner Brändö och Kökar).

1.5. PÅGÅENDE REFORMPROCESSER

De aktuella kommunindelingsutredningarna påverkas av att landskapsregeringen tagit initiativ till lagstiftning om kommuner med synnerligen ansträngd ekonomi, den så kallade kriskommunslagstiftningen. Lagförslaget inbegriper utvidgade möjligheter att initiera en särskild kommunindelingsutredning för kommuner med långsiktiga svårigheter att klara av sina ekonomiska åtaganden. Propositionen kommer att presenteras för lagtinget hösten 2022. Det slutliga innehållet i lagen är inte känt när första delen av utredningen presenteras i september–oktober 2022. I avsnitt 2.6 finns en översikt över skillnaderna mellan en kommunutredning och –sammanslagning i stöd av normal lagstiftning och motsvarande processer i stöd av den planerade lagstiftningen om kommuner med synnerligen ansträngd ekonomi.

2. VAD INNEBÄR EN KOMMUNSAMMANSLAGNING?

En kommunsammanslagning är en formellt reglerad process som sker innan för de ramar som stakas ut i lagstiftningen, i arbetsrättsliga regelverk och i politiska överenskommelser mellan kommunerna. Genomförandet av en kommunsammanslagning regleras i Kommunstrukturlag för Åland (ÅFS 2019:29). Vallagen för Åland (ÅFS 2019:45) och Kommunallagen för landskapet Åland (1997:93) sätter ramarna för den sammanslagna kommunens politiska organisation. Personalens ställning regleras också arbetsavtalslagen (FFS 55/2001) och lagen om tjänsteinnehavare i kommuner och välfärdsområden (FFS 304/2003, ÅFS 2004:24) samt i de allmänna tjänstekollektivavtalens tillämpningsanvisningar.

Vid en kommunsammanslagning upphör tidigare självständiga kommuner att existera. Den nya kommunen har **ett** territorium, **ett** namn och **ett** politiskt styre. Den nya kommunen ska behandla sina invånare och sin personal på enhandagrunder. En kommunsammanslagning skapar alltså ett behov av att samordna och förenhetliga de tidigare kommunernas organisation och verksamhetsätt.

Villkoren för kommunsammanslagningen regleras i ett kommunsammanslagningsavtal som gäller i **tre (3) års tid** (ÅFS 2019:29, § 8).

2.1. LAGSTIFTNING SOM PÅVERKAR DEN KOMMUNALA EKONOMIN EFTER EN KOMMUNSAMMANSLAGNING

En sammanslagna kommun ska ha enhetliga inkomst- och fastighetsskattesatser. Den nya kommunens fullmäktige fastställer nivån för inkomst- och fastighetsskatterna.

Beräkningsgrunderna för landskapsandelarna utgår efter sammanslagningen från befolkningsunderlaget, skattekraften och servicebehovet inom hela kommunens område.



Om landskapsandelarna minskar till följd av sammanslagningen har den nya kommunen rätt till kompensation för förlusten under fem (5) års tid (ÅFS 2019:29, § 43).

Dessutom har den sammanslagna kommunen rätt till ett sammanslagningsunderstöd, som är till för att täcka de kostnader som uppstår för sammanslagning och för att förbättra förutsättningarna för den nya kommunens verksamhet. Samgångsunderstöd betalas ut under fem (5) års tid (ÅFS 2019:29, §§ 40–42).

2.2. REGELVERK FÖR DEN KOMMUNALA PERSONALENS STÄLLNING EFTER EN KOMMUNSAMMANSLAGNING

De personer som är tillsvidare anställda i de nuvarande kommunerna övergår i den nya kommunens tjänst i motsvarande arbetsuppgifter som de har idag enligt regelverket för överlåtelse av rörelse (ÅFS 2019:29, § 28).

Visstidsanställda övergår i den nya kommunens tjänst för den tid anställningen fortlöper. Den nya arbetsgivaren har inte rätt att säga upp anställda på grund av omorganiseringen av verksamheten utan att det finns grunder för uppsägning enligt lag.

När det formella beslutet om en kommunsammanslagning fattats utarbetar de samgående kommunernas ledning i samråd med personalens representanter en plan för överflyttning av personalen. Den nya kommunen inrättar de tjänster och arbetsförhållanden som sammanslagningen förutsätter.

Personal som övergår i den nya kommunens tjänst får behålla de löner och andra förmåner de har i sin nuvarande kommun. På sikt ska olikheter i lönenivå mellan anställda som utför likvärdiga arbetsuppgifter jämnas ut (löneharmonisering).

För kommundirektörerna finns det särskilda bestämmelser. 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 godkänts. Tjänsten ska vara knuten till bildandet av den nya kommunen. (ÅFS 2019:29, § 29)

2.3. REGELVERK FÖR DEN POLITISKA OCH ADMINISTRATIVA ORGANISATIONEN EFTER EN KOMMUNSAMMANSLAGNING

Den nya kommunens politiska organisation utformas med utgångspunkt i bestämmelserna i kommunallagen och vallagen.

Vid val till kommunfullmäktige utgör kommunen en enda valkrets. Det är alltså inte möjligt att kvotera fullmäktigeplatser för att säkra representation från alla delar av kommunen. Det är däremot möjligt att komma överens om att välja en fullmäktigeförsamling som till antalet är större än vad som rekommenderas i Kommunallagen § 38.

De kommunala beslutsfattarna har stor frihet att utforma kommunens övriga organisation inom de ramar som anges i lagstiftningen. I kommunsammanslagningensavtalet är det möjligt att komma överens t.ex. om kvotering av platserna i kommunstyrelse och nämnder så att alla tidigare kommuner säkras representation.

2.4. REGELVERK FÖR TILLVÄGAGÅNGSSÄTTET VID EN KOMMUNSAMMANSLAGNING

Med samgång av kommuner avses en ändring av kommunindelningen så att:

- 1) en eller flera kommuner upplöses och går samman med en existerande kommun
- 2) samtliga kommuner upplöses och går samman genom bildandet av en ny kommun eller
- 3) en kommun upplöses och dess område delas mellan två eller flera kommuner.

Samgångsavtalet och kommunindelningsutredarens slutliga framställan ska ta ställning till enligt vilken modell en eventuell samgång genomförs. En analys av vilken modell som är tillämplig för en eventuell sammanslagning mellan två eller tre av kommunerna Föglö, Kumlinge och Sottunga finns i kapitel 5.

2.5. SAMORDNING AV SERVICESYSTEMEN I DEN NYA KOMMUNEN

När det gäller kommunens servicenät, tjänsteproduktion och kvaliteten på tjänsterna är effekterna av kommunsammanslagningen helt och hållet beroende av aktiva politiska beslut från de lokala beslutsfattarna, inom de ramar som lagstiftningen och ekonomin ställer upp. Det samma gäller lokaliseringen av kommunens administration och bemanningen av de ledande tjänsterna.

Samgångsavtalet ska innehålla en plan för samordningen av servicesystemen och ordnandet av närservicen i den nya kommunen. Utredarens analys av möjligheterna till samordning av servicesystemen framgår av kapitel 4.

2.6 KOMMUNUTREDNING OCH –SAMMANSLAGNING ENLIGT FÖRSLAGET TILL LANDSKAPSLAG OM UTREDNINGSFÖRFARANDE FÖR KOMMUNER MED SYNNERLIGEN ANSTRÄNGD EKONOMI

Huvudprincipen i Kommunstrukturlagen (ÅFS 2019:29) är att genomförandet av kommunsammanslagningar förutsätter att alla berörda kommuner antingen lägger fram en gemensam framställan eller accepterar det förslag som en särskild kommunindelningsutredare framlagt. **Trots att både kommunerna och landskapsregeringen har rätt att ta initiativ till inledande av en särskild kommunindelningsutredning innehåller den nuvarande lagen inga medel för landskapsregeringen att verkställa en sammanslagning mot de berörda kommunernas vilja.** Landskapsregeringen kan förkasta en framställan om kommunindelningsändring som läggs fram av två eller flera kommuner ifall den uppenbart strider mot de förutsättningar för ändring av kommunindelningen som räknas upp i § 4 i Kommunstrukturlagen.

Ifall förslaget till ny landskapslag om utvärderingsförfarande för kommuner med synnerligen ansträngd ekonomi antas av lagtinget, innebär det att landskapsregeringens mandat förstärks i genomförandet av ett förslag om en kommunindelningsändring som lagts fram till följd av en särskild kommunindelningsutredning. Förutsättningen för att en sådan utredning ska genomföras är att kommunen är föremål för utvärderingsförfarande i stöd av de ekonomiska indikatorer som nämns i lagen. Initiativ till en särskild kommunindelningsutredning kan utöver av kommunen och landskapsregeringen också tas av den utvärderingsgrupp som tillsatts i stöd av lagen.



I utkastet till proposition betonas det att en kommunsammanslagning som initieras till följd av att en kommun är föremål för ett utvärderingsförfarande ska vara skäligen med tanke på utgångsläget och inte omfatta fler kommuner än nödvändigt.

När en särskild kommunindelingsutredare lägger fram en kommunindelning och ett förslag till samgångsavtal är den lösning som i första hand eftersträvas att de berörda kommunerna gemensamt lägger fram en framställan om ändring av kommunindelningen. Ifall någon av kommunerna motsätter sig förslaget ska landskapsregeringen bedöma hur nödvändig en ändring av kommunindelningen är. Om en kommunsammanslagning uppfattas som nödvändig för att trygga servicen till invånarna ska landskapsregeringen enligt lagförslaget ges mandat att fatta beslut om en ändring av kommunindelningen trots kommunernas motstånd. Kommunindelningsändringen ska i sådana fall vara motiverad ur ett helhetsperspektiv och ska inte enbart grunda sig på de ekonomiska nyckeltalen.

Tabell 1: Jämförelse av principer för kommunutredning och -sammanslagning enligt Kommunstrukturlagen och den planerade landskapslagen om utvärderingsförfarande för kommuner med särskilt ansträngd ekonomi

	Nuvarande lagstiftning (Kommunstrukturlagen)	Planerad lagstiftning (Lag om utvärderingsförfarande för kommuner med särskilt ansträngd ekonomi)
Förutsättningar för att inleda en särskild kommunindelingsutredning	Motiveringar i § 15	Utöver motiveringar i § 15 att kommunen är föremål för utvärderingsförfarande på grund av ansträngd ekonomi
Initiativ till kommunindelingsutredning	Kommunen Landskapsregeringen	Kommunen Landskapsregeringen Utvärderingsgrupp
Huvudprincip för att verkställa kommunindelingsutredarens förslag	Kommunerna gör en gemensam framställan om kommunsammanslagning	Kommunerna gör en gemensam framställan om kommunsammanslagning
Vad händer om någon kommun motsätter sig förslaget?	I praktiken slutar processen här	Landskapsregeringen har möjlighet att ta över beslutsfattandet
Landskapsregeringens mandat	Kan motsätta sig framställan om den står i uppenbar konflikt med målen för ändring av kommunindelningen i § 4	Kan fatta beslut om att verkställa sammanslagning trots motstånd om den är nödvändig för att trygga servicen till invånarna

2.7 KOMMUNERNAS STÅNDPUNKTER

I de inledande diskussionerna med representanter för kommunerna Sottunga, Föglö och Kumlinge har det tydligt framkommit att det i nuläget inte finns politiskt stöd för en kommunsammanslagning som omfattar alla tre kommuner. Alla kommuners företrädare uttrycker en insikt om att en förändring av kommunindelningen kan vara aktuell på sikt, men är samtidigt skeptiska till den konstellation som ingår i den särskilda kommunindelingsutredningen. Sottunga som tagit initiativ till utredningen har

uttryckt önskemål om att en ny kommun ska vara tillräckligt bärkraftig och i diskussioner har det framkommit förslag om samgång med kommuner som inte ingår i den tillsatta utredningen.

Som kommunindelningsutredare är jag enligt Kommunstrukturlagen bunden till den kommunkonstellation som ingår i landskapsregeringens uppdrag och har inte mandat att utsträcka bedömningarna till kommuner som varken tillfrågats eller gett sitt samtycke till att ingå i utredningen. Det hör till mitt uppdrag att bedöma förutsättningarna för en kommunsammanslagning mellan Sottunga, Föglö och Kumlinge. Eftersom trekommunsmodellen inte vinner acceptans bland de berörda kommunerna analyserar jag parallellt vilka förutsättningar det finns för en sammanslagning mellan enbart Sottunga och Föglö. Det alternativet vinner större acceptans bland berörda kommuner med utgångspunkt bland annat i etablerade samarbeten.

3. BESKRIVNING AV UTGÅNGSPUNKTERNA FÖR KOMMUNSAMMANSLAGNINGEN

3.1. BEFOLKNING

Den sammanlagda befolkningen i Föglö, Kumlinge och Sottunga uppgick den 31.12.2021 till 919 personer, av vilka 501 var bosatta i Föglö, 313 i Kumlinge och 105 i Sottunga. Sedan 2010 har befolkningen i området minskat med 144 personer. Enligt Statistikcentralens befolkningsprognos från 2021 förväntas en liten befolkningsökning fram till 2040.

Tabell 2: Befolkningsutvecklingen i Föglö, Kumlinge och Sottunga. Källa Statistikcentralen, ÅSUB

	2010	2015	2021	2030 (prognos)	2040 (prognos)
Föglö	580	554	501	546	563
Kumlinge	364	317	313	313	319
Sottunga	119	99	105	113	117
Totalt (FKS)	1 063	970	919	972	999
Totalt (FS)	699	653	606	659	680

Befolkningens fördelning enligt åldersklass ser relativt likartad ut i de tre kommunerna. Åldersgruppen 0–17 är proportionellt sett mindre (12–17 % av befolkningen) än på Åland i genomsnitt (20 %), medan andelen invånare över 65 år är högre. I synnerhet i Kumlinge har antalet invånare i den yngsta åldersgruppen minskat kraftigt i jämförelse med situationen i början av 2000-talet.

Tabell 3. Befolkningens fördelning (%) enligt åldersklasser. Källa ÅSUB.

	0-17	18-29	30-64	65-	Alla
Föglö	16,8	9,6	41,6	32,2	100
Kumlinge	11,8	7,7	41,5	39,0	100
Sottunga	16,7	6,7	41,9	35,2	100
Totalt (FKS)	15,0	8,6	41,5	35,5	100



Befolkningens litenhet gör att också små förändringar till följd av in- eller utflyttning kan ha konsekvenser för servicebehovet och kommunernas verksamhet. Till exempel har befolkningen i Sottunga ökat under de två senaste åren utan att det ännu haft tydliga konsekvenser för behovet av kommunal service, eftersom inflyttade familjer valt att inte sätta sina barn i den kommunala skolan.

3.2. PERSONAL

Personalen i kommunerna Föglö, Kumlinge och Sottunga omfattade år 2021 sammanlagt cirka 78 årsverken: 49 i Föglö, 26 i Kumlinge och 3 i Sottunga. De största personalgrupperna finns inom äldreomsorgen (26 årsverken), grundskolan (17 årsverken) och barnomsorgen (13 årsverken). Anställda inom skola, barnomsorg och äldreomsorg utgör 72 procent av den kommunala personalen. Personalstyrkan inom administrationen (allmän förvaltning, teknisk sektor och utbildningsförvaltning) i Föglö, Kumlinge och Sottunga utgör totalt knappt 10 årsverken.

Kommunernas litenhet gör att det är vanligt med kombinerade tjänster och varierande anställningsprocenter både inom tjänsteproduktionen och inom förvaltningen. En eventuell kommunsammanslagning har flest omedelbara konsekvenser för anställda inom förvaltningen.

Det faktum att den kommunala serviceproduktion som Sottunga kommun uppfyller för tillfället (2021–2022) är mycket liten eller obefintlig (skola och barndagvård) gör utgångsläget för en kommunindelingsändring svårbedömt. Den personal som direkt omfattas av en ändring är liten, men å andra sidan är det nödvändigt att förhålla sig till att det i framtiden uppstår servicebehov hos kommuninvånare bosatta på Sottunga och att de behöver hanteras av antingen den nuvarande eller en framtida kommun.

Tabell 4: Kommunernas personal, årsverken 2021. Källa: ÅSUB. Utförligare beskrivning av personalens fördelning i kapitel 4.

	Föglö	Kumlinge	Sottunga	Totalt (FKS)	Totalt (FS)
Personal, årsverken enligt bokslut 2021	49	26	3	78	52

3.3. POLITISK ORGANISATION

Enligt kommunallagen är kommunfullmäktige och kommunstyrelse obligatoriska i alla självständiga kommuner. Kommunerna bestämmer själva i förvaltningsstadgan huruvida man vill tillsätta nämnder och övriga organ.

Tabell 5: Antalet förtroendevalda i Föglö, Kumlinge och Sottunga.

	Fullmäktige	Styrelse	Nämnder
Föglö	9	5	3 nämnder med totalt 16 platser
Kumlinge	9	5	4 nämnder med totalt 20 platser
Sottunga	9	6	4 nämnder
Ny kommun (FKS)	13	Bestäms i samgångsavtal och förvaltningsstadga	Bestäms i samgångsavtal och förvaltningsstadga
Ny kommun (FS)	13	Bestäms i samgångsavtal och förvaltningsstadga	Bestäms i samgångsavtal och förvaltningsstadga

De nuvarande kommunerna har fullmäktige med 9 medlemmar vardera. Enligt Kommunallagen (ÅFS 1997:73 § 38) ska en kommun med mellan 500 och 1 000 invånare välja 13 ledamöter till fullmäktige. Kommunen kan bestämma att välja ett större eller mindre antal ledamöter. Antalet styrelsemedlemmar, liksom antalet nämnder och övriga organ och deras medlemsantal slås fast i samgångsavtalet och förvaltningsstadgan.

3.4. KOMMUNERNAS EKONOMI

DEN EKONOMISKA UTVECKLINGEN

De ekonomiska utgångspunkterna för utredningskommunerna ser delvis olika ut, men eftersom alla kommuner är relativt små är den kommunala ekonomin känslig för förändringar i omvärlden. De ekonomiska nyckeltalen förmår inte fullt ut fånga upp sårbarheten i de minsta kommunernas ekonomi. Eftersom antalet invånare är litet kan nyckeltalen per invånare ibland ge en överdrivet positiv bild av kommunens förmåga att hantera förändringar som påverkar ekonomin, till exempel fluktuationer i efterfrågan på service, ny lagstiftning eller investeringsbehov. När man tolkar siffrorna för Sottunga är det viktigt att komma ihåg till exempel att kommunen under de senaste åren inte drivit någon verksamhet inom grundskola och barnomsorg.

Den beskattningsbara inkomsten per invånare var år 2021 16 587 €/invånare i Föglö, 18 971 €/invånare i Kumlinge och 18 010 €/invånare i Sottunga. Det här är lite mindre än på Åland i genomsnitt (19 397 €) och lite högre än i Finland i genomsnitt (18 900 €/invånare). Tillväxten i beskattningsbar inkomst sedan 2010 har följt samma mönster som Åland och Finland i genomsnitt. Föglö har aningen lägre kommunalskatteinkomster per invånare än genomsnittet för Åland och Finland, men får å andra sidan betydligt större intäkter från fastighetsskatt och samfundsskatt.

Tabell 6: Skatteinkomster €/invånare 2021 enligt skatteslag. Källa: Finlands Kommunförbund/Statistikcentralen

	Föglö	Kumlinge	Sottunga	Åland	Finland
Kommunalskatt	2 968	3 540	3 581	3 379	3 718
Samfundsskatt	689	26	162	428	513
Fastighetsskatt	317	329	229	115	353

Tabell 8 visar att den ekonomiska situationen för de tre kommuner som ingår i utredningen har försämrats under de senaste åren. Föglö har redovisat negativa räkenskapsresultat för alla år sedan 2018, medan Kumlinges ekonomi försämrats 2021 och 2022. Sottungas ekonomi uppvisar stora fluktuationer mellan enskilda räkenskapsår. Skattenivåerna i Föglö, Kumlinge och Sottunga har hållits på en stabil nivå över tid (tabell 7).

Tabell 7: Den kommunala inkomstskattesatsen i Föglö, Kumlinge och Sottunga 2010–2022. Källa: ÅSUB.

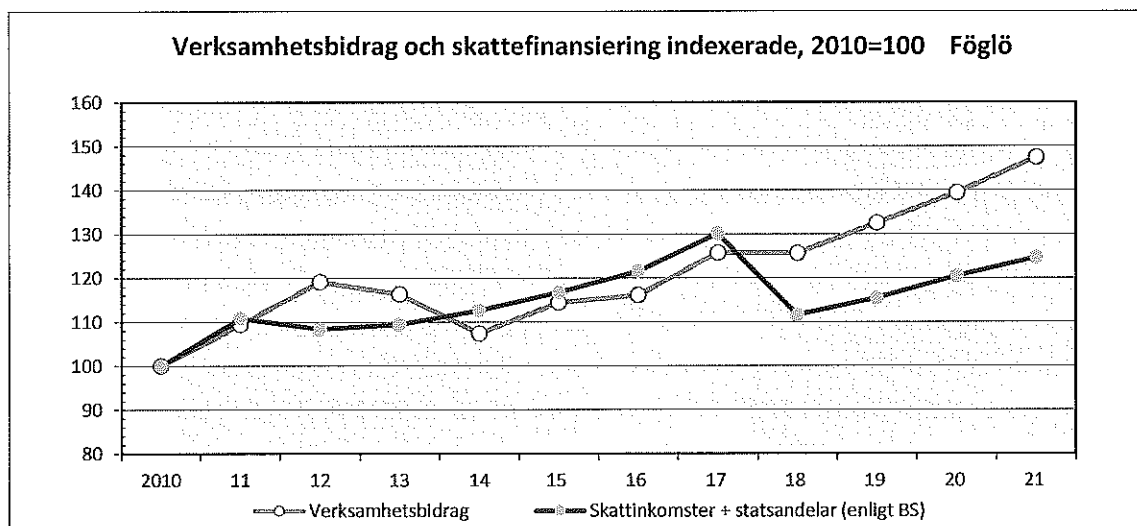
	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Föglö	17,00	17,25	17,25	17,25	17,25	17,25	17,25	17,25	17,50	17,50	17,50	17,50	17,50
Kumlinge	18,50	18,50	18,50	18,50	18,50	18,50	19,00	19,00	19,00	18,50	18,50	18,50	18,50
Sottunga	17,50	18,00	18,00	18,00	18,00	18,00	18,00	18,00	18,00	18,00	18,00	18,00	18,00
Åland	17,04	17,03	17,03	17,03	17,51	17,72	17,72	17,60	17,51	17,37	17,42	17,59	17,52

Tabell 8: Räkenskapsperiodens resultat €/invånare 2010–2021 (bokslut), 2022 (budget). Källa: Finlands Kommunförbund/Statistikcentralen & ÅSUB.

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Föglö	324	522	-166	42	585	455	652	586	-397	-625	-726	-902	-583
Kumlinge	514	-349	-154	18	396	-467	-282	535	1 254	229	541	-859	-308
Sottunga	-958	-835	-1 297	70	3 059	-465	1 198	-163	-1 527	-818	-614	-10	-226
Åland	206	257	45	104	849	246	424	324	-14	349	203	81	
Finland	341	79	-57	68	376	27	165	218	-20	-32	319	268	

Figurerna 1–3 illustrerar hur relationen mellan kommunens intäkter (skatter och landskapsandelar) och utgifter (verksamhetsbidrag) utvecklats under tiden 2010–2021. Figur 1 visar att Föglös driftsutgifter har vuxit sedan 2018, samtidigt som kommunens samlade inkomster sjunkit. De minskade inkomsterna hänger samman bland annat med förändringen av landskapsandelssystemet 2018, medan utgiftsökningen är relaterad bland annat till ny lagstiftning inom grundskolan och med övergången från socialtjänst i egen regi till Kommunernas socialtjänst 2021.

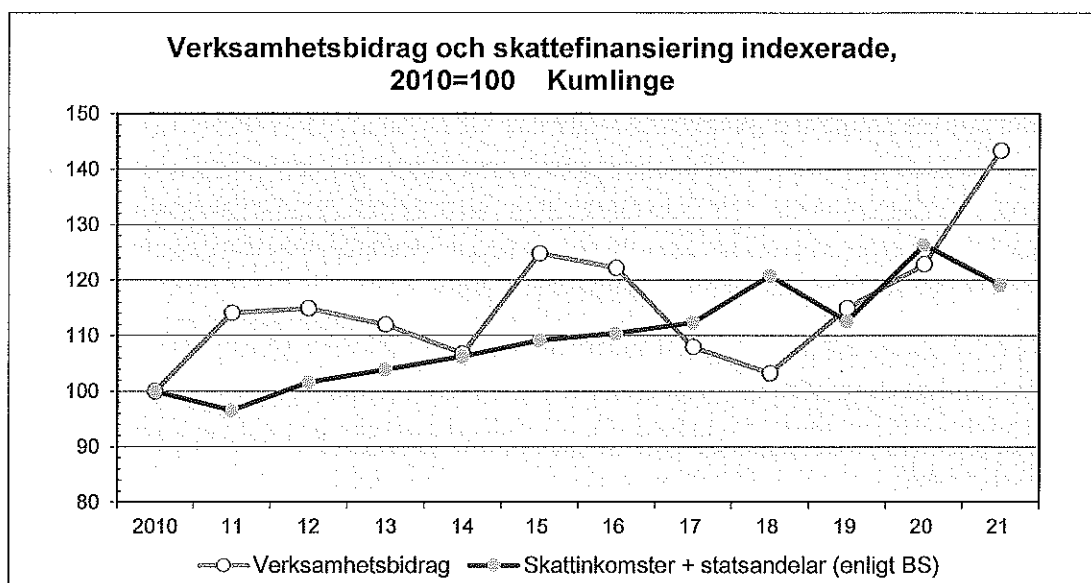
Figur 1: Beskrivning av verksamhetsbidraget (kostnadernas) och den samlade finansieringens utveckling (skatter och landskapsandelar) under åren 2010–2021 i Föglö. Källa: Finlands Kommunförbund/Statistikcentralen.



Figur 2 visar att Kumlinges ekonomi förbättrades under åren 2017–2020, men att verksamhetskostnaderna ökade betydligt 2021, samtidigt som intäkterna sjönk.

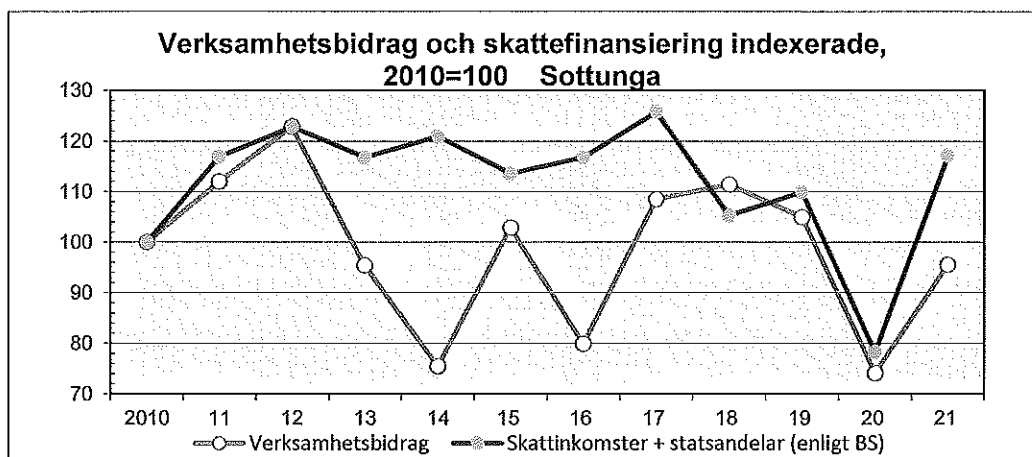
M. J.

Figur 2: Beskrivning av verksamhetsbidraget (kostnadernas) och den samlade finansieringens utveckling (skatter och landskapsandelar) under åren 2010-2021 i Kumlinge. Källa: Finlands Kommunförbund/Statistikcentralen.



Utvecklingskurvan för Sottungas ekonomi 2010–2021 i figur 3 illustrerar den utgiftskänslighet som beskrevs tidigare. Variationerna i verksamhetskostnader mellan olika år är kännbara och avviker också markant från Ålands genomsnitt. År 2021 var Sottungas utgifter per invånare för utbildning och kultur (419 €/invånare) till exempel bara 16 % av genomsnittet för Åland, vilket innebär att det driftsekonomiska resultatet skulle försämrats drastiskt om utgifterna ökade till Ålands genomsnitt 2 600 euro/invånare. Trots att kommunens samlade intäkter de flesta år under perioden varit större än kostnaderna har kommunen ansökt om likviditetsstöd från landskapsregeringen bl.a. 2021 för att klara av att hantera förändringar i servicebehovet. Av det likviditetsstöd som landskapet beviljade 2021 behövde kommunen använda bara en del, bland annat eftersom skolan inte återupptog verksamheten, vilket var planen när ansökan lämnades in.

Figur 3: Beskrivning av verksamhetsbidraget (kostnadernas) och den samlade finansieringens utveckling (skatter och landskapsandelar) under åren 2010-2021 i Kumlinge. Källa: Finlands Kommunförbund/Statistikcentralen.



ML ju

FÖGLÖS, KUMLINGES OCH SOTTUNGAS EKONOMI I FÖRHÅLLANDE TILL MÖJLIGA KRISKOMMUNSKRITERIER

Landskapsregeringen bereder för tillfället en ny landskapslagstiftning om kommuner med synnerligen ansträngd ekonomi, den s.k. kriskommunslagen, som ger landskapsregeringen vissa instrument för att gripa in ifall en kommun inte längre klarar av att balansera sin ekonomi, vilket i sista hand riskerar gå ut över förmågan att producera service för invånarna. Planen är att propositionen ska avges till lagtinget under hösten 2022. När utredningsrapporten överlämnas till kommunerna är den slutliga utformningen av propositionen och kriterierna inte klar. Enligt tjänstemannauppgifter från landskapsregeringen i september 2022 planeras uppdateringar av de ekonomiska kriterier som lades fram i den version av lagförslaget som var på remiss våren 2022.

I det preliminära utkastet till proposition används tre indikatorer för att definiera ifall en kommuns ekonomi är synnerligen ansträngd: ackumulerat underskott, relationen mellan årsbidrag och avskrivningar och soliditetsgraden. Nyckeltalen för utredningskommunerna för åren 2017–2021 finns presenterade i tabell 9.

Ingen av kommunerna uppfyller för närvarande det strängaste kriteriet om ackumulerat underskott i två års tid. Föglö och Kumlinge redovisar ett större ackumulerat överskott per invånare än kommunerna på Åland och Finland. I Sottunga har det ackumulerade överskottet minskat kraftigt sedan 2019 och är nu på en klart lägre nivå än Ålands och Finlands genomsnitt.

Alla tre kommuners soliditet överskrider gränsvärdet 50 % under åren 2017–2021. Relationstalet mellan årsbidrag och investeringar visar att Föglös driftsekonomi försvagats sedan 2018 och att Sottungas ekonomiska resultat som tidigare konstaterat kan fluktueras kraftigt mellan olika år. I Kumlinge täckte årsbidraget avskrivningarna åren 2017–2020, men resultatet försämrades 2021.

I ljuset av indikatorerna kan ingen av utredningskommunerna klassificeras som en kommun med synnerligen ansträngd ekonomi. Det är ändå viktigt att notera att nyckeltalen inte fullt ut fångar in sårbarheten till exempel i Sottungas ekonomi. Utvecklingen under de senaste tio åren visar att utmaningarna för Sottungas ekonomi framför allt uppstår vid förändringar i efterfrågan på och finansieringssystemet för kommunal service. Det faktum att det ackumulerade överskottet sjunkit kraftigt är en indikator på att kommunens ekonomi inte är robust.

Tabell 9: Föglös, Kumlinges och Sottungas ekonomi 2017–2021 i förhållande till de preliminära kriskommunskriterierna. Källa: Finlands Kommunförbund

		2017	2018	2019	2020	2021
Ackumulerat underskott i 2 års tid	Föglö	12 201	12 167	11 642	11 116	10 800
	Kumlinge	5 156	6 397	6 646	7 339	6 342
	Sottunga	3 326	1 846	1 102	356	333
	Finland	2 072	2 061	2 025	2 293	2 518
Ackumulerat överskott/underskott €/inv.	Åland	3 760	3 723	3 371	3 593	3 664
	Föglö	209	23	-2	-10	-33
	Kumlinge	225	411	156	218	-86
	Sottunga	52	-379	-167	-114	98
Årsbidraget täcker inte avskrivningarna Årsbidrag, % av avskrivningarna	Åland	193	96	4	139	122
	Föglö	149	94	75	170	157
	Sottunga	85	84	84	83	89
	Finland	68	72	74	78	87
Soliditetsgraden är lägre än 50% Soliditet, %	Sottunga	71	65	67	58	65
	Åland	76	76	74	74	78
	Föglö	61	60	58	58	59
	Finland	61	60	58	58	59

Sottunga kommuns lånebörda per invånare (2 838 €) är högre än Ålands genomsnitt men lägre än genomsnittet för kommunerna i Finland. Föglö och Kumlinge har en lägre skuldbörda per capita än genomsnittet för Åland och Finland.

Tabell 10: Lånestock €/invånare 2010–2021. Källa: Finlands Kommunförbund/Statistikcentralen.

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Föglö	1 512	1 468	1 585	1 490	1 470	1 399	1 262	1 203	1 161	900	814	760
Kumlinge	220	130	50	0	2 210	2 129	2 029	1 831	1 667	1 513	1 384	1 198
Sottunga	2 655	2 961	4 337	4 280	2 743	2 677	2 646	2 641	2 549	2 500	2 950	2 838
Åland	2 156	1 942	2 040	2 116	2 180	1 867	1 706	1 513	1 387	1 492	1 638	1 727
Finland	1 957	2 037	2 261	2 540	2 694	2 835	2 933	2 933	3 039	3 342	3 448	3 440

Föglös investeringsnivå har under de senaste åren legat över Ålands och Finlands genomsnitt. Kumlinges investeringar låg 2020 på genomsnittet för Åland, men var klart lägre 2021. Sottunga kommuns investeringsbudget har med undantag för åren 2010, 2020 och 2021 legat på noll.

Tabell 11: Investeringsutgifter €/invånare 2010–2021. Källa: Finlands Kommunförbund/Statistikcentralen.

	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Föglö	167	244	441	547	542	996	414	635	1 395	2 156	922	868
Kumlinge	379	89	669	685	2 021	1 423	640	16	16	385	554	83
Sottunga	84	0	0	0	0	0	0	22	0	0	1 168	48
Åland	697	547	1 043	677	757	431	332	309	490	468	564	361
Finland	648	622	660	665	1 205	625	607	610	642	710	749	688

4. UTGÅNGSPUNKTERNA FÖR SAMORDNING AV KOMMUNERNAS SERVICESYSTEM

Enligt Kommunstrukturlagen ska en kommunindelingsutredning innehålla en analys av möjligheterna att samordna servicesystemen och administrationen vid en kommunsammanslagning. Samgångsavtalet ska slå fast principerna för hur de tidigare kommunernas servicesystem och förvaltning ska ordnas.

När en ny kommun bildas ska verksamhetsprinciper, avgifter och personalpolitik samordnas så att kommunen behandlar alla invånare, företag och anställda på lika grunder. Samordningen sker inte automatiskt, utan förutsätter aktiva beslut. De här besluten kan vara olika omfattande och ha olika konsekvenser för kommunens ekonomi och verksamhet. Samgående kommuner har möjlighet att fatta beslut med större eller mindre inbesparings- och utvecklingspotential.

De följande avsnitten innehåller en genomgång av utgångsläget inom kommunens verksamhetssektorer och en bedömning av vilken inbesparings- och utvecklingspotential det finns inom olika verksamheter.

Inbesparingspotential innebär att det är möjligt att genast eller på sikt sänka utgiftsnivån för en verksamhet, genom att avlägsna dubblingar eller använda existerande resurser på ett effektivare sätt. **Utvecklingspotential** innebär att en sammanslagning gör det möjligt att rikta existerande resurser på ett nytt sätt, till exempel genom att förändra arbetsfördelningen, öka specialiseringsgraden eller utveckla innehåller och kvaliteten i verksamheten. För att förverkliga

potentialen krävs det alltid medvetna beslut. Olika politiska linjeval i synnerhet när det gäller servicenätet kan ha olika stora konsekvenser för möjligheterna till inbesparingar och utveckling.

Eftersom Föglö, Kumlinge och Sottunga alla är skärgårdskommuner ser utgångspunkterna för samordningen av servicesystemen annorlunda ut än vid en sammanslagning av närbelägna fastlandskommuner. Det är svårt att göra till exempel förändringar av servicenätet inom tjänsteproduktionen inom skola och äldreomsorg utan att det har stora negativa konsekvenser för invånarna. Teoretiskt sett skulle alla elever inom området till exempel rymmas in i en skola, men det är varken politiskt önskvärt eller ändamålsenligt med tanke på befolkningen. Därför behöver utvecklings- och inbesparingspotential i första hand sökas genom att hitta nya arbetssätt till exempel genom digitala lösningar och genom att rationalisera administrationen.

Det finns relativt få fasta samarbeten, utöver de alläländska, där alla tre kommuner ingår. Föglö, Sottunga och Kumlinge ingår i olika samarbetskonstellationer inom äldreomsorg, avfallshantering, lantbrukskansli och ekonomifunktioner. Sottunga samarbetar med Kökar om ekonomifunktioner och äldreomsorgsledning (se tabell 12).

Tabell 12: Existerande samarbetsmönster mellan Föglö, Kumlinge och Sottunga

	Föglö	Kumlinge	Sottunga
Kommunernas socialtjänst	x	x	x
Ålands kommunförbund	x	x	x
Mariehamns räddningsverk	x	x	x
Oasen		x	x
Mise			x
Utbildningschef	x		x
Lantbruksnämnd	Hammarland	Jomala	Jomala

Konstellationen Sottunga, Föglö och Kumlinge är speciell också eftersom Sottungas egen personal och tjänsteproduktion är så liten. För tillfället är Sottungas årskostnader för utbildning och kultur betydligt lägre än i övriga kommuner: 419 euro per invånare i jämförelse med cirka 3 000 €/invånare i de övriga kommunerna. Sottungas litenhet gör att verksamhetskostnaderna per huvudsektor (se tabell 13) inte är helt och hållet jämförbara mellan kommunerna.

Trots att utgångspunkten för att utreda en sammanslagning är Sottungas framtidsutsikter skulle en sammanslagning mellan tre kommuner enligt lag förutsätta en samordning av i första hand Föglös och Kumlinges verksamhetsprinciper och personalpolitik. Om Sottunga och Föglö går samman är samordningsbehovet mindre, men den nya kommunen behöver förhålla sig till möjliga kommande/dolda servicebehov hos befolkningen på Sottunga.

Tabell 13: Kommunernas nettodriftskostnader, euro och €/invånare enligt huvudsektor 2021. Källa ÅSUB, Kommunernas och kommunalförbundens ekonomi och verksamhet

	Föglö	Kumlinge	Sottunga
Allmän förvaltning	270 000	111 000	126 000
	539 €/invånare	355 €/invånare	1 200 €/invånare
Socialväsande	1 573 000	1 002 000	394 000
	3 339 €/invånare	3 201 €/invånare	3 752 €/invånare
Undervisning och kultur	1 535 000	928 000	44 000
	3 064 €/invånare	2 965 €/invånare	419 €/invånare
Övrigt	370 000	301 000	150 000
	739 €/invånare	217 €/invånare	1 429 €/invånare

4.1. FÖRVALTNINGEN

Eftersom kommunerna har små organisationer behandlas den allmänna förvaltningen och sektoradministrationen inom utbildning och teknisk förvaltning under samma rubrik.

Den allmänna förvaltningen har ansvar för uppgifter som specifikt är bundna till att upprätthålla en självständig kommun, till exempel de beslutande organens verksamhet, allmänna val och revision. Eftersom en av kommunerna upphör vid en kommunsammanslagning frigörs därför den mest omedelbara inbesparingspotentialen inom den allmänna förvaltningen.

Tabell 14: Anställda (årsverken) inom kommunernas allmänna förvaltning och sektoradministration (budget 2022).

	Föglö	Kumlinge	Sottunga	FKS totalt	FS totalt
Kommundirektör	1	1		2	1
Kommunsekreterare			1	1	1
Byråsekreterare	1	1		1	1
Löneräknare	0,6			0,6	0,6
Bokförare/kanslist	1			1	1
Byggnadsinspektör/ Kommuntekniker	1	0,8		1,8	1
Utbildningschef		0,6	0,8	1,4	0,8
Årsverken totalt	4,60	3,40	1,80	9,80	6,40

MÖJLIGHETER TILL SAMORDNING, INBESPARINGAR OCH UTVECKLING VID EN KOMMUNSAMMANSLAGNING

- Obligatoriska funktioner och arbetsprocesser som krävs i en självständig kommun faller bort vid en kommunsammanslagning.
 - Centralvalnämnd/anordnande av val
 - Revision
 - Kommunfullmäktige
 - Kommunstyrelse

De samlade kostnaderna för Föglös, Kumlinges och Sottungas politiska system är kring 40 000 euro på årsnivå. **Inbesparingspotentialen på årsnivå är 0–15 000 euro, beroende på vilka vägval den nya kommunen gör (se nedan).**

- Det finns inbesparingspotential inom kommunens centralförvaltning (allmän förvaltning och ekonomiförvaltning) när det inte längre behövs arbetsinsatser för att hålla igång två politiska system. **Inbesparingspotentialen är i storleksordningen 50–100 000 euro på årsnivå beroende på sammanslagningskonstellation och politiska val. Inbesparingspotentialen kräver aktiva beslut** och kan förverkligas på längre sikt på grund av personalens anställningstrygghet och övergångsregelverket för kommundirektörer (2 år).
- Sottunga köper idag ekonomiförvaltningstjänster och löneräkning av Kökar. Om enbart Sottunga och Föglö går samman kan de här tjänsterna sannolikt skötas av den personal som idag hanterar samma frågor i Föglö.
- Sottunga köper idag byggnadsinspektionstjänster vid behov. Utgångspunkten är att Föglös byggnadsinspektör kan hantera också de bygglovsärenden som initieras på Sottungas område. Om sammanslagningen omfattar tre kommuner (FKS) kan det finnas möjlighet till specialisering och arbetsfördelning inom tekniska sektorn.
- Föglös och Sottungas gemensamma utbildningschef ansvarar också för Kökar. Om sammanslagningen omfattar tre kommuner (FKS) kan det finnas möjlighet till specialisering och arbetsfördelning inom ledningen av skola och barnomsorg.
- Kostnaderna för beskattning är knutna till skatteintäkterna och förändras inte vid en kommunsammanslagning.
- Kostnaderna för personalhälsovård är knutna till antalet anställda och kvarstår efter en sammanslagning. Kostnaderna beror på kommunens beslut och ambitionsnivå.
- Det kan uppstå nya kostnader för den allmänna förvaltningen vid övergången till en ny kommun i första hand i anslutning till samordning och nyanskaffning av datasystem (se avsnittet om kostnader för genomförandet av en kommunsammanslagning)
- Kostnaderna för den allmänna förvaltningen påverkas av vilka beslut de sammangående kommunerna fattar ibland annat följande frågor:
 - Storleken på kommunfullmäktige och kommunstyrelse + arvodesnivån
 - Inrättande av eventuella närdemokratiorgan
 - Organiseringen och lokaliseringen av kommunens administration: vilken är ambitionsnivån för myndighetsnärvaron i synnerhet på Sottunga?
 - Behovet av att investera i nya digitala system
 - I vilken mån man vill satsa mer på sådana funktioner som idag är lågt resurserade, till exempel information till kommuninvånarna.

4.2. SAMORDNAD SOCIALTJÄNST

Sedan 1.1.2021 ordnas socialvården inom ramen för Kommunernas socialtjänst k.f. Medlemskap i kommunalförbundet är obligatoriskt. Finansieringsmodellen bygger på solidarisk finansiering med utgångspunkt i invånarantal och kommunens skattekraft.

MÖJLIGHETER TILL SAMORDNING, INBESPARINGAR OCH UTVECKLING VID EN KOMMUNSAMMANSLAGNING

- Efter en kommunsammanslagning förblir den nya kommunen medlem i KST.
- Det sker sannolikt inga stora förändringar i KST-kostnaderna efter en sammanslagning.

4.3. ÄLDREOMSORG

Tjänsterna inom sektorn omsorg består av hemvård, närståendevård, effektiviserat serviceboende och institutionsvård. Föglö och Kumlinge har varsitt ESB-boende. Äldreomsorgsverksamheten på Sottunga sker i form av hemvård. Kommunen köper vid behov ESB-platser av Föglö. Sottunga och Kumlinge köper institutionsvård från Oasen k.f. Föglö har en egen äldreomsorgschef. Kumlinge organiserar sektorledningen i samarbete med Brändö kommun, medan Sottunga samarbetar med Kökar.

Kommunernas åldersstruktur innebär att behovet av äldreomsorg förblir på nuvarande nivå eller växer under de kommande åren.

Tabell 15: Kommunernas personal (årsverken) inom äldreomsorgen (exklusive köks- och städpersonal) 2022

	Föglö	Kumlinge	Sottunga	FKS totalt	FS totalt
Äldreomsorgschef	1,00			1,00	1,00
Föreståndare		0,78		0,78	
Sjukskötare	1,00			1,00	1,00
Sysselsättningsinstruktör	0,50			0,50	0,50
Primärskötare, natt	2,01			2,01	2,01
Ansvarig närvårdare		1,00		1,00	1,00
Närvårdare	8,50	4,43		12,73	8,50
Vårdare	1,00			1,00	1,00
Vårdbiträde	1,00			1,00	1,00
Hemvårdare	1,50	3,40	0,48	5,38	1,98
TOTALT	16,31	9,61	0,48	26,40	16,79

MÖJLIGHETER TILL SAMORDNING, INBESPARINGAR OCH UTVECKLING VID EN KOMMUNSAMMANSLAGNING

- Efter en kommunsammanslagning behöver villkoren inom äldreomsorgen (personalpolitik, avgifter) förenhetligas så att invånare och personal behandlas på lika grunder
- En kommunsammanslagning kan förbättra möjligheterna till effektiv användning av och utveckling av de existerande personalresurserna och vårdplatserna
- Äldreomsorgsledningen organiseras nu på olika sätt i alla kommuner och behöver förenhetligas.
- Sammanslagningen i sig har sannolikt mycket små konsekvenser för utgiftsnivån inom äldreomsorgen, men fungerande ledning och samordning av verksamheten kan dämpa kostnadsökningen.
- Utveckling av vården i kommunens egen regi och satsningar på kommuninvånarnas funktionsförmåga kan skjuta upp behovet av dyrare institutionsvård.
- Eftersom Sottunga och Kumlinge, men inte Föglö är medlem av Oasen k.f behöver ståndpunkten till medlemskap och behovet av Oasens tjänster klargöras vid en eventuell sammanslagning.

4.4. UTBILDNINGSEKTORN

Utbildningssektorn omfattar barnomsorg, grundskola, bibliotek samt kultur- och fritidsverksamhet. Ledningen för undervisningssektorn sköts för Föglö och Sottunga av en gemensam utbildningschef (80%) som är anställd av Sottunga kommun och också ansvar för Kökar. Kumlinge har en egen utbildningschef på 60 %.

BARNOMSORG

Barnomsorgen omfattar barnomsorg på daghem, övriga former av barnomsorg och hemvårdsstöd. Kommunala daghem finns i Föglö och Kumlinge, men inte på Sottunga. Antalet inskrivna barn var år 2021 23 i Föglö och 17 i Kumlinge. Antalet barn inom barnomsorgen har varit relativt stabilt under de senaste åren.

GRUNDSKOLAN

Föglö och Kumlinge har varsin grundskola för klasserna 1–9. Elevantalet i båda kommunerna har minskat sedan början av 2000-talet och var 2021 35 i Föglö grundskola och 19 i Kumlinge grundskola. Skolverksamheten på Sottunga upphörde 2019. I Sottunga finns för tillfället barn i skolåldern som inte går i kommunal grundskola, utan är i hemundervisning. Ökningen av antalet barn i skolåldern på Sottunga innebär att det finns ett latent behov av undervisning som behöver beaktas i diskussioner om det framtida servicenätet.

BIBLIOTEK OCH KULTUR

Den kommunala kulturverksamheten omfattar bibliotek med en samlad personalresurs på drygt 1 årsverke i de tre kommunerna. Dessutom stöder kommunerna lokal föreningsverksamhet.

Tabell 16: Personal (årsverken) inom barnomsorg, grundskola och bibliotek 2022. OBS! Sektorledningen inom utbildning och kultur behandlas under rubriken "Förvaltning".

	Föglö	Kumlinge	Sottunga	FKS totalt	FS totalt
Daghemsföreståndare	1,00	0,90		1,90	1,00
Barnträdgårdslärare	1,00	0,66		1,66	1,00
Barnskötare	3,60	0,89		4,49	3,60
Daghems-/köksbiträde	0,28			0,28	0,28
Daghemsassistent	1,00			1,00	1,00
Skolföreståndare	1,00	1,00		2,00	1,00
Lärare	8,00	5,19		13,19	8,00
Elevassistent	1,48			1,48	1,48
Skolkurator	0,15			0,15	0,15
Bibliotekssekreterare	0,52	0,44	0,14	1,10	0,66
TOTALT	18,03	9,08	0,14	27,25	18,17

MÖJLIGHETER TILL SAMORDNING, INBESPARINGAR OCH UTVECKLING

- Eftersom grundskolan och barnomsorgen är verksamheter som behöver finnas lokalt och trafikförbindelserna mellan kommunerna är glesa är möjligheterna att skapa synergier och inbesparingar genom att förändra skolnätet mycket begränsade.

- Ifall sammanslagningen omfattar tre kommuner finns det vissa möjligheter att stärka resurserna för ledning, utveckling och specialfunktioner mellan grundskolorna i Föglö och Kumlinge.
- Vid en kommunsammanslagning behöver de samgående kommunerna komma överens om enligt vilka principer eventuella kommande behov av barnomsorg och grundskola på Sottunga ska lösas och organiseras.
- Efter en sammanslagning behöver verksamheten inom kultur- och fritidssektorn ses över så att tjänsterna är tillgängliga på lika villkor för invånarna i hela området.
- Beslut som rör grundskolans verksamhet har konsekvenser för biblioteks- och fritidsverksamheten.

4.5. ÖVRIG KOMMUNAL VERKSAMHET

Efter en eventuell sammanslagning behöver organiseringen av avfallshantering och landsbygdsverksamhet förenhetligas. Kommunerna idag hör till olika lantbruksnämnder, Föglö till Hammarland och Sottunga och Kumlinge till Jomala. Inom avfallshandlingen hör Sottunga till Mise, medan Föglö och Kumlinge handhar verksamheten i egen regi.

4.6 SAMMANFATTNING AV MÖJLIGHETERNA ATT SAMORDNA SERVICEN

Vid en sammanslagning av skärgårdskommuner ligger inbesparingspotentialen främst i att dubbleringar inom administration och beslutsfattande kan avlägsnas och utvecklingspotentialen i att det i en något större kommun frigörs resurser för verksamhetsutveckling och arbetsfördelning mellan chefer och specialister. Samordningsmöjligheterna ser olika ut beroende av om sammanslagningen omfattar två eller tre kommuner.

- En sammanslagning mellan tre kommuner Föglö, Kumlinge och Sottunga kommer att skapa ett större behov av att bygga nya lösningar för trafikförbindelser och kommunikationer för att administrationen av en ny kommun ska fungera. Det här ökar kostnaderna åtminstone initialt. Inom grundskolan och äldreomsorgen behöver verksamheten finns lokalt, men det finns möjligheter att använda de något ökade personalresurserna till att stärka ledningen och verksamhetsutvecklingen.
- En sammanslagning mellan Sottunga och Föglö kräver mindre konkret samordning av verksamheter, eftersom Sottungas verksamhet och personal nu är liten. Föglös administration klarar sannolikt av att sköta den administration som härrör sig till den kommunala verksamheten på Sottunga, vilket torde skapa inbesparingspotential. Det behöver klargöras hur nuvarande och kommande servicebehov hos invånarna på Sottunga ska hanteras efter en sammanslagning.

5. SAMMANSLAGNINGSBERÄKNING

Sammanslagningsberäkningen är en schematisk analys av utgångsläget för den sammanslagna kommunens ekonomi med beaktande av de samgående kommunernas ekonomiska läge, stöd och kompensationer som utbetalas vid en kommunsammanslagning, fusionskostnaderna och inbesparings- och effektiviseringspotentialen när kommunerna går samman. Avsikten med beräkningen är att visa på de stora dragen i den dynamik som uppstår när två eller tre kommuner slås samman.

5.1 LAGSTADGAT STÖD FÖR SAMMANSLAGNINGAR

SAMGÅNGSSTÖD

Till kommuner som går samman utbetalar landskapsregeringen samgångsstöd under en femårsperiod (ÅFS 2019:29, 9 kap.). Stödets belopp är graderat enligt invånarantal. För sammanslagningar som resulterar i en kommun med högst 1 000 invånare är stödet 405 euro per invånare. Stödet betalas ut graderat så att kommunen det första året får 100 % av det totala stödbeloppet, år 2 80%, år 3 60%, år 4 40% och år 5 20% av stödsumman. Till skärgårdskommuner betalas dessutom ett skärgårdstillägg som utgör 60% av stödsumman för år 1. Skärgårdstillägget betalas endast det första året.

För en sammanslagning mellan Föglö, Kumlinge och Sottunga skulle det egentliga samgångsstödet uppgå till cirka 1,1 miljoner euro för hela femårsperioden medan skärgårdstillägget för det första året skulle bli 226 000 euro.

Om bara Föglö och Sottunga går ihop utgör samgångsstödet ungefär 761 000 euro under femårsperioden medan skärgårdstillägget år 1 blir cirka 152 000 euro.

Tabell 17: Samgångsstöd, euro per år enligt Kommunstrukturlagen ÅFS 2019:29

	År 1 100%	År 2 80%	År 3 60%	År 4 40%	År 5 20%	Totalt "år 1-5
Tre kommuner FKS						
• Samgångsstöd	378 270	302 616	226 962	151 308	75 654	1 134 810
• Skärgårdstillägg	226 962					
• STÖD TOTALT	605 232	302 616	226 962	151 308	75 654	1 361 772
TVÅ kommuner FS						
• Samgångsstöd	235 935	203 148	152 361	101 574	50 787	761 805
• Skärgårdstillägg	152 361					
• STÖD TOTALT	406 926	203 148	152 361	101 574	50 787	914 166

KOMPENSATION FÖR FÖRLORADE LANDSKAPSANDELAR

När landskapsandelarna räknas ut enligt den nya kommunindelningen innebär det i regel att den nya kommunen tappar landskapsandel i jämförelse med hur det ser ut när kommunerna är självständiga. Enligt preliminära beräkningar skulle den totala minskningen av landskapsandel vid en sammanslagning av Föglö, Kumlinge och Sottunga bli cirka 120 000 euro. Av detta står minskad landskapsandel för grundskolan för 41 000 euro och minskad skattekomplettering för 78 000 euro. Beräkningen utgår ifrån att hela den nya kommunen (också Föglö) får ytterskärgårdstillägg enligt landskapslagen om landskapsandelar. Idag räknas Sottunga och Kumlinge som ytterskärgård och Föglö som skärgård. Separata beräkningar för landskapsdelsminskningen vid en sammanslagning mellan enbart Föglö och Sottunga saknas när rapporten överlämnas till kommunerna. I beräkningarna i det här kapitlet räknas den kalkylerade förlusten av landskapsandel till 75 000 euro.

Landskapsregeringen kompenserar de förlorade landskapsandelarna till 100% under de fem första åren, vilket betyder att den sammanslagna kommunen får samma landskapsandelsbelopp som de självständiga kommunerna skulle ha fått. Beräkningarna utgår ifrån att landskapsandelsbeloppet för Föglö, Kumlinge och Sottunga är 2 339 000 euro under år 1-5 och sjunker till 2 219 000 euro år 6. För en sammanslagning mellan enbart Sottunga och Föglö utgår beräkningarna från

landskapsandelsintäkter på 1 506 000 euro årligen under år 1–5 och från att andelarna år 6 minskar till 1 431 000 euro.

Vid bedömningen är det viktigt att notera att landskapsandelssystemet inte är statiskt – i realvärlden kommer beloppen att utvecklas i relation till befolkningsutvecklingen och kostnadsnivåerna – och att det är sannolikt att systemet kommer att genomgå förändringar.

5.2. FUSIONSKOSTNADER OCH INBESPARINGSPOTENTIAL

Kostnaderna för att genomföra en sammanslagning varierar beroende på om konstellationen består av Sottunga och Föglö eller av Föglö, Sottunga och Kumlinge.

- Om enbart Sottunga och Föglö går samman framstår det som naturligt att kommunsammanslagningen genomförs genom att Sottunga kommun upphör och går samman med Föglö kommun (§ 3 i Kommunstrukturlagen ÅFS 2019:29). Det här är befogat med tanke på storleksskillnaden mellan kommunerna. Genomförs sammanslagningen på det här sättet behöver bara 3 personer byta arbetsgivare – om båda kommunerna upplöses för att bilda en ny måste samtliga anställda (cirka 50) omfattas av övergångsavtal. Det betyder också Föglös stadgor och styrdokument gäller automatiskt tills nya vid behov utarbetats, vilket minskar det administrativa arbetet vid genomförandet av sammanslagningen.
- Om också Kumlinge ingår i konstellationen blir samordningsbehovet och –kostnaderna större, även om sammanslagningen skulle genomföras så att Kumlinge och Sottunga upphör och går ihop med Föglö. Eftersom de existerande samarbetena mellan alla tre kommuner är få kommer det att kräva större arbete att samordna principer och styrdokument (t.ex. byggnadsordningar och förvaltningsstadgor).

Nivån på omställningskostnaderna är beroende av vilka ambitioner beslutsfattarna har för den nya kommunen. Kalkylerna utgår ifrån att de direkta kostnaderna för att bygga upp en ny kommun kan uppgå till 20–30 % av det beviljade samgångsstödet.

LÖNEHARMONISERING

Efter en sammanslagning övergår de nuvarande anställda i den nya kommunens tjänst som gamla arbetstagare med nuvarande lön och andra villkor. Likabehandlingsprincipen kräver att arbetsgivaren betalar samma lön för samma arbete, vilket i praktiken innebär att en närvårdare inom äldreomsorgen i Kumlinge ska ha samma grundlön som en närvårdare med motsvarande arbete i Föglö. Enligt arbetsmarknadens praxis justeras löner i regel till den högre nivån.

Enligt de löneuppgifter som kommunerna tillhandahållit är löneskillnaderna i de stora personalgrupperna (vårdpersonal inom äldreomsorgen och barnomsorgen) som högst 20–40 euro per månad mellan personer med motsvarande befattningar i Föglö och Kumlinge. I nuläget är det ungefär 10 personer som skulle beröras av en löneharmonisering. Den samlade kostnaden för löneharmonisering om tre kommuner ingår i sammanslagningen är med nuvarande personalstyrka och lönenivåer relativt liten, **ungefär 15 000 euro på årsnivå**. Vid en sammanslagning mellan bara Föglö och Sottunga uppstår i praktiken inte några harmoniseringskostnader på grund av personalens litenhet.

ADMINISTRATIVA ENGÅNGSKOSTNADER

Utöver löneharmoniseringskostnader uppstår kostnader av engångsnatur som är relaterade till anskaffning och förenhetligande av dataprogram, samordning av arkiv och register och möjliga ändringar av väg- och gatunamn. För att genomförandet av sammanslagningen ska gå smidigt behöver den nya kommunen reservera medel för utbildning av personal och förtroendevalda och för utökad information till invånarna. Det är skäligt att räkna med extrakostnader på sammanlagt upp till **150 000 euro** under de tre första åren efter sammanslagningen.

ÖKADE KOSTNADER FÖR TRANSPORT OCH KOMMUNIKATION

Vid en sammanslagning av kommuner i skärgården är det skäligt att räkna med ett ökat behov av kommunikation mellan de olika delarna av kommunen, vilket innebär behov av att utöka både datakommunikationer och digitala lösningar och möjligheter att resa mellan kommundelarna utanför nuvarande färjetidtabeller. Kostnadsnivån är starkt beroende av kommunernas ambitionsnivå och vägval när det gäller servicenät, administration och beslutsfattande. Det går därför att ge en uppskattning av kostnadsnivån först när de här parametrarna är klara.

INBESPARINGSPOTENTIAL

I kapitel 4 finns en utförlig analys av inbesparingspotentialen inom administrationen och verksamheten efter sammanslagningen. Inbesparingspotentialen är beroende av politiska beslut och kan inte förverkligas genast. Möjligheten att göra inbesparingar på personalkostnader inskränks dessutom av regler om personalens anställningstrygghet. Sammanslagningskalkylen utgår ifrån att det är möjligt att verkställa inbesparingar inom den allmänna förvaltningen från år 3 så att kostnaderna från år 5 permanent sänks med **ungefär 100 000 euro på årsnivå om tre kommuner går samman och med cirka 70 000 euro om två kommuner går samman.**

Tabell 18: Schablon över hur fusionskostnader och inbesparingar kan förverkligas under den tidsperiod som regleras i Kommunstrukturlagen.

År	Vad händer?	Fusionskostnader	Inbesparing
År 1 Samgångsstöd 100%	Den nya kommunen ska fungera 1.1.20XX Personal övergår med gamla lönenivåer	Engångskostnader	En del av kostnaderna för förtroendeorgan, revision och annan obligatorisk administration
År 2 Samgångsstöd 80%	Övergång till gemensam personalpolitik, löneharmonisering inleds	Engångskostnader Löneharmonisering	
År 3 Samgångsstöd 60%	Anställningstryggheten för kommundirektörer upphör (ÅFS 2019:29, § 29)	Engångskostnader Löneharmonisering	Minskade kostnader för allmän förvaltning
År 4 Samgångsstöd 40%	Samgångsavtalet upphör att gälla (ÅFS 2019:29, § 9)	Löneharmonisering (ökar lönesumman)	Minskade kostnader för allmän förvaltning
År 5 Samgångsstöd 20%	Sista året som förlust av landskapsandelar kompenseras	Löneharmonisering	Minskade kostnader för allmän förvaltning
År 6 Stöd och kompensationer upphör	Stöd och kompensationer upphör		

PERIODISERING AV FUSIONSKOSTNADER OCH INBESPARINGSPOTENTIAL

Genomförandet av kommunsammanslagningen följer de tidsfrister som slås fast i Kommunstrukturlagen (ÅFS 2019:29) och de arbetsrättsliga regelverken. Viktiga hållpunkter är att den kommundirektör/de kommundirektörer som inte blir kommundirektör för den nya kommunen garanteras anställning i två år och att samgångsavtalet mellan kommunerna gäller i tre år. Det här betyder att inbesparingar som inbegriper kostnader för den allmänna förvaltningen kan realiseras från år 3 och 4. Engångskostnaderna för fusionen beräknas bli högst under början av perioden.

5.3. INGÅNGSVÄRDEN FÖRE SAMGÅNGSSTÖD, FUSIONSKOSTNADER OCH INBESPARINGAR

Beräkningarna av den nya kommunens ekonomiska utgångsläge har gjorts utifrån en inkomstskattesats på 17,50 %, dvs. den skattesats som tillämpas i den största kommunen Föglö år 2022.

Tabell 19 beskriver ingångsvärdena för den nya kommunens ekonomi innan samgångsstöd, fusionskostnader och inbesparingar är beaktade.

Beräkningarna bygger på kommunernas budgetar för 2022, där samtliga kommuner räknar med ett negativt årsbidrag och resultat. Det här avspeglar sig på den nya kommunens utgångsläge. När alla tre kommuner budgeterar för minus sker ingen balansering av sämre och bättre driftsekonomiska utgångslägen, trots att Föglö och Kumlinge som konstaterats i kapitel 3 i ett längre perspektiv haft starka ekonomiska utgångslägen och har ackumulerade överskott. Eftersom kommunernas ekonomiska läge fluktuerar från år till år påverkas kalkylen av utgångspunkten för en ny kommuns ekonomi av vilket år som används som bas för beräkningen, men en beräkning med utgångspunkt i 2022 budgetnivåer har den fördelen att den åtminstone inte ger en för optimistisk bild av utgångsläget. Landskapsregeringens beslut om temporärt höjda landskapsandelar för 2022 förbättrar i någon mån kommunernas utgångsläge.

Tabell 19: Ingångsvärden för den nya kommunens ekonomi (1 000 euro) i jämförelse med de nuvarande kommunerna. Utgångspunkt kommunernas budget för 2022.

	Föglö (17,5%)	Kumlinge (18.5%)	Sottunga (18%)	Ny kommun FKS (17,5%)	Ny kommun FS (17,5%)
Verksamhetsbidrag	-3 419	-2 281	-706	-6 405	-4 125
Skatteintäkter	1 926	1 289	321	3 305	2 239
Landskapsandelar	1 308	833	198	2 339	1 506
Årsbidrag	-174	-160	-190	-761	-380
Avskrivningar	-359	-148	-36	-543	-395
Resultat	-533	-308	-226	-1 304	-759
Årsbidrag % av avskrivningar	-48	-108	-529		

Om en ny kommun bestående av två eller tre av kommunerna Föglö, Kumlinge och Sottunga hade samma utgifter som kommunerna tillsammans och tillämpade en inkomstskatteprocent på 17,50 % skulle kommunen landa på ett negativt årsbidrag och negativt resultat. Gapet mellan intäkter och utgifter i en kommun bestående av tre kommuner är 761 000 euro, vilket är mer än Sottungas samlade verksamhetsutgifter. I en fusion mellan Föglö och Sottunga skulle årsbidraget landa på ungefär -

380 000 euro. För att uppnå ett positivt årsbidrag skulle kommunen i båda fallen både behöva höja inkomstskatten och sänka kostnaderna i jämförelse med nuläget. ’

5.4. SAMMANSLAGNINGSBERÄKNING MED STÖD, FUSIONSKOSTNADER OCH INBESPARINGAR

I tabellerna 20 a (Föglö, Kumlinge, Sottunga) och 20 b (Föglö, Sottunga) sammanfattas den nya kommunens ekonomiska utgångsläge åren 1–6 med beaktande av samgångsstöd och kompensationer, fusionskostnader och inbesparingar. Det är viktigt att betona att avsikten med beräkningen är att demonstrera storleksordningen på effekterna av samgångsstöd, fusionskostnader och inbesparingar. En diskussion om de realekonomiska omständigheter som påverkar kommunens ekonomi finns senare i kapitlet.

Utgångspunkten är en skattesats på 17,50 %, vilket är den skattenivå Föglö för tillfället tillämpar. Som den föregående kalkylen visade räcker kommunernas samlade intäkter inte till för ett positivt årsbidrag med nuvarande skattenivåer, vilket innebär att det finns ett tryck att höja inkomstskatteprocenten med minst 1-1,5 procentenheter.

Tabellerna 20 a och 20 b visar att de samgångsstöd kommunerna får balanserar ekonomin i någon mån, men när det samtidigt uppstår fusionskostnader är de inte tillräckliga för att de nya kommunerna ska uppnå ekonomisk balans givet den nuvarande kostnadsnivån och de beräknade fusionskostnaderna.

Tabell 20 a: Sammanslagingsberäkning för åren 1–6 med beaktande av samgångsstöd, fusionskostnader och inbesparingar. **Föglö, Kumlinge, Sottunga.**

	År 1	År 2	År 3	År 4	År 5	År 6
Verksamhetsbidrag före och inbesparingar	-6 405 000	-6 405 000	-6 405 000	-6 405 000	-6 405 000	-6 405 000
Fusionskostnader	-75 000	-75 000	-30 000	-20 000	-10 000	
Inbesparingar			20 000	70 000	100 000	100 000
Korrigerat verksamhetsbidrag	-6 480 000	-6 480 000	-6 415 000	-6 355 000	-6 315 000	-6 305 000
Skatteintäkter	3 305 000	3 305 000	3 305 000	3 305 000	3 305 000	3 305 000
Landskapsandelar	2 339 000	2 339 000	2 339 000	2 339 000	2 339 000	2 219 000
Samgångsstöd	605 232	302 616	226 962	151 308	75 654	0
Intäkter totalt	6 249 232	5 946 616	5 870 962	5 795 305	5 719 564	5 524 000
Årsbidrag	-230 768	-533 384	-544 038	-559 685	-595 436	-543 000
Avskrivningar	-543 000	-543 000	-543 000	-543 000	-543 000	-543 000
Resultat	-773 768	-1 076 384	-1 087 038	-1 102 695	-1 138 436	-1 324 000

Konstellationen med tre kommuner Föglö, Kumlinge och Sottunga (tabell 20a) är inte ekonomiskt bärkraftig med det befolkningsunderlag och den kostnadsnivå kommunen har idag. En sammanslagning av tre skärgårdskommuner kommer att generera fusionskostnader också om samgången genomförs med strävan att hålla övergångskostnaderna låga. Kommunen skulle behöva gå in med en skattesats på kring 19 procent från dag 1 för att klara kostnadsnivån och säkra investeringsutrymme också under de år samgångsstöd betalas. För att uppnå ekonomisk balans när

samgångsstöden och kompensationerna upphör under det sjätte året borde kommunen klara av att uppnå inbesparingar motsvarande 20 % av de nuvarande verksamhetsutgifterna.

Tabell 20 b: Sammanslagingsberäkning för åren 1–6 med beaktande av samgångsstöd, fusionskostnader och inbesparingar. **Föglö och Sottunga.**

	År 1	År 2	År 3	År 4	År 5	År 6
Verksamhetsbidrag	- 4 125 000	- 4 125 000	- 4 125 000	- 4 125 000	- 4 125 000	- 4 125 000
fusionskostnader						
inbesparingar						
Fusionskostnader	-50 000	-40 000	-30 000	-20 000	-10 000	
Inbesparingar	10 000	10 000	10 000	50 000	70 000	80 000
Korrigerat	- 4 165 000	- 4 155 000	- 4 145 000	- 4 095 00	- 4 065 000	- 4 045 000
verksamhetsbidrag						
Skatteintäkter	2 239 000	2 239 000	2 239 000	2 239 000	2 239 000	2 239 000
Landskapsandelar	1 506 000	1 506 000	1 506 000	1 506 000	1 506 000	1 431 000
Samgångsstöd	406 296	203 148	152 361	101 574	50 787	0
Intäkter totalt	4 151 296	3 948 000	3 897 361	3 846 574	3 795 787	3 745 000
Årsbidrag	-13 704	-206 852	-247 639	-248 426	-269 213	-300 000
Avskrivningar	-395 000	-395 000	-395 000	-395 000	-395 000	-395 000
Resultat	-408 704	-601 852	-642 639	-643 426	-664 213	-695 000

Utgångsläget för en kommun bestående av Föglö och Sottunga (tabell 20b) är en aning gynnsammare. Under det första året bidrar samgångsstödet och skärgårdstillägget till att stärka ekonomin så att årsbidraget kan bli positivt om fusionskostnaderna hålls låga och inbesparingar kan verkställas. Också i det här fallet förutsätter en ekonomi i balans att skatten höjs och att inbesparingar kan verkställas.

5.5. REALEKONOMISKA OMSTÄNDIGHETER SOM PÅVERKAR BERÄKNINGARNA

De ovanstående beräkningarna är schablonmässiga för att demonstrera storleksordningen på de ekonomiska effekter som uppstår vid en kommunsammanslagning. Den sammanslagna kommunens ekonomi och verksamhet kommer naturligtvis att påverkas av svängningarna i realekonomin och av de politiska beslut som fattas av landskapsregeringen och Finlands riksdag.

De kommunalekonomiska utsikterna för de närmaste åren är svårbedömda på grund av världsläget med kraftig inflation, stigande räntor och sannolikt försämrade konjunkturer och med det lägre skatteintäkter. Dessutom sker det en stor skatteväxling mellan kommun och stat i Finland 1.1.2023 när social- och hälsovården överförs till välfärdsområdena och kommunernas andel av skatteintäkterna minskar. Trots att reformen inte genomförs på Åland och kommunernas skattebehörighet kvarstår som tidigare kommer förutsägbarheten när det gäller skatteintäkterna att minska.

Systemomläggningen innebär att de nationella prognoserna för den kommunala ekonomin för 2023 och 2024 av det här skälet inte är tillämpbara på Åland. I Finansministeriets nya kommunalekonomiska program som publicerades 20.9.2022 utgår man ifrån att både verksamhetsbidraget och skatteintäkterna växer i storleksordningen 3 % årligen från och med 2025 när systemomläggningen är genomförd. Det här innebär att kommunernas intäkter och utgifter förväntas öka i ungefär samma takt.

På Åland är det avgörande vilka beslut lagtinget under hösten 2022 fattar om tillfälliga och permanenta höjningar av landskapsandelnivåerna. Om landskapsandelsbeloppen höjs påverkar det också den nya kommunens intäkter under de fem första åren eftersom kommunen får summan av det landskapsandelsbelopp som Sottunga, Föglö och Kumlinge får som skilda kommuner. Enbart en höjning av landskapsandelsbeloppen påverkar knappast problemet med att den nya kommunens intäkter sjunker betydligt år 6, när compensationerna faller bort. För det krävs en justering av systemets mekanismer så att de gynnar strukturförändringar bättre än för närvarande.

6.SAMLAD BEDÖMNING AV FÖRUTSÄTTNINGARNA FÖR ATT GENOMFÖRA EN KOMMUNSAMMANSLAGNING

Enligt kommunstrukturlagen (ÅFS 2019:29, § 2) är målen för en ändring av kommunindelningen att åstadkomma en kommunstruktur som är *livskraftig*, som är *enhetlig* och har en *fungerande samhällsstruktur* och som *stärker förutsättningarna för kommuninvånarnas självstyrelse*.

Målet är att kommunen ska ha *tillräckliga ekonomiska förutsättningar och personresurser för att ordna, producera och finansiera servicen för kommuninvånarna*.

Enligt § 4 i kommunstrukturlagen kan ändras om den främjar målen för ändringarna av kommunindelningen i §2 och ytterligare förbättrar:

- kommunens funktionsförmåga i övrigt
- servicen och levnadsförhållandena i området i övrigt
- verksamhetsförutsättningarna för näringarna i området
- samhällsstrukturens funktionsduglighet i området

En kommunsammanslagning ska sammantaget förbättra utgångsläget för serviceproduktion, kommunal ekonomi och samhällsplanering i jämförelse med nuläget. När två eller flera kommuner går ihop är förändringarna och konsekvenserna däremot inte identiska om man jämför med hur det ser ut när kommunerna är självständiga.

6.1 BEHÖVS EN KOMMUNSAMMANSLAGNING?

Utgångspunkten för den här utredningen är Sottungas ansökan om en särskild kommunindelningsutredning. Bakgrunden till Sottungas ansökan var att kommunen till följd av minskat befolkningsunderlag och stigande utgifter behövt ansöka om likviditetsstöd från landskapsregeringen. Som de tidigare analyserna har visat är Sottungas ekonomi känslig för fluktuationer i efterfrågan på och kostnaderna för kommunal service. I diskussioner med kommunerna har det framkommit att kommunens företrädare på sikt är oroade för möjligheterna att upprätthålla kommunens demokratiska system med valda organ. I relation till de krav som lagstiftningen ställer på myndighetsfunktioner är Sottungas kapacitet begränsad.

Det här är en situation där det är naturligt att pröva om en kommunsammanslagning är ett sätt att lösa situationen.

Det är min bedömning som utredare att Sottunga på sikt behöver gå samman med en annan kommun. Kommunens litenhet i kombination med de ökade krav som ställs på kommunerna i

lagstiftningen gör att det också bortsett från de ekonomiska realiteterna. Den här utredningen har analyserat utgångspunkterna för en kommunsammanslagning bestående av antingen Föglö, Kumlinge och Sottunga eller Sottunga och Föglö. **Utredningen visar i korthet att en samgång inte förbättrar utgångsläget för den kommunala verksamheten på ett sådant sätt att det i nuläget är motiverat att gå in för att verkställa en sammanslagning, med de kostnader och risker det medför.**

Det betyder att lösningar för Sottunga och andra små skärgårdskommuner behöver sökas på annat sätt än genom sammanslagning med grannkommuner under nuvarande villkor, med utgångspunkt i ett eller flera av följande alternativ:

- Genom förändringar i ramverket för landskapsandelar och samgångsstöd så att de bättre stöder förändringar av kommunstrukturen
- Genom samgångsförhandlingar med större kommuner/inom ett större geografiskt område
- Genom uppgifts- och kostnadsväxlingar mellan landskapet och kommunerna

Som en kontextualiserande faktor är det värt att notera att Sottunga, Kumlinge och Föglö från och med 1.1.2023 har ansvar för fler lagstadgade uppgifter än kommunerna på fastlandet, vilket gör ekvationen ännu svårare att hantera.

6.2. BEDÖMNING AV KOMMUNSAMMANSLAGNINGEN MED UTGÅNGSPUNKT I KOMMUNSTRUKTURLAGENS KRITERIER

6.2.1 TILLRÄCKLIGA EKONOMISKA FÖRUTSÄTTNINGAR OCH PERSONRESURSER FÖR ATT ORDNA, PRODUCERA OCH FINANSIERA SERVICEN FÖR KOMMUNINVÅNARNA (ÅFS 2019:29, § 2)

Kapitlen 4 och 5 beskriver två alternativa scenarier för en kommunsammanslagning: en trekommunsmodell med Föglö, Kumlinge och Sottunga och en tvåkommunsmodell med Föglö och Sottunga.

Kommunernas företrädare har konstaterat att en samgång mellan alla tre kommuner inte är önskvärd. Den politiska ståndpunkten stöds också av analyserna i kapitel 4 och 5: trots att det finns en viss effektiviserings- och samordningspotential inom den allmänna förvaltningen är möjligheterna till samordning av den egentliga tjänsteproduktionen små och fusionskostnaderna sannolikt relativt höga. Som de ekonomiska kalkylerna i kapitel 5 visar skulle kommunens ekonomi starta på minus. Samgångsunderstöden förmår inte balansera ekonomin i tillräckligt stor utsträckning. Det här betyder att det skulle förutsättas både skattehöjningar och kännbara inbesparingar för att kommunen ska klara sitt uppdrag när övergångsstöden fasas ut.

Utgångspunkterna för en samgång mellan Föglö och Sottunga är aningen gynnsammare. Sammanslagningen förutsätter färre samordningsåtgärder och Föglös nuvarande kapacitet inom administration och serviceproduktion skulle klara också Sottungas behov utan kännbara krav på tilläggsresurser. Med tanke på invånarna på Sottunga är det i vilket fall som helst viktigt att beakta behov av myndighetsnärvaro och service på ön också efter en sammanslagning. Det ekonomiska utgångsläget för en samgång enligt tvåkommunsmodellen är aningen gynnsammare, men ekonomi i balans förutsätter också i det här fallet både skattehöjningar och inbesparingar.

6.2.2 FÖRUTSÄTTNINGARNA FÖR KOMMUNINVÅNARNAS SJÄLVSTYRELSE

I regeringens proposition 31/2013 om den finländska kommunstrukturlagen som är förebild för den åländska kommunstrukturlagen förklaras skrivningen att en ändrad kommunindelning ska *stärka förutsättningarna för kommuninvånarnas självstyrelse* på följande sätt: "Genom att bilda tillräckligt starka och livskraftiga kommuner kan man stärka ställningen och handlingsutrymmet för det demokratiska beslutsfattandet i kommunen."

Kommunsammanslagningar innebär alltid en viss förlust av självstyrelse för kommuninvånarna. Förändringen märks mer i den minsta kommunen, i det här fallet Sottunga, eftersom en sammanslagning innebär invånarna inte längre kommer att välja beslutsfattare till ett eget fullmäktige. En kommun som upphör har inte heller längre beskattningsrätt eller rätt att föra befolkningens talan inför andra myndigheter.

Å andra sidan måste den formella självstyrelsen vägas mot det faktiska handlingsutrymmet för fullmäktige. Om det är svårt att rekrytera folk till kommunens beslutande organ, om kommunens ekonomi är ansträngd och/eller om en stor del av de beslut som påverkar kommunens ekonomi och verksamhet fattas utanför kommunen är kommunens faktiska självstyrelse inskränkt.

Efter en kommunsammanslagning sker kandidatnominering och val till kommunfullmäktige från hela kommunens område och det totala antalet förtroendeposter som ska bemannas minskar. Det här minskar det politiska systemets sårbarhet, men det kan finnas risker att intresset för att rösta och ställa upp i val när den egna kommunen upphör som politisk arena.

I en sammanslagen kommun tydliggörs ansvarsförhållandena i viss mån för sådana uppgifter som idag sköts i stöd av avtal mellan självständiga kommuner. I den mån kommunsammanslagningen stärker den nya kommunens ekonomi ökar fullmäktiges möjligheter till satsningar och prioriteringar.

En sammanslagning av två eller tre kommuner minskar i relativt liten omfattning beroendet av beslut som fattas på andra beslutsarenor än den egna kommunens fullmäktige. Den sammanslagna kommunens ekonomi är fortsättningsvis sårbar för förändringar i lagstiftningen och landskapsandelssystemet.

6.2.3. KOMMUNENS FUNKTIONSFÖRMÅGA I ÖVRIGT (ÅFS 2019:29, § 2,4)

En sammanslagning innebär att den obligatoriska administration som nu görs separat för varje kommun kan reduceras. Det här innefattar val, obligatoriska beslutande organ, budget- och bokslutsprocesser, revision, representation i kommunalförbund och formella ansvarsförhållanden inför andra myndigheter.

6.2.4. ENHETLIG OCH FUNGERANDE SAMHÄLLSSTRUKTUR

Sottunga, Föglö och Kumlinge är samtliga skärgårdskommuner, vilket innebär att kriterierna delvis måste tolkas på ett annat sätt än för fastlandskommunerna. Skärgården som gemensam kontext innebär att verksamhetsprinciperna och utmaningarna för de nuvarande kommunerna på många punkter är likartade, samtidigt som avstånden och trafikförbindelserna är en omständighet som betydligt försvårar genomförandet av sådana utvecklingsprojekt som kunde ske vid en sammanslagning av kommuner med landgräns.

Geografiskt har kommunerna parvis vattengräns, Föglö–Sottunga och Sottunga–Kumlinge. Trafiken mellan kommunerna är beroende av landskapsfärjorna (Södra linjen, Föglölinjen och Tvärgående linjen). Rutterna och turtätheten enligt den nuvarande modellen gynnar inte förbindelserna mellan de tre kommunerna. Tvärgående linjen går 2–3 gånger per dag mellan Föglö (Överö) och Kumlinge

(Snäckö), men angör inte Sottunga. Södra linjen har förbindelse mellan Sottunga och Föglö (Överö), men inte till Kumlinge. Transportbehovet inom en sammanslagen kommun är beroende av vilka vägval beslutsfattarna gör med avseende på servicen, administrationen och de beslutande organen, men det är sannolikt att en gemensam kommun skulle förutsätta att de nuvarande förbindelserna utökas eller kompletteras.

Ingen av kommunerna är ett naturligt centrum för kommersiell service för regionen.

6.2.5. SERVICEN OCH LEVNADSFÖRHÅLLANDENA I OMRÅDET I ÖVRIGT

Efter en kommunsammanslagning är den nya kommunen hemort för föreningar och företag som nu har Föglö, Kumlinge eller Sottunga som hemort. Föreningar och företag fattar autonomt beslut om sin organisation. I den mån kommunerna tillämpar olika principer för understöd till föreningar och sammanslutningar behöver principerna samordnas i den nya kommunen.

Enligt Kyrkolagen (FFS 1054/1993) ska evangelisk-lutherska kyrkans församlingsindelning sammanfalla med kommunindelningen. En kommunsammanslagning mellan enbart Sottunga och Föglö har inga konsekvenser för församlingsindelningen, eftersom båda kommunerna ingår i Södra Ålands skärgårdsförsamling. Däremot utlöser en sammanslagning där Kumlinge ingår ett behov av att ändra församlingsindelningen, eftersom Kumlinge ingår i Brändö-Kumlinge församling. Det här innebär relativt stora indirekta kostnader för samhället som helhet.

6.2.6 VERKSAMHETSFÖRUTSÄTTNINGARNA FÖR NÄRINGARNA I OMRÅDET

Enligt ÅSUB:s företagsstatistik fanns det år 2021 cirka 110 registrerade företag i Föglö (46), Sottunga (13) och Kumlinge (50). Majoriteten av företagen är små, med 0–4 anställda. De kommunala politikområden som har den största potentiella betydelsen för näringslivets verksamhetsförutsättningar är planläggning, myndighetsutövning, skatte- och avgiftspolitik, upphandlingar samt explicit närings- och utvecklingspolitik.

När det gäller de myndighetsfunktioner som berör företagen är konsekvenserna för företagen beroende av vilken linje kommunen väljer. I en ny kommun behöver regelverk för planläggning och byggande förenhetligas. Möjligheten för nya företag att etablera sig i kommunen är beroende av omständigheter som kommunen inte helt kan kontrollera, framför allt trafik- och dataförbindelser.

Övriga konsekvenser för näringarna i området är i stor utsträckning beroende dels av vilket ekonomiskt utrymme som frigörs vid en kommunsammanslagning och hur den nya kommunens beslutsfattare väljer att använda sig av den utvecklingspotential som frigörs.

I diskussionerna med kommunerna har det kommit fram att de lokala livsmedelsaffärerna har en central funktion för livet i lokalsamhället oberoende av hur kommunstrukturen ser ut. I vilken mån en sammanslagning har konsekvenser för dagligvaruhandeln är beroende av de vägval de samgående kommunerna gör med avseende på bland annat upphandlingar och placering av kommunal verksamhet.



6.3. UTREDARENS SLUTBEDÖMNING

Med utgångspunkt i den ovanstående analysen konstaterar jag följande:

1. Det föreligger för tillfället varken politiska, ekonomiska eller sakliga förutsättningar för en sammanslagning mellan Föglö, Kumlinge och Sottunga och utredningen är till den här delen avslutad.

2. Om beslutsfattarna i Föglö och Sottunga uttrycker en stark vilja att gå in i regelrätta samgångsförhandlingar under de beskrivna förhållandena är det på vissa villkor möjligt att gå vidare till diskussioner om innehållet i ett samgångsavtal, trots att de ekonomiska ramvillkoren inte är optimala. Det främsta motivet skulle vara att öka stabiliteten i serviceproduktion och administration. En lyckad samgångsprocess förutsätter att kommunerna fäster särskild uppmärksamhet vid följande omständigheter:

- Att samgången genomförs med så låga fusionskostnader som möjligt
- Att inbesparingspotentialen inom ledning och förvaltning förverkligas så tidigt som möjligt under processen
- Att kommunerna kommer överens om hur servicebehoven och myndighetsnärvaron på Sottunga ska ordnas efter en sammanslagning
- Att förhandlingar inleds med landskapsregeringen om de ekonomiska villkoren för sammanslagningen (se följande punkt).

3. Kommunindelingsutredningen mellan Föglö, Kumlinge och Sottunga har demonstrerat att de utmaningar som de små skärgårdskommunerna står inför verkar svåra att lösa med utgångspunkt enbart i de instrument som kommunstrukturlagen tillhandahåller. Det krävs lösningar på landskapsnivå för att bättre stöda genomförandet av förändringar och för att säkra förutsättningarna för offentlig service i skärgården.

För att Kommunstrukturlagen bättre ska stöda kommunindelingsförändringar där skärgårdskommuner ingår finns det anledning att överväga till exempel följande åtgärder:

- Enligt Kommunstrukturlagen 41a § betalas ett skärgårdstillägg till samgångsstödet ut enbart det första året efter sammanslagningen. Det kräver ett långsiktigt arbete över flera år att bygga samman kommunala organisationer i skärgården. Till exempel kommer en fungerande gemensam organisation inom politik, administration och serviceproduktion att förutsätta satsningar på transporter och digital infrastruktur. Det finns därför sakliga skäl att skärgårdstillägget skulle beviljas för en längre period än ett år.
- Trots att nivån på samgångsstödet per invånare är störst vid sammanslagningar mellan små kommuner är den totala volymen otillräcklig om kommunerna går in i sammanslagningen med negativa driftsresultat. Samgångsstödet borde i idealfallet inte enbart användas för att balansera ekonomin, utan borde kunna användas till projekt och åtgärder som på sikt stärker kommunens förmåga att fungera effektivt och kvalitativt.
- Det finns också orsak att överväga på vilket sätt bestämmelserna om särskilt understöd enligt prövning enligt § 41c i Kommunstrukturlagen kan användas för att stöda en förändring.
- Som det framkommit både i den här och tidigare kommunindelingsutredningar är oklarheten om landskapsandelnivån efter övergångsperioden på fem år en faktor som inte stärker den politiska motivationen att gå in i en förändringsprocess. Ifall kommunstrukturen på Åland ändras kommer det att förutsätta ändringar av principerna för beräkning av landskapsandelar. Beslutsfattandet på lokal nivå skulle underlättas av en större klarhet om hur andelarna för nya kommuner beräknas. Det har till exempel framkommit under



utredningen att en sammanslagning där Föglö ingår skulle te sig mer ekonomiskt gynnsam om samfundsskatten inte räknades in i landskapsandelssystemets skattekompletteringsdel.

Åbo 19 oktober 2022

Siv Sandberg

Kommunindelningsutredare



