

KOMMUNSAMMANSLAGNINGAR – FRÄLSNING ELLER KVARNSTEN?

Effekten av sammanslagningsavtalen och kommunernas
utgångsläge på den nya kommunens handlingsutrymme

Jonas Lindholm

Helsingfors universitet

Statsvetenskapliga fakulteten

Allmän statslära

Pro gradu-uppsats

Maj 2018

Handledare: Stefan Sjöblom

Sammandrag

Ekonomi i många finländska kommuner är pressad. Under 2000-talet har en mängd kommunsammanslagningar genomförts med motiveringen att de ökar kommunernas livskraft. Kommunsammanslagningar förknippas också med ekonomiska risker, såsom överdimensionerade investeringar och harmonisering av de kommunalt anställdas löner. Det finns dock ont om forskning kring sammanslagningsavtalets och särskilt investeringarnas inverkan på kommunens ekonomi. Syftet med denna studie är att undersöka hur kommunsammanslagningar påverkar den nya kommunens handlingsutrymme, och vad som kan förklara variationer mellan kommuner.

Analysramen i studien tar avstamp i strukturell kontingensteori. I den empiriska undersökningen studeras kommunsammanslagningar som anpassning av kommunen till omgivningen i relation till kontingensfaktorerna ekonomisk ställning och storlek. Sammanslagningsavtalet utgör anpassningsmekanismen. Graden av detaljstyrning i avtalen, särskilt kring investeringar, betecknar organiseringsformen. Antagandet är att en överensstämmelse mellan kontingensfaktorerna och graden av detaljstyrning i avtalet ökar den nya kommunens handlingsutrymme tack vare en positiv ekonomisk utveckling. Även sambanden mellan kontingenserna, avtalet och handlingsutrymmet undersöks. Materialet i studien består av sammanslagningsavtalen och ekonomiska nyckeltal samt intervjuer med ledande tjänstemän i sammanslagningskommunerna.

Resultaten visar att graden av detaljstyrning i sammanslagningsavtalen varierar. Detaljstyrningen är starkast i de sammanslagningar som leder till små kommuner vars ekonomiska ställning inför sammanslagningen är svagt. Samtidigt är den ekonomiska utvecklingen efter sammanslagningen bättre i de små och ekonomiskt svagaste än i övriga kommuner. Ju större kommun, desto sämre är den ekonomiska utvecklingen i förhållande till övriga kommuner. Slutsatsen är att handlingsutrymmet ökar särskilt i små och ekonomiskt svaga kommuner efter kommunsammanslagningar. Ökade investeringar begränsar inte handlingsutrymmet på det sätt som har befarats. Däremot stöder studien inte uppfattningen om att kommunsammanslagningar automatiskt skulle leda till ekonomiskt starkare kommuner. Handlingsutrymmet i de största sammanslagningskommunerna verkar ha utvecklats negativt efter sammanslagningen.

Innehåll

Sammandrag	
1 Inledning	1
2 Syfte, forskningsfrågor och disposition	2
3 Kontexten: Kommuner och kommunsammanslagningar i Finland	3
3.1 Kommunfältet och dess utveckling	3
3.2 Allmänt om forskningen om kommunsammanslagningar	4
3.3 Ekonomiska effekter av kommunsammanslagningar	5
4 Teoretisk referensram	10
4.1 Kommunal demokrati och autonomi som handlingsutrymme	10
4.2 Kontingensteori	13
4.2.1 Strukturell kontingensteori	14
4.2.2 Kontingensteori i offentlig miljö	16
4.2.3 Omgivning, storlek och anpassning vid kommunsammanslagningar	17
4.2.4 Handlingsutrymme som ekonomiskt rörelseutrymme	19
4.2.5 Storleken och effektivitet i kommuner	20
4.2.6 Sammanfattning av analysramen	22
5 Metod och material	24
5.1 Forskningsdesign	24
5.2 Material	26
5.3 Metoden steg för steg	28
5.3.1 Ekonomiska indikatorer	28
5.3.2 Storleksvariabler	34
5.3.3 Sammanslagningsavtalen och sammanslagningsunderstöden	35
5.3.4 Sambandet mellan kommunernas utgångspunkter och satsningarna i sammanslagningsavtalen	37
5.3.5 Förändringar i sammanslagningskommunernas ekonomiska rörelseutrymme ..	38
5.3.6 Intervjuer med ledande tjänstemän i samgångskommunerna	39
6 Resultat	41
6.1 Sammanslagningskommunerna: storlek och ekonomi	41
6.1.1 Storleksfaktorer	41
6.1.2 Den nya kommunens ekonomiska utgångsläge	42
6.1.3 Sammanfattning av bakgrundsfaktorerna	44
6.2 Sammanslagningsavtalen och sammanslagningsunderstöden	45
6.3 Samband mellan avtalsöverenskommelser, storlek och ekonomisk ställning	50
6.4 Sambandet mellan kommunernas utgångsläge och ekonomiska utveckling	53

6.5	Sambandet mellan avtalen och den ekonomiska utvecklingen.....	58
6.6	De ledande tjänstemännens uppfattningar om sammanslagningen och den egna kommunens utveckling.....	59
7	Slutsatser	72
8	Avslutning.....	80
	Litteraturförteckning.....	82
	Bilagor	85
	Bilaga 1: De ekonomiska indikatorerna: Definitioner, deskriptiv statistik om populationen samt gränsvärden för intervallmodellen	
	Bilaga 2: Frågestomme för intervjuer	
	Bilaga 3: Intervjuobjekt	
	Bilaga 4: Undersökningsvariabler.....	

1 Inledning

Kommunerna har fram till 2000-talet varit den viktigaste offentliga serviceproducenten i Finland. Samtidigt har kommunerna haft en viktig roll som en demokratiskola för medborgarna som den första, konkreta kontaktlänken med offentligt beslutsfattande.

Ekonomi har blivit allt mer pressad i många av de finländska kommunerna. Under 2000-talet har landsomfattande kommun- och förvaltningsreformer avlöst varandra. Ett återkommande argument för kommunreformerna har varit att man vill trygga kommunernas livskraft. På sistone har fokus åtminstone tillfälligt flyttats från kommunsammanslagningar till en reform av social- och hälsovården samt en landskapsreform. Social- och hälsovården täcker ca 40 % av kommunernas budget – reformen skulle alltså innebära en genomgripande förändring av kommunens verksamhet och har aktualiserat frågan om kommunernas roll och autonomi. Efter att reformerna har genomförts är det möjligt att diskussionen om kommunsammanslagningar kommer i gång igen.

Kommunsammanslagningar väcker ofta starka känslor och de har uppmärksammats flitigt i medierna. En del kommuninvånare har varit oroliga för att sammanslagningar riskerar försvaga demokratin och invånarnas identifikation med hemorten samt försämra och centralisera servicen. Trots att tanken bakom sammanslagningarna har varit att trygga kommunernas livskraft har också risken för en motsatt effekt lyfts fram: Anställningsskyddet för de kommunalt anställda, löneharmoniseringar och dyra investeringar kan belasta kommunens ekonomi och minska dess handlingsutrymme.

Forskningen kring kommunsammanslagningar i Finland har varit diger, särskilt under 2000-talet. Man har studerat både enskilda kommunsammanslagningar ur olika perspektiv och undersökt sammanslagningarnas samhällsekonomiska effekter. Däremot har de överenskommelser som gjorts i samband med sammanslagningarna och dess inverkan på kommunernas handlingsutrymme inte uppmärksammats i samma utsträckning. Frågan är: Har sammanslagningarna begränsat den nya kommunens handlingsutrymme eller har man tvärtom lyckats utnyttja möjligheten att öka kommunens handlingsutrymme genom sammanslagningarna?

2 Syfte, forskningsfrågor och disposition

Syftet med denna uppsats är att undersöka hur kommunsammanslagningar påverkar den nya kommunens handlingsutrymme, och vad som kan förklara variationer mellan kommuner. Forskningsfrågorna formuleras:

- 1) I vilken utsträckning har de nya kommunerna bundits till ekonomiska satsningar genom sammanslagningsavtalen?
- 2) Finns det ett samband mellan kommunernas ekonomiska och demografiska utgångsläge och de satsningar som man har kommit överens om i sammanslagningsavtalen?
- 3) Förklarar kommunernas utgångsläge och sammanslagningsavtalen skillnader i kommunernas handlingsutrymme efter kommunsammanslagningarna?

Kontexten för studien beskrivs i kapitel 3. Här ges en översikt av kommunfältet i Finland och tidigare forskning om kommunsammanslagningar, särskilt i förhållande till den kommunala ekonomin. Analysramen för studien konstrueras i kapitel 4. Kapitlet behandlar demokrati, handlingsutrymme, strukturell kontingensteori och storlekens roll i förhållande till dem. Undersökningens metod och material behandlas i kapitel 5.

Resultaten av den empiriska undersökningen presenteras i kapitel 6. Här ingår en redogörelse för kommunernas utgångsläge inför sammanslagningarna, innehållet i sammanslagningsavtalen, sambandet mellan utgångsläget och överenskommelserna i avtalet, kommunernas ekonomiska utveckling samt resultatet av intervjuerna med ledande tjänstemän i sammanslagningskommunerna. I kapitel 7 diskuteras studiens slutsatser och i kapitel 8 diskuteras vilka frågor som denna studie lämnar obesvarade.

3 Kontexten: Kommuner och kommunsammanslagningar i Finland

3.1 Kommunfältet och dess utveckling

De finländska kommunerna har en central roll som både ett forum för när demokrati och som serviceproducenter. Det senare illustreras av att kommunernas utgifter uppgick till omkring en sjundedel av BNP vid millennieskiftet samtidigt som kommunernas andel av den offentliga konsumtionen, och andelen offentligt anställda, var ca två tredjedelar vid samma tidpunkt (Moisio, 2002, s. 1).

Under 2000-talet har kommunpolitiken i Finland präglats av reformer samt av diskussioner om behovet av kommunsammanslagningar och om den optimala kommunstorleken. Åren 2006–2016 genomfördes 75 kommunsammanslagningar i Finland, varpå antalet kommuner minskade med 28 %, från 431 till 313. Det genomsnittliga invånarantalet i kommunerna ökade från ca 12 000 invånare till över 17 000 invånare. Enligt de mest radikala förslagen som har förts fram under 2010-talet borde kommunernas antal minska till under 50 stycken.

I den offentliga debatten har man kunnat skönja en oro över kommuninvånarnas möjlighet att bestämma över sina egna angelägenheter som en följd av reformerna. En kommunsammanslagning förändrar invånarnas inflytande i kommunens politik, individuellt och kollektivt. Det är också sannolikt att heterogeniteten bland kommuninvånarna ökar som ett resultat av sammanslagningen, helt enkelt på grund av att invånarna i hemkommunen blir fler (Mouritzen, 1989). Ändringen accentueras särskilt för invånarna i relativt små kommuner som går samman med betydligt större kommuner – ju lägre andel av invånarantalet i den nya kommunen invånarna i en gammal kommun utgör, desto mindre inflytande har man över närservicen på sin gamla hemkommuns område och desto mer skiljer sig politiken i den nya kommunen från dito i den gamla hemkommunen. Man har också målat upp hotbilder om försämrad och centraliserad service samt risken för att invånarna identifierar sig med sin hemkommun i allt lägre grad om kommunerna bildar större helheter. En del kommunsammanslagningar har visat sig lyckade medan man i andra fall har påtalat

problem med både själva sammanslagningsprocessen och med resultatet av sammanslagningen.

3.2 Allmänt om forskningen om kommunsammanslagningar

Den tidigaste finländska forskningen om kommunsammanslagningar sammanfaller i hög grad med den första vågen av kommunsammanslagningar, för ca 50 år sedan. Den forskning som berörde sammanslagningarna på 1960- och 70-talen har dock mist sin relevans för att förstå kommunsammanslagningarnas effekter under 2000-talet. Under den första sammanslagningsvågen tillämpades inte bindande sammanslagningsavtal. Däremot förekom så kallade tvångssammanslagningar, det vill säga fall där statsmakten beslutade om sammanslagningen i stället för kommunerna (Koski, 2004, s. 7). Dessutom verkar reformen år 1993 av det så kallade statsandelssystemet – ett utjämningsystem med statliga understöd till kommunerna – ha haft en betydande inverkan på kommunernas ekonomiska politik (Moisio, 2002). Före reformen år 1993 baserade sig statsandelarna på kommunernas utgifter, vilket ökade risken för ett slags fripassagerarproblem, där den ekonomiska bördan av kommunens politik delvis kan spridas utanför den egna kommunen. Efter reformen gav systemet kommunerna större incentiv att stävja sina utgifter Koski (2004, s. 5). Överlag har samhället genomgått stora omvälvningar under de senaste 50 åren och även kommunernas verksamhetsmiljö har förändrats.

Forskningen kring kommunsammanslagningar tog fart igen som en följd av Kommun- och servicestrukturen, som inleddes år 2005. Under de sju första åren av 2000-talet gjordes sammanlagt nio forskningsstudier och tio pro gradu-arbeten om kommunsammanslagningar i Finland. Under de sju följande åren (2007–2013) utkom inte mindre än 54 forskningspublikationer och 74 pro gradu-uppsatser om kommunsammanslagningar. Man har studerat enskilda sammanslagningar med fokus på ekonomin, demokratin, servicen, personalen, ledarskapet, samhällsstrukturen, med mera. Dessutom har man undersökt effekterna av kommunsammanslagningar ur ett samhällsekonomiskt perspektiv. (Koski, Kyösti & Halonen, 2013, s. 35).

Däremot har de överenskommelser som gjorts i samband med sammanslagningarna och dessas inverkan på kommunernas handlingsutrymme inte uppmärksammats i samma utsträckning. Det har snart gått tio år sedan vågen av sammanslagningar år 2009 – nu kan man börja se effekterna av de sammanslagningar som kommun- och servicestrukturreformen gav upphov till, och vilka faktorer som eventuellt kunde förklara varför en del sammanslagningar stärker kommunens handlingsutrymme medan andra sammanslagningar inte ger samma positiva utfall.

3.3 Ekonomiska effekter av kommunsammanslagningar

Forskning i kommunernas ekonomi stöter på ett antal utmaningar. För det första ställs man inför det så kallade *missing data*-problemet – man kan aldrig få reda på hur det hade gått ifall sammanslagningen inte hade genomförts. För det andra är en kommuns ekonomiska utveckling komplex och beroende av väldigt många faktorer, vilket gör det svårt att särskilja sammanslagningens effekter ur de övriga faktorernas effekter. För det tredje är kommunerna sinsemellan heterogena. Det råder stor variation i de finländska kommunernas invånarantal och demografiska struktur areal, tätortsstruktur, regionala läge, näringsstruktur och omgivning. Det är med andra ord vanskligt att dra slutsatser som gäller kommunerna i Finland överlag på basis av utvecklingen i ett urval av kommuner. Dessutom blir det möjligt att mäta meningsfulla effekter av en kommunsammanslagning först ett relativt stort antal år efter sammanslagningen. Detta gäller inte minst de sammanslagningar som genomfördes som ett led i kommun- och servicestrukturreformen, eftersom reformlagstiftningen (169/2007) omfattade ett garanterat anställningsskydd för personalen i de samgående kommunerna på minst fem år efter sammanslagningen. För de sammanslagningar som trädde i kraft kring år 2009 aktualiseras med andra ord långsiktiga effektmätningar tidigast i mitten av 2010-talet. (Asikainen, Korhonen, Majava, Pauni & Pekkola, 2007; Leinamo, 2004; Haveri, Laamanen & Majoinen, 2003; Moisio & Uusitalo, 2003)

Den kommunekonomiska forskningen verkar ge varierande stöd för tanken att kommunernas verksamhet kunde effektiveras genom sammanslagningar. Under 2000-talet har forskning i kommunsammanslagningar, både i Finland och utomlands,

indikerat att kommunerna kan ha lyckats göra inbesparingar inom sektorn allmän förvaltning, medan man i regel inte har kunnat identifiera effekter för de ekonomiskt tyngsta sektorernas del – social- och hälsovården samt utbildningen (Blom-Hansen, Houlberg & Serritzlew, 2014; Vartiainen, 2014). Sambanden har inte nödvändigtvis varit statistiskt signifikanta, vilket dock kan bero på att antalet sammanslagningar begränsar antalet möjliga analysobjekt. Aaltonen, Kangasharju & Moisio (2009) undersökte ekonomin åren 1996–2007 i de kommuner som ingick i sammanslagningar år 2009. Sammanslagningkommunerna år 2009 visade sig vara relativt små men allmänt taget inte särskilt svaga ekonomiskt – snarare hade de en marginellt starkare ekonomi än jämförelsekommunerna (som inte ingick i sammanslagningar) under tidsperioden tack vare en något starkare skattebas och lägre kostnader inom verksamhetsekonomin. De förhållandevis låga kostnaderna ledde forskarna till att betvivla möjligheterna att effektivisera kommunens verksamhet genom en kommunsammanslagning.

Trots att det så kallade fripassagerarproblemet verkar ha blivit mindre sedan år 1993 kan det ändå bli särskilt aktuellt vid kommunsammanslagningar. Den ekonomiska bördan som fram till sammanslagningen hade burits självständigt av invånarna i var och en av de samgående kommunerna omfördelas i och med sammanslagningen jämnt på alla invånare i den nya kommunen. Detta kan uppmuntra de gamla kommunernas beslutsfattare till sådana ekonomiska satsningar som gynnar det egna området eftersom kostnaderna i hög grad kan överföras på de övriga samgående kommunernas invånare. Dessa satsningar kan vara ekonomiskt och organisatoriskt betydelsefulla och det kan vara svårt att avvika från överenskommelserna även om kommunens verksamhetsomgivning förändras. Det finns således en risk för att man genom överenskommelser i sammanslagningsavtalen binder den nya kommunens ekonomiska rörelseutrymme mer än i det vardagliga beslutsfattandet inom en kommun.

Pääkkönen, Saarimaa & Tukiainen (2013) kunde konstatera att utgiftsutvecklingen i de kommuner som ingick i en sammanslagning år 2009 inte skiljde sig märkbart från utvecklingen i jämförelsekommuner fram till den tidpunkt då man beslutade om sammanslagningen. Mellan sammanslagningsbeslutet och den formella sammanslagningen 1.1.2009, däremot, ökade de samgående kommunernas

lånebestånd samtidigt som penningtillgångarna minskade i snabbare takt än i jämförelsekommunerna, vilket forskarna tolkar som ett fripassagerarfenomen. De uppskattar (ibid., s. 370) att summan av kommunernas tillgångar var ca 400 miljoner lägre som en följd av kommunsammanslagningar, jämfört med en situation där sammanslagningarna inte skulle ha genomförts. Författarna diskuterar alternativa tolkningar av kostnadsökningen men det verkar uppenbart att någon form av ekonomiska satsningar har försvagat samgångskommunernas ekonomi åtminstone på kort sikt, eftersom de sammanslagningsunderstöd som staten betalade ut för de kommunsammanslagningar som trädde i kraft åren 2008–11 totalt uppgick till ca 262 miljoner euro (Hilden, 2011, s. 55). Frågan är vad dessa ekonomiska satsningar kan bestå av.

Vid den tidpunkt då kommun- och servicestrukturreformen bereddes uttryckte Statens revisionsverk (2006, ss. 33-34) en oro över att de statliga understöd som utbetalades till sammanslagningskommuner kunde bidra till en förhöjd investeringsnivå i de samgåenden kommunerna som inte nödvändigtvis var ändamålsenlig. Oron baserade sig på att ca 80 % av de projekt för vilka kommunerna hade beviljats ett så kallat stöd för investerings- och utvecklingsprojekt utgjordes av investeringsprojekt trots att det ursprungliga syftet med stödformen var att stödja de samgåenden kommunernas ekonom. Om man genomförde investeringar riskerade man tvärtom att förorsaka en bestående ökning av underhålls- och reparationskostnaderna i kommunen, vilket skulle utgöra en tilläggsbelastning på kommunens ekonomi, särskilt om investeringarna inte var av nödvändig karaktär och gagnade kommunens helhetsutveckling. Stödet för investerings- och utvecklingsprojekt slopades i samband med kommun- och servicestrukturreformen men risken kvarstod i och med att det egentliga sammanslagningsunderstödet storleksklass inte förändrades på ett avgörande sätt i och med kommun- och servicestrukturreformen – understödsbeloppet var fortfarande högt i förhållande till invånarantalet för de minsta kommunernas del och i flerkommunsammanslagningar, och det medianbelopp som utbetalades för de sammanslagningar som trädde i kraft år 2009 var rent av högre än motsvarande belopp för sammanslagningarna år 2007, innan sammanslagningsunderstödet förändrades.

Överenskommelser om investeringar ingår i sammanslagningsavtalen, liksom bland annat överenskommelser om organiseringen av servicen och förvaltningen i den nya kommunen. Asikainen et al. (2007) undersökte effekterna av några kommunsammanslagningar åren 2001–2005 på kommunernas livskraft och funktionsduglighet. Trots att innehållet i sammanslagningsavtalen tangeras i undersökningen granskades inte själva avtalen utan forskarna sökte bedöma avtalens effekter med hjälp av intervjuer med ledande tjänsteinnehavare och beslutsfattare i kommunerna. Undersökningen omfattade fem kommuner, varav två (Joensuu och S:t Michels) hade omkring 50 000 invånare år 2005. Alla undersökningskommunerna har enligt undersökningen gjort betydande investeringar som en följd av kommunsammanslagningen. Investeringarna hade i en del fall påverkat kommunens bokslut negativt på kort sikt, men investeringarna ansågs genomgående ha haft en positiv effekt på kommunen och i de flesta fall ansågs de helt enkelt vara nödvändiga. De som intervjuades för undersökningen verkade i hög grad vara överens om att sammanslagningsunderstödet bör riktas till investeringar och näringsverksamhet snarare än att använda medlen för att stärka den nya kommunens ekonomiska bas, dels eftersom meningsfulla satsningar återbetalar sig i längden och dels eftersom understödsbeloppen ändå är så pass små i förhållande till kommunens budget att de inte märkbart stärker kommunens ekonomiska bas på lång sikt. Samtidigt lyftes ett varningens finger mot att slå fast alltför detaljerade överenskommelser som binder den nya kommunen eftersom det märkbart kan påverka dess handlingsutrymme. Hildén (2011, s. 68) noterade i sin undersökning att detaljnivån i sammanslagningsavtalen varierade i denna bemärkelse.

I situationer där samgångsförhandlingarna präglas av konflikt ökar risken för sådana investeringar som inte är de mest ändamålsenliga ur den nya kommunens helhetsperspektiv (Haveri & Majoinen, 2000, ss. 76-77). Sammanslagningsavtalet kan således antingen utgöra ett verktyg för ledarskap i en strategisk förändringsprocess eller ett ramverk som starkt styr – eller begränsar – den nya kommunens verksamhet (Laamanen, 2008, ss. 29-30).

Frånsett Asikainen et al. (2007) har forskningen i sammanslagningsavtalen varit relativt sparsam. Leinamo (2010) använde sammanslagningsavtalen som material i sin analys

av kommunsammanslagningarna mellan städer och landsorter åren 2001–2009, men undersökningen gjordes ur landsortsområdets perspektiv och undersökningen strävade inte efter att ge detaljerad information om avtalets innehåll.

Sammanlaggningsavtalen har undersökts bland annat ur språkligt (Suksi, 2012) och juridiskt (Paavola, 2012) perspektiv. En studie av sammanslaggningsavtalens innehåll, som även skulle inkludera investerings- och utvecklingsprojekten och omfatta ett större antal kommuner, verkar däremot inte ha publicerats fram till år 2018.

I och med kommun- och servicestrukturreformen genomfördes ett betydligt större antal samtidiga kommunsammanslagningar år 2009. Av de 32 sammanslagningarna år 2009 ledde dessutom 24 stycken till nya kommuner med färre än 50 000 invånare. Dessa kommuner utgör ett mer omfattande undersökningsmaterial som möjliggör mer tillförlitliga analyser av sammanslagningarnas, avtalens och investeringarnas inverkan på kommunernas handlingsutrymme.

4 Teoretisk referensram

I detta kapitel formas analysramen för denna studie, med vars hjälp kommunsammanslagningarnas effekt på kommunens handlingsutrymme kan studeras. Handlingsutrymmet är tätt kopplat till autonomi, och kapitlet inleds med en diskussion om autonomins roll som en förutsättning för ett fungerande demokratiskt system. Fokus ligger på den ekonomiska dimensionen av autonomi. Därefter behandlas den strukturella kontingensteorin, som utgör den teoretiska grunden för analysramen i den empiriska undersökningen i denna studie. Diskussionen leds in på hur kontingensteorin kunde tillämpas i offentlig miljö och vilka särskilda omständigheter som gäller i samband med kommunsammanslagningar. De två kontingensfaktorer som diskuteras i relation till sammanslagningarna är ekonomi och storlek. En kommunsammanslagning operationaliseras genom de så kallade sammanslagningsavtalen, som konkretiserar de överenskommelser som de samgående kommunerna gör inför sammanslagningen. Slutligen diskuteras hur avtalen och kontingensfaktorerna förväntas påverka kommunens handlingsutrymme.

4.1 Kommunal demokrati och autonomi som handlingsutrymme

Demokrati betyder i grunden det samma som folkstyre. Förverkligandet av folkets vilja har föreslagits som ett centralt värde i en representativ demokrati. Varken folkviljan eller dess förverkligande har visat sig vara särskilt enkla att slå fast (Esaiasson, 2003). Dahl & Tufte (1973) ställde i sin bok *Size and Democracy* upp två kriterier för en fungerande demokrati: *Citizen effectiveness* och *System capacity*. Med *Citizen effectiveness* menas invånarnas *inflytande* över beslutsfattandet i en demokratisk enhet. Inflytandet kan utövas genom val och folkomröstningar, men också genom medverkan i beslutande organ eller inom förvaltningen samt genom deltagande i diskussionen kring gemensamma angelägenheter – det vi i dag kallar den offentliga debatten. Med *System capacity* syftar man på den demokratiska enhetens förmåga att förverkliga invånarnas vilja. Kriteriet *system capacity* är särskilt relevant med tanke på

syftet med denna studie. Om kommunens handlingsutrymme blir för snävt minskar kommunens förmåga att förverkliga invånarnas vilja.

Handlingsutrymme är tätt förknippat med autonomi. Begreppet autonomi används ofta för att beteckna graden av decentralisering inom en stat – det vill säga graden av subnationella demokratiska enheters självstyre (Heywood, 2013, ss. 379-390). I Europarådets konvention om kommunalt självstyre betonar man att det för kommunal självstyrelse krävs en betydande politisk, administrativa men också ekonomisk självständighet. Alla demokratiska enheter är omvärldsberoende i olika utsträckning, men tumregeln är att ju starkare autonomi, desto mindre är beroendet, särskilt i förhållande till staten (Hadenius, 2001, s. 130).

Hadenius (ibid., ss. 133-134) ställer tre kriterier för decentralisering:

bemanningsautonomi, policyautonomi och ekonomisk autonomi.

Bemanningsautonomi handlar om rätten att på lokal nivå välja befattningshavare.

Policyautonomi relaterar till ramarna eller mandatet för beslutsfattandet. *Ekonomisk autonomi* förutsätter i sin tur att den lokala enheten har de resurser som krävs för att förverkliga självstyrelsen. Kommunens handlingsutrymme är beroende av dessa tre autonomidimensioner, av vilka ekonomisk autonomi är föremålet i denna studie. De två övriga autonomidimensionerna antas vara givna.

Den ekonomiska autonomin är i hög grad beroende av externa faktorer. Lagstiftningen och förhållandet till staten är en av de mest centrala faktorerna. De finländska kommunernas uppgifter regleras i lag, vilket i hög grad styr utvecklingen av kommunens utgifter. Samtidigt har statligt understöd – de så kallade statsandelarna – utgjort en betydande del av kommunernas intäkter. År 1985 täcktes 33 % av de finländska kommunernas utgifter med statliga understöd men år 2016 hade denna andel sjunkit till ca 20 % (Finlands Kommunförbund, 2017; Moisio, 2002, s. 35). En annan extern faktor som påverkar kommunernas handlingsutrymme är de globala, nationella och regionala ekonomiska konjunkturerna.

Det finns också mer interna faktorer, som kommunen kan påverka i högre grad.

Kommunen har bland annat relativt stort inflytande vad gäller skatteintäkter och avgiftsbaserade intäkter för den kommunala servicen. Det finns också faktorer som

snarast ligger i gränslandet för det externa och interna, såsom näringsstrukturen och den demografiska utvecklingen på orten, och som kommunen kan påverka i varierande utsträckning genom bland annat sin närings- och skattepolitik samt sitt serviceutbud.

Tumregeln är att ju mindre makt kommunen har över en faktor som påverkar dess ekonomiska autonomi, desto mer relevant blir diskussionen om kommunens handlingsutrymme. En kommunsammanslagning utgör ett specialfall, där de samgående kommunerna tillsammans beslutar om hur sammanslagningen genomförs genom ett sammanslagningsavtal, som styr den nya kommunens verksamhet – till viss del juridiskt och i bredare bemärkelse även politiskt. Efter sammanslagningen sker en betydande förändring i invånarnas relativa inflytande, särskilt i de minsta samgående kommunerna, i och med att de därefter utgör bara en bråkdel av väljarna i den nya kommunen. Sammanslagningsavtalet utgör den sista chansen att fatta beslut som självständig kommun. Vid en kommunsammanslagning kan med andra ord en temporärt hög grad av *lokalt inflytande* komma att kombineras med en relativt stor *effekt* på den nya kommunens handlingsutrymme. Sammanslagningen kan å ena sidan innebära en risk för ökade kostnader (Pääkkönen et al. 2013; Statens revisionsverk 2006), vilket skulle minska handlingsutrymmet. Å andra sidan utgör sammanslagningen en chans att stärka kommunens ekonomiska rörelseutrymme (Haveri et al, 2003, s. 15). Sammanslagningsavtalet konkretiserar sammanslagningen och utgör det viktigaste dokumentet i denna studie.

Kommunledningens handlingsutrymme påverkas även av andra faktorer än de rent ekonomiska. Politiken, den politiska kulturen och invånarnas attityder spelar en betydande roll för en välfungerande kommun. Ekonomins roll betonas ändå om man betraktar handlingsutrymmet ur kommunens perspektiv. En förutsättning för en stark autonomi är att kommunens ekonomi vilar på hållbar grund (Moisio, 2002, s. 147). Således operationaliseras handlingsutrymmet i denna studie som kommunens ekonomiska rörelseutrymme. Indikatorer för ekonomiskt rörelseutrymme behandlas i avsnitt 5.3.1, och det ekonomiska rörelseutrymmet granskas även genom intervjuer. Frågan blir då hur det ekonomiska rörelseutrymmet påverkas av kommunsammanslagningar och vilka faktorer som förklarar skillnader i det ekonomiska rörelseutrymmet.

4.2 Kontingensteori

I detta avsnitt och dess underavsnitt läggs den teoretiska grunden för analysramen i denna studie. De faktorer som kan förklara hur kommunsammanslagningar påverkar kommunernas handlingsutrymme preciseras med stöd av teorin. Avsnittet inleds med en beskrivning av huvuddragen i kontingensteorier, med fokus på den strukturella kontingensteorin. Eftersom teorin främst har uppstått i en företagskontext diskuteras även hur offentliga organisationer skiljer sig från främst företag, särskilt vad gäller organisationernas omgivning, mål och effektivitet. Sedan diskuteras de relevanta omgivningsfaktorerna, i detta fall ekonomi och storlek.

Kontingensteori är egentligen en samling teorier vars gemensamma nämnare är att de betonar omständigheternas betydelse för de förhållanden man söker förklara. Kontingensteori kan syfta dels på så kallade situationsteorier inom ledarskapsforskning – där de också kallas kontingensteorier – dels på den strukturella kontingensteorin, som bottnar i organisationsforskningen. I bägge teoririktningar blir omständigheterna en förklarande faktor. En skillnad mellan teorierna är beroende variabeln, som i situationsteorier är ledarskapsbeteendet medan den strukturella kontingensteorin söker förklara organisationers struktur. En annan skillnad är att situationsteorier oftast fäster uppmärksamhet vid organisationens interna faktorer medan organisationens externa omgivning har en större roll som förklarande variabel inom den strukturella kontingensteorin. (Pikkala, 1993, ss. 14-15)

Syftet med denna uppsats är att undersöka hur kommunsammanslagningar påverkar den nya kommunens handlingsutrymme, och vad som kan förklara variationer mellan kommuner. Forskningsfrågorna fokuserar på sammanslagningsavtalet, som i förhållande till den nya kommunens verksamhet kan anses ha en extern prägel dels eftersom avtalet sluts innan den nya kommunen inleder sin verksamhet, dels eftersom avtalet är ett resultat av förhandling mellan minst två organisationer och dels eftersom avtalet styr den nya kommunens verksamhet både juridiskt och politiskt. Den andra forskningsfrågan (se kap. 2 i denna uppsats) omfattar kommunens demografiska och ekonomiska utgångsläge, som bägge har en extern dimension. Av dessa anledningar utgör den strukturella kontingensteorin den teoretiska referensramen i denna studie.

4.2.1 Strukturell kontingensteori

Den strukturella kontingensteorin (hädanefter syftar begreppen kontingensteorin eller teorin i denna uppsats på den strukturella kontingensteorin) uppstod som en reaktion på den tidigaste organisationsteorin, där man utgick från att det fanns en enda idealisk organisationsform som täcker alla organisationers behov. Galbraith (1973) sammanfattade den strukturella kontingensteorin i två påståenden: 1) Det finns inget allmängiltigt bästa sätt att organisera, och 2) Alla sätt att organisera är inte lika effektiva. Några grundläggande antaganden i teorin är att organisationen strävar efter att överleva och att ju närmare organisationens struktur motsvarar den som enligt omständigheterna kunde anses vara lämpligast – denna överensstämmelse benämns "match" eller "fit" – desto mer effektiv är organisationen. (Pikkala, 1993, ss. 44-45)

Oberoende av vilken typ av organisation man undersöker uppstår frågan: vilka är de relevanta omständigheter som organisationen ska anpassas efter? Pikkala (ibid, s. 45–46) nämner många kontingensfaktorer som har lyfts i litteraturen i varierande utsträckning men betonar att tre faktorer verkar förekomma särskilt ofta: teknologi, storlek och omgivning. Bland de övriga faktorerna kan bland annat nämnas strategi (Luo 2010, 2; Tayeb 1988). Teknologi och strategi kan vara relevanta faktorer när man jämför olika typer av organisationer sinsemellan men eftersom kommunernas uppgifter och verksamhet är starkt reglerad och de opererar på i stort sett samma sektorer i samhället kan teknologin och strategin anses spela en mindre roll som kontingensfaktor i denna kontext.

Vad som menas med omgivning är inte självklart. Omgivningen kan i princip omfatta allting omkring eller utanför organisationen. Det förefaller ändå klart att vissa omgivningsfaktorer är viktigare än andra. Omgivningen har ofta brutits ner i fyra dimensioner. Två av dem kan bäst beskrivas enligt följande motsatsförhållanden: 1) stabil–dynamisk och 2) enkel–komplex. De två övriga omgivningsdimensionerna relaterar till den marknad som organisationen opererar på och beskriver i praktiken graden av 3) diversitet och 4) konkurrens. Den första dimensionen kan betraktas som ett mått på osäkerhet, medan den andra handlar om komplexitet. I vissa situationer

kan ramarna, eller reglerna, vara enkla men utfallet ovisst. I andra fall kan en verksamhet vara komplex – till exempel i hög grad specialiserad – men stabil på grund av den höga graden av specialisering. I en stabil omgivning kan organisationens struktur vara förhållandevis byråkratisk och formaliserad medan organisationer förväntas anpassa sig till en osäkerhet genom att skapa en mer organisk struktur. På motsvarande sätt förknippas en enkel miljö med en centraliserad organisation medan en ökad komplexitet förväntas leda till decentralisering. (Mintzberg, 1979, ss. 267-273)

Det kontingensteoretiska perspektivet har kritiserats ur många olika synvinklar. Bland annat har begreppen "match" och "fit", som indikerar ett lämpligt samband mellan omständighet och organisationsstruktur, ansetts vara för obestämda. Analysen av sambandet mellan omständighet och struktur blir enligt kritikerna ofta alltför förenklat för att kunna ge en verklighetstrogen bild av sambandet. Begreppet effektivitet är särskilt svårhanterligt ifall den organisation man undersöker inte är ett företag utan till exempel en offentlig inrättning, då effektiviteten inte kan definieras på samma sätt som för vinstdrivande företag. Mer allmänt har kontingensperspektivets användbarhet ifrågasatts eftersom det inte belyser mekanismerna för anpassningen, det beaktar inte alls politiska och sociala faktorer inom organisationen och perspektivet är deterministiskt till sin karaktär. Det kontingensteoretiska angreppssättet lämnar inte särskilt mycket utrymme åt mänskliga aspekter, även om ett av grundantagandena inom perspektivet är att organisationens ledare strävar efter att anpassa organisationen till de rådande omständigheterna på bästa möjliga sätt för att uppnå högre effektivitet. Samband har sökts mellan bara en struktur- och en omgivningsvariabel trots att många omständigheter samverkar, och de krav som dessa omständigheter skapar ofta står i konflikt med varandra. (Pikkala 1993, s. 54–64)

4.2.2 Kontingensteorin i offentlig miljö

När man undersöker kommuner hittar man likheter mellan dem och andra typer av organisationer. Även kommunerna är i högsta grad beroende av sin omgivning (Haveri et al. 2003, s. 45), och kommunens förvaltningsstruktur motsvarar i hög grad ett företags organisationsstruktur. Kommuner avviker dock från andra organisationer i många bemärkelser. Kommunernas verksamhet är starkt reglerad, offentliga organisationers mål skiljer sig från övriga organisationers och effektiviteten i offentliga organisationer kan inte mätas med samma kriterier som används för till exempel vinstdrivande företag. Organisationens överlevnad är inte en lika relevant aspekt för offentliga organisationer som för företag och dessutom är offentliga organisationer starkt sektoriserade. (Pikkala 1993, 62–64)

När det gäller kommunens mål och effektivitet vill jag särskilt lyfta fram två aspekter som skiljer kommuner från till exempel företag. För det första är det viktigt att beakta det demokratiska elementet i kommunerna och kommunens roll för att trygga offentlig service för sina invånare, vilket kan gör målen för kommunens verksamhet mer komplexa, mångtydiga och föränderliga. Dessutom är det viktigt att notera att kommunen har begränsade möjligheter att påverka sin ekonomiska struktur än ett företag har. Företagets intäkter baserar sig i regel enbart på försäljning av varor eller service medan en kommuns intäkter i hög grad utgörs av skatter och statligt understöd. Eftersom intäkterna beror i hög grad på omgivningen – till exempel näringsstrukturen och den demografiska strukturen i kommunen – är det i kommunernas fall svårare att dra gränsen mellan organisationen och omgivningen än för ett företag. Omgivningens komplexitet och dynamiskhet är också svåra att operationalisera Pikkala (1993, ss. 112-124). Ett företag kan också lägga om sin verksamhet relativt fritt medan regleringen av kommunernas uppgifter ger kommunerna begränsade möjligheter till omläggningar, och särskilt omprioriteringar.

4.2.3 Omgivning, storlek och anpassning vid kommunsammanslagningar

En kommunsammanslagning innebär i allra högsta grad en anpassning till en ny omgivning, genom en sammanflätning av flera existerande organisationsstrukturer och -kulturer. Frågan är vilka särskilda attribut i omgivningen som är relevanta vid kommunsammanslagningar. Kommunens omgivning skulle i vanliga fall åskådliggöras med hjälp av klassiska demografiska och ekonomiska faktorer (ibid.). Det är dock uppenbart att premisserna vid kommunsammanslagningar skiljer sig från kommunens vardag. Konfliktgraden vid kommunsammanslagningar är potentiellt hög på grund av den brytningspunkt som sammanslagningen utgör och den förlust i inflytande som den medför, särskilt för invånarna i de minsta samgående kommunerna.

Konfliktdimensionen periferi–centralort kan stärkas. Av dessa anledningar är det framför allt omständigheterna kring själva kommunsammanslagningen som står i blickfånget i denna studie. Omgivningen operationaliseras genom kommunernas ekonomiska ställning och vissa storleksfaktorer som gäller kring sammanslagningen. Redan här kan det för klarhetens skull vara värt att betona att kommunens absoluta storlek, mätt i invånarantal, analyseras för sig medan andra storleksfaktorer tolkas som en del av omgivningen. Åtskillnaden är viktig eftersom storleksfaktorerna påverkar situationen på olika sätt.

Innan vi går närmare in på kontingensfaktorerna är det skäl att klargöra hur organisationens anpassning till omgivningen kan ske vid kommunsammanslagningar. Kommunernas anpassning operationaliseras genom överenskommelserna i sammanslagningsavtalet. I avsnitt 4.2.1 nämndes att anpassningen kan ske i form av formalisering eller decentralisering. Vid en kommunsammanslagning motsvaras dessa av en ökad detaljstyrning i avtalet. När det gäller decentralisering motiveras detta av ett tryck på att upprätthålla kommunala verksamheter i ett flertal kommundelar.

En kommuns ekonomi är delvis ett resultat av de beslut som fattas i kommunen och av dess ledarskap. Således är ekonomin inte en ren omgivningsfaktor. En offentlig organisations ekonomi är dock särskilt beroende av omgivningen och de omständigheter som kommunen och dess invånare, hela den offentliga sektorn samt hela nationalekonomin befinner sig i. Dessa omständigheter är så pass

mångfacetterade att det är omöjligt att identifiera dem alla. I stället används kommunens ekonomiska ställning inför sammanslagningen som en indikator som antas bero i hög grad på omgivningsfaktorerna. En stark ekonomi har en stabiliserande effekt på kommunen medan en svag ekonomi innebär en osäker verksamhetsomgivning. En sammanslagning där kommunernas ekonomiska ställning är svag förväntas med andra ord leda till en organisk eller flexibel organisering, det vill säga mindre detaljstyrning i avtalen.

På grund av den speciella konfliktsituation som potentiellt kan uppstå vid sammanslagningar är det inte lika klart vilken effekt storleksvariablerna har på sammanslagningen. När man betraktar omgivningen vid kommunsammanslagningar blir antalet samgående kommuner och storleksskillnaden mellan de samgående kommunerna relevanta kontingenser, som bägge kan tolkas som mått på omgivningens heterogenitet, och därigenom komplexitet. Ju fler samgående kommuner och ju större skillnad i de samgående kommunernas invånarantal, desto mer präglas sammanslagningen av komplexitet. Det i sin tur skapar ett behov av att decentralisera verksamheter, som i denna kontext sker genom ökad detaljstyrning i avtalen. Behovet av decentralisering kan också basera sig på ett tryck från de mindre samgående kommunernas håll. Rationaliteten baserar sig då på att de samgående kommunerna söker trygga kommunala verksamheter på sitt eget område, oberoende av hur rationellt det vore ur den nya kommunens helhetsperspektiv. Effekten av detta tryck förväntas dock vara den samma som effekten av komplexitet enligt teorin – antagande ovan gäller alltså oberoende av vilket perspektiv som tillämpas.

Även organisationens absoluta storlek är relevant i denna studie och beaktas ofta som en central omständighet i strukturell kontingensteori. Vanliga mått på organisationens storlek har varit antalet personer i organisationen, till exempel anställda. I en kommun är invånarantalet ett ändamålsenligt mått, som dessutom torde korrelera med antalet anställda på grund av regleringen av kommunerna. Donaldson (2015) noterar att en ökad storlek i regel kräver en mer byråkratisk, formaliserad och decentraliserad organisation. Mintzberg (1979, ss. 227–232) skriver att en ökad storlek ökar graden av differentiering och formalisering. Detta skulle indikera att graden av detaljstyrning ökar i takt med en ökad kommunstorlek.

Ovan har kontingensfaktorerna ekonomi och storlek, som utgör de oberoende variablerna i denna studie, diskuterats. Här kan noteras att storlek och ekonomi ingalunda är en uttömmande lista på de omständigheter som är relevanta vid en kommunsammanslagning. Några andra aspekter som kan vara relevanta är till exempel förhandlingsituationen och ledarskapet i sammanslagningsprocessen, den politiska kulturen, förtroendet mellan förhandlingsparterna, tidigare samarbete mellan kommunerna samt graden av demografisk och ekonomisk homogenitet kommunerna emellan. Eftersom antalet potentiella faktorer är stort krävs en avgränsning, och i denna studie undersöks enbart effekten av ekonomi och storlek. I ljuset av teorin förväntas kontingensfaktorerna i vanliga fall påverka organisationens struktur. I detta fall förväntas kontingensfaktorerna i stället påverka kommunsammanslagningen, som operationaliseras genom sammanslagningsavtalet.

Diskussion ovan har lagt grunden för en analysram som i hög grad täcker de två första forskningsfrågorna i kapitel 2. Den tredje forskningsfrågan lyder: *Förklarar kommunernas utgångsläge och sammanslagningsavtalen skillnader i kommunernas handlingsutrymme efter kommunsammanslagningarna?* I ljuset av diskussionerna ovan antas en god "match" mellan kontingensfaktorerna och graden av detaljstyrning i sammanslagningsavtalet öka den nya kommunens effektivitet, och därmed förbättra handlingsutrymmet. För att komplettera analysramen krävs en närmare diskussion om handlingsutrymmet. Eftersom kommunstorlekens betydelse för kommunens effektivitet har varit föremål för omfattande forskning behandlas även det sambandet nedan.

4.2.4 Handlingsutrymme som ekonomiskt rörelseutrymme

Som det har konstaterats tidigare operationaliseras handlingsutrymme i denna studie genom kommunernas ekonomiska rörelseutrymme. Det ekonomiska rörelseutrymmet beror på kommunens ekonomiska ställning. Det är dock inte självklart under vilka omständigheter kommunens ekonomiska ställning ska anses påverka kommunens handlingsutrymme. Det är också skäl att påminna om att kommunens ekonomi är oerhört omfattande, komplex och beroende av en mängd omständigheter utöver

kommunsammanslagningen. Det är således svårt att särskilja sammanslagningens effekter på kommunens ekonomiska rörelseutrymme från andra faktorer.

Ett sätt att lösa de här utmaningarna är att jämföra sammanslagningssammanslagningens ekonomiska utveckling med andra finländska kommuners ekonomiska utveckling, från tiden strax före sammanslagningen fram till nutid – eller för det år för vilket de senaste ekonomiska siffrorna är tillgängliga. Detta görs med hjälp av indikatorer som beskrivs i avsnitt 5.3.1. Kvantitativa indikatorer kan på sin höjd ge en begränsad bild av verkligheten, särskilt som kommunernas ekonomiska ställning är svår att mäta på grund av dess komplexitet. I denna studie används därför även intervjuer med ledande tjänstemän i sammanslagningssammanslagningens kommunerna för att analysera sammanslagningens inverkan på kommunens handlingsutrymme. En vattendelare kan då anses vara om sammanslagningen har förändrat de ekonomiska förutsättningarna för kommunen att bedriva sin verksamhet. Ett sätt att mäta detta är att fråga om kommunen har varit tvungen att avstå från eller skjuta upp någon planerad åtgärd eller verksamhet på grund av sammanslagningen och de satsningar som gjordes som en följd av sammanslagningen. Andra frågor som kan ställas i intervjuerna kring denna tematik är om de satsningar som man kom överens om i sammanslagningsavtalet kan anses vara något utöver det vanliga i kommunens investeringsverksamhet eller om investeringen hade gjorts oberoende av sammanslagningen. Också allmänna frågor om sammanslagningens inverkan på handlingsutrymmet kan ställas.

4.2.5 Storlekens och effektivitet i kommuner

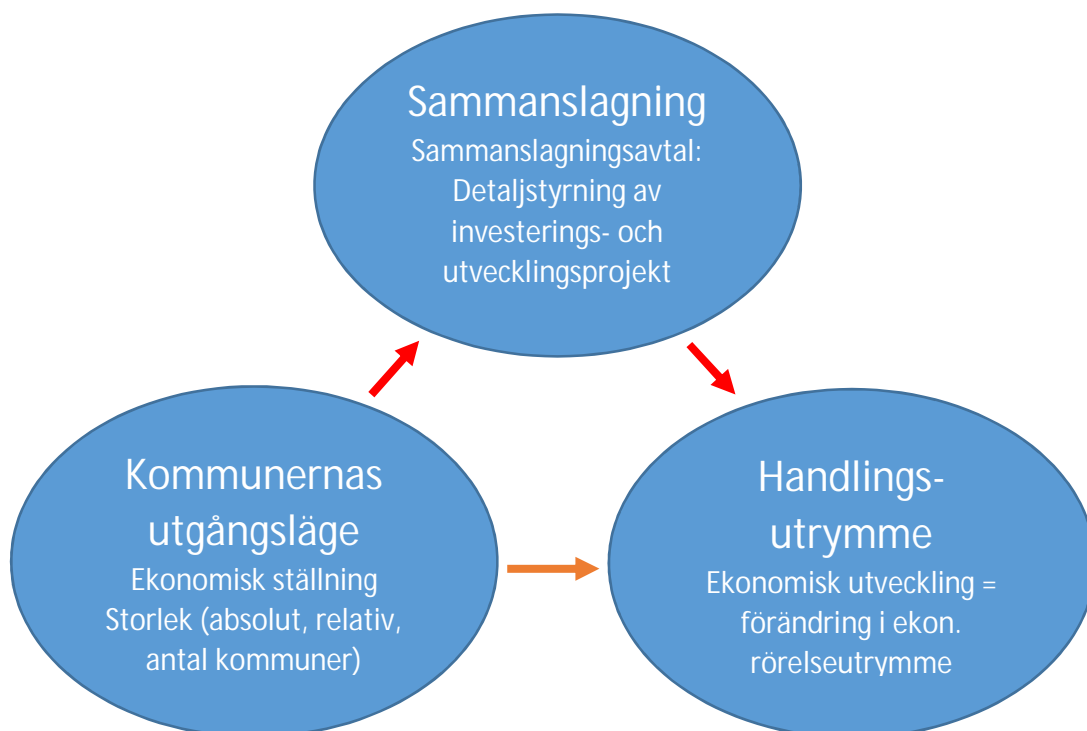
Förhållandet mellan storlek och effektivitet i demokratiska enheter har undersökts och debatterats flitigt. De främsta argumenten för att större kommuner skulle vara effektivare är att storlek medför skalfördelar inom serviceproduktionen och förvaltningen samt en bättre förmåga att hantera de risker som konjunktursvängningar och förändringar i omgivningen innebär. De vanligaste motargumenten är att beslutsfattandet i små kommuner sker närmare invånarna, vilket ökar invånarnas förtroende för kommunens verksamhet, och invånarnas preferenser i mindre

kommuner är mer homogena. Dessutom kan effektivitetsvinsten bli till en effektivitetsförlust om organisationen blir för stor – en orsak kan vara att en alltför stor förvaltning blir tungrodd. (Ylitalo, 2008, s. 22; Mouritzen, 1989; Dahl & Tufte, 1973)

Sambandet mellan storlek och effektivitet ofta har visat sig vara svagt eller obefintligt, särskilt i forskningresultat från tiden omkring år 2000 eller tidigare (Blom-Hansen et al, 2014, s. 793). I de fall där man har funnit ett samband har det ofta kunnat beskrivas grafiskt i form av en omvänd U-kurva – effektiviteten ökar (enhetskostnaden för servicen minskar) alltså i takt med kommunens storlek upp till ett visst gränsvärden, varpå effektiviteten sjunker (enhetskostnaderna ökar) om storleken ökar ytterligare (Harjunen, Saarimaa & Tukiainen, 2010, s. 7). Det vanligaste måttet på storlek i dessa undersökningar har varit invånarantalet i en kommun, men motsvarande resultat har förekommit också i undersökningar som använder den demokratiska enhetens budget eller personalstyrka som en approximation på storlek (Jung, 2013). Eftersom sambandet mellan storlek och effektivitet inte verkar vara linjärt är det viktigt att specificera vad man egentligen menar med små och stora kommuner.

På basis av en översikt av litteraturen verkar effektiviteten vara högst i de enheter där invånarantalet ligger någon stans i intervallet 20 000–250 000 invånare. Det optimala intervallet och dess omfattning varierar dock beroende på undersökning och på vilka sektorer som har undersökts. Holzer, Fry, Charbonneau, Van Ryzin & Burnash (2009) fann att enheter med färre än 25 000 invånare var mer effektiva särskilt när det gäller arbetsintensiv (i motsats till kapitalintensiv) produktion som varken krävde en hög grad av specialisering eller omfattande infrastruktur. I intervallet 25 000–250 000 invånare fann de allmänt taget små skillnader i effektivitet. Mouritzen (1989) undersökte sambandet mellan kommunstorlek och invånarnas tillfredsställelse med servicen. Resultaten var mångtydiga men det fanns en viss indikation om att invånarna i allmänhet var mest nöjda med servicen i enheter med mellan 20 000 och 30 000 invånare. Invånarna i små kommuner deltog mer i den demokratiska processen, invånarprofilen i de små kommunerna var mer homogen, och serviceproduktionen var effektivare i små kommuner än i stora.

4.2.6 Sammanfattning av analysramen



Figur 4.1: En illustration av analysramen för den empiriska undersökningen

Kontingensfaktorerna ekonomi och storlek utgör oberoende variablerna i denna studie och förväntas påverka dels sammanslagningsavtalet, dels kommunens ekonomiska rörelseutrymme. Sammanslagningsavtalet blir en mellanliggande variabel och kommunens ekonomiska rörelseutrymme beroende variabeln.

I avsnitt 4.2.3 formulerades följande hypoteser om kontingensfaktorernas förväntade effekter på sammanslagningsavtalen:

- En sammanslagning där kommunernas ekonomiska ställning är svag leder till en organisk eller flexibel organisering, det vill säga mindre detaljstyrning i avtalen.
- Ju fler samgående kommuner och ju större skillnad i de samgående kommunernas invånarantal, desto mer präglas sammanslagningen av komplexitet och ett behov av att decentralisera verksamheter, som leder till ökad detaljstyrning i avtalen
- Ju större de nya kommunerna är, desto högre är graden av detaljstyrning.

I ljuset av den strukturella kontingensteorin förväntas att om ovan nämnda hypoteser gäller så ökar kommunens effektivitet, vilket påverkar handlingsutrymmet på ett positivt sätt. Om ovan nämnda hypoteser däremot inte får stöd av empirin föreligger en risk för att den nya kommunens handlingsutrymme begränsas. Detta gäller alldeles särskilt den första hypotesen – enligt Mintzberg (1979, s. 272) blir anpassning särskilt viktig i en osäker omgivning medan en stabil omgivning innebär att andra kontingensfaktorer får större betydelse för den optimala organiseringen av organisationen. Alltså gäller:

- Den nya kommunens handlingsutrymme kan särskilt begränsas ifall av en hög grad av detaljstyrning kombinerad med att kommunernas ekonomiska utgångsläge inför sammanslagningen är svagt.

Storleksfaktorernas inverkan på handlingsutrymmet – direkt och indirekt genom inverkan på överenskommelserna i avtalet – blir främst en empirisk fråga. Teorin kring storlek och demokrati indikerar dock att en ökad kommunstorlek förväntas ge en ökad effektivitet endast upp till ett visst invånarantal, omkring 25 000 invånare.

5 Metod och material

Syftet med denna uppsats är att undersöka hur kommunsammanslagningar påverkar den nya kommunens handlingsutrymme, och vad som kan förklara variationer mellan kommuner. I avsnitt 4.2.6 formulerades en analysram för den empiriska undersökningen i denna studie med stöd av den strukturella kontingensteorin. I detta kapitel presenteras först studiens forskningsdesign och forskningsmaterialet. Därefter diskuteras metoden i de olika stegen av studien i detalj.

5.1 Forskningsdesign

Tre typer av forskningsdesign har använts relativt flitigt i forskningen om kommunsammanslagningar. Kvantitativa populationsstudier och fallstudier är vanliga på de flesta samhällsvetenskapliga områden. Undersökningar med matchade par verkar ha varit särskilt vanliga vid forskning om kommunsammanslagningar.

Kvantitativa populationsstudier tillämpas som verktyg för att ge en helhetsbild av de förhållanden som råder inom en population, visa på lagbundenheter, förstå skillnader och i viss mån kausalsamband. I fallstudier tillämpas ofta kvalitativa intervjuer, med vilka man strävar efter förstå ett fenomen på djupet och framför allt dess betydelse i den aktuella kontexten. I praktiken ökar mervärdet med intervjuer ju mer komplex den situation man undersöker är. (Warren 2002; Alasuutari 2001)

Undersökningar med matchade par verkar vara särskilt framträdande när det gäller kommunforskning (bl.a. (Djupsund, 1981), inte minst forskning kring kommunsammanslagningar, där man i praktiken ofta jämför flera par eller grupper av kommuner sinsemellan (Pääkkönen et al, 2013; Leinamo, 2004; Moisio & Uusitalo, 2003). Metoden med matchade par innebär att man försöker hitta kommunpar med två kommunerna som sinsemellan är så lika varandra som möjligt, men som skiljer sig vad den oberoende variabeln beträffar. Matchade par-metoden har dock kritiserats, särskilt i denna kontext. Eftersom antalet kommunsammanslagningar är relativt litet kan det vara svårt att hitta lämpliga par av kommuner eller kommungrupper. Koski

påpekar (2004, ss. 4-5) att kommungruppen Esbo–Grankulla fick fungera som jämförelseobjekt för bland annat kommungrupperna Nurmes–Nurmes landskommun och Ekenäs–Ekenäs landskommun i Moisio & Uusitalo (2003).

Forskningsfrågorna som formulerades i kapitel 2 lyder:

- 1) I vilken utsträckning har de nya kommunerna bundits till ekonomiska satsningar genom sammanslagningsavtalen?
- 2) Finns det ett samband mellan kommunernas ekonomiska och demografiska utgångsläge och de satsningar som man har kommit överens om i sammanslagningsavtalen?
- 3) Förklarar kommunernas utgångsläge och sammanslagningsavtalen skillnader i kommunernas handlingsutrymme efter kommunsammanslagningarna?

Den första forskningsfrågan besvaras genom att granska sammanslagningsavtalen.

Svaret på den andra forskningsfrågan utreds i två steg. Först kategoriseras samgångskommunerna utgående från kontingsfaktorerna, ekonomi och storlek. Denna kategorisering används sedan som stöd för att analysera sambandet mellan kommunernas utgångsläge och de satsningar som man kommit överens om i sammanslagningsavtalen.

Den tredje forskningsfrågan besvaras även den i två steg. Skillnader i kommunernas handlingsutrymme mäts dels genom att jämföra kommunernas ekonomiska utveckling, dels genom intervjuer med ledande tjänstemän i samgångskommunerna kring tidpunkten för kommunsammanslagningarna. Därefter analyseras sambanden mellan handlingsutrymmet, graden av detaljstyrning i avtalen och kontingensfaktorerna.

Metoden preciseras i avsnitt 5.3. I det följande presenteras undersökningens material.

5.2 Material

I tidigare kapitel har vikten av tidsaspekten betonats när man undersöker kommunsammanslagningar. För det första bör man vänta minst fem år innan man kan börja mäta långsiktiga effekter av kommunsammanslagningar. För det andra är de sammanslagningar som gjordes fram till 1970-talet inte längre relevanta för nutida forskning. Och för det tredje har reglerna kring kommunsammanslagningar och understödssystemet varierat över tid, inte minst i samband med kommun- och servicestrukturreformen, där kommunerna sporrades finansiellt att genomföra sammanslagningar vid ingången av år 2009.

År 2009 var ett rekordår när det kommer till kommunsammanslagningar i Finland (se tabell 5.1) med totalt 32 kommunsammanslagningar – mer än dubbelt fler än något annat år under 2000-talet. Materialet i denna studie avgränsas således till att gälla enbart sådana kommunsammanslagningar som genomfördes år 2009.

År	Antal sammanslagningar	Minskning i antal kommuner
2017	1	1
2016	3	3
2015	3	3
2014	0	0
2013	11	16
2012	0	0
2011	6	6
2010	4	6
2009	32*	67
2008	1	1
2007	14	15
2006	1	1
2005	10	12
2004	1	2
2003	2	2
2002	0	0
2001	3	4
2000	0	0

Tabell 5.1: Antal kommunsammanslagningar och minskningen av antalet kommuner i Finland på 2000-talet. *) De två formellt separata sammanslagningarna kring Jyväskylä betraktas här som en enda sammanslagning.

De 32 kommunsammanslagningar som trädde i kraft i början av år 2009 var sinsemellan väldigt varierande vad gäller storleken på både sammanslagningen och på de nya kommuner som uppstod. I hälften av sammanslagningarna ingick endast två kommuner medan fyra sammanslagningar omfattade minst fem kommuner. I den största sammanslagningen ingick tio gamla kommuner (se tabell 5.2). Fem av de nya kommuner som bildades genom sammanslagningarna år 2009 hade färre än 10 000 invånare medan de två största hade över 125 000 invånare vardera.

Sammanslagningens storlek	Antal förekomster år 2009
Sammanlagningar med 2 kommuner	16 fall (totalt 32 samgående kommuner)
Sammanlagningar med 3 kommuner	8 fall (24 samgående kommuner)
Sammanlagningar med 4 kommuner	4 fall (16 samgående kommuner)
Sammanlagningar med 5 kommuner	1 fall (5 samgående kommuner)
Sammanlagningar med 6 kommuner	2 fall (12 samgående kommuner)
Sammanlagningar med fler än 6 kommuner	1 fall (10 samgående kommuner)
År 2009 sammanlagt	32 fall (totalt 99 samgående kommuner)

Tabell 5.2: Antal sammanslagningar efter antal samgående kommuner.

Här görs ytterligare en avgränsning i materialet: Denna studie omfattar endast de sammanslagningar som gett upphov till nya kommuner med under 50 000 invånare. Avgränsningen kan motiveras med att temat för denna studie är kommunsammanslagningarnas inverkan på de nya kommunernas och kommunledningens handlingsutrymme. Kommunsammanslagningar innebär alltid en omfattande reform, men den relativa betydelsen för kommunens handlingsutrymme kan vara låg för de allra största kommunerna. Sannolikheten för att Uleåborgs (drygt 130 000 invånare) handlingsutrymme påverkas av samgången med Ylikiiminki (drygt 3 000 invånare) torde vara relativt låg. Det förefaller mer intressant att studera hur samgången mellan Rusko (knappt 4 000 invånare) och Vahto (knappt 2 000 invånare) påverkar den nya kommunens handlingsutrymme. De kommunsammanslagningar som undersöks är 24 till antalet, och i dem ingick totalt 64 gamla kommuner.

I de följande avsnitten redogörs forskningsmetoden, avgränsningar och indikatorer.

5.3 Metoden steg för steg

5.3.1 Ekonomiska indikatorer

Statistikföringen av de kommunekonomiska nyckeltalen i Finland är omfattande. Trots det har det visat sig vara svårt att mäta enskilda kommuners ekonomiska ställning. Kommunerna är i regel väldigt stora organisationer som verkar på ett brett område och vars verksamhetsomgivning präglas av oförutsägbarhet. Kommunsektorn i Finland är uppdelad i den så kallade moderkommunen, kommunkoncernen samt eventuella samkommuner. Samkommuner kan till exempel vara mellankommunala samarbetsenheter inom social- och hälsovården. I detta avsnitt presenteras några av de ekonomiska indikatorer som har använts för att mäta kommunernas ekonomiska ställning under 2000-talet jämte kritik och utvecklingsförslag.

Moisio (2002) definierade ekonomiskt rörelseutrymme på basis av fyra indikatorer:

- skattesats (veroprosentti/tax rate)
- antal skattören per invånare (veroäyrien määrä per asukas/tax base)
- årsbidrag (vuosikate/operating surplus), och
- soliditet (vakavaraisuus/omavaraisuus/solidity)

I korthet har konstruerades indikatorn så att kommunerna gavs ett poängtal för vart och ett av de fyra ovan nämnda itemen. Poängtalet bestämdes på basis av avvikelser från populationens medelvärde. Den slutliga indikatorn utgjorde summan av itempoängen. Ett exempel på hur poängsättningen byggdes upp ges i tabell 5.3.

Kommunens nyckeltal i förhållande till det nationella genomsnittet	Poäng
Mer än en standardavvikelse sämre än genomsnittet	6
Över en halv och högst en standardavvikelse sämre än genomsnittet	5
Sämre än genomsnittet med högst en halv standardavvikelse	4
Mindre än en standardavvikelse bättre än eller lika med genomsnittet	3
Mindre än en och minst en halv standardavvikelse bättre än genomsnittet	2
Minst en standardavvikelse bättre än genomsnittet	1

Tabell 5.3: Poängsättning av kommunernas ekonomiska ställning - motsvarar tabell 39 i Moisio (2002, s. 147)

Faktorn ekonomiskt rörelseutrymme hade relativt liten förklaringskraft när det gäller kommunernas ekonomiska politik. Moisio diskuterade två potentiella orsaker till detta: Antingen var indikatorn illa konstruerad eller så förklaras den ekonomiska politiken i kommunen inte av kommunens ekonomiska ställning. (Moisio, 2002, ss. 147, 157)

Inom Finlands statsförvaltning används Finansministeriets kriterier för kriskommuner som indikator för kommunernas ekonomiska ställning. Kriterierna togs i bruk år 2006 i samband med kommun- och servicestrukturreformen. Den indikator som har störst tyngd bland kriskommunkriterierna är det kumulativa underskottet i kommunens balans. Alla kommuner vars underskott uppgick till mer än 1 000 euro per invånare under ett visst år och minst 500 euro per invånare föregående år klassificerades som kriskommuner oberoende av de övriga indikatorerna. I övriga fall uppfylls kriterierna för en kriskommun om samtliga följande kriterier uppfylls under två på varandra följande år:

- Årsbidraget är negativt efter att den prövningsbaserade statsandelshöjningen har dragits av
- Lånebeståndet per kommuninvånare överskrider det genomsnittliga lånebeståndet i kommunerna i Finland med minst 50 %
- Balansräkningen uppvisar ett kumulativt underskott
- Kommunens inkomstskattesats är minst 0,5 procentenheter högre än det landsomfattande vägda genomsnittet
- Soliditetsgraden i kommunen är lägre än 50 %
- Den relativa skuldsättningen i kommunen är minst 50 %

Kriskommunkriterierna har kritiserats. En av de stora bristerna med de kriterier som tillämpades från år 2006 var att kommunkoncernernas ekonomiska situation inte alls beaktades (Meklin & Pukki 2016a; Antila, Asikainen & Koski, 2015). Man har också uppmärksammat den höga korrelationen mellan en del av kriskommunindikatorerna (Koski, 2015, s. 2). Dessutom är gränsvärdena mer eller mindre godtyckligt valda. För en del av kriterierna, såsom skattesatsen, har gränsvärdet definierats så att närmare hälften av landets alla kommuner överskrider det.

Meklin & Pukki (2016a; 2016b) analyserade i två rapporter i ARTTU-projektet hur kommunekonomin och de ekonomiska nyckeltalen ska tolkas och hur de olika nyckeltalen belyser kommunernas verkliga ekonomiska ställning. De kritiserar bland annat användningen av det kumulativa överskottet i balansräkningen som en indikator för en kommuns ekonomiska ställning och föreslår även att indikatorn relativ skuldsättning kunde ersättas av en indikator på kommunens amorteringsförmåga.

De finländska kommunernas bokföring år 2014 visade ett sammanlagt kumulativt överskott på ca 10 miljarder euro sedan år 1997. Samtidigt uppvisar den finländska lokalförvaltningens nettokredittagning (nettoluotonotto) ett underskott på 15 miljarder euro under samma tidsperiod enligt de kriterier som tillämpas för EU:s balansmål, och som även finska staten använder för att mäta balansen i den offentliga ekonomin. En konkret orsak till skillnaden mellan de mätare som används är att man i kommunernas bokföring använder avskrivningar – investeringarnas kostnader fördelas bokföringstekniskt över ett stort antal år, trots att investeringen görs vid en specifik tidpunkt – medan till exempel EU räknar kostnader för investeringar i sin helhet då de uppstår. (Meklin, 2016)

Meklin & Pukki (2016a, 1) anser att en långsiktig uppföljning av indikatorn *"toiminnan ja investointien rahavirta"*, som kanske närmast kunde översättas *det finansiella flödet*, är den bästa mätaren för finansiell balans i kommunernas bokföring. Detta nyckeltal ligger nära den indikator som används inom nationalekonomin och av Europeiska unionen. Samtidigt betonar de att även skuldsättning, eget kapital, kommunens tillgångar och de kommunala skattesatserna bör beaktas vid en bedömning av kommunens finansiella balans. Andra relevanta aspekter som den kommunala bokföringen inte visar det så kallade uppdämda investeringsbehovet, det vill säga behovet av låntagning i framtiden, på grund av nödvändiga reparationer, och kommunens ansvar för pensionsavgifter. I sin analys konstruerar Meklin & Pukki (ibid.) ingen enhetlig ekonomisk indikator utan ägnar sin empiriska studie åt att göra en ingående analys av en mängd nyckeltal och omständigheter och söker dra riktgivande slutsatser på basis av denna jämförelse.

Kommunens handlingsutrymme påverkas, utöver ekonomiska indikatorer, även av till exempel demografiska faktorer. Amorteringsmöjligheterna varierar beroende på om

det är fråga om en kommun med ökande eller minskande invånarantal. Ifall utflyttningen är stor kan låntagningen också bli en fråga om rättvisa i och med att amorteringsbördan kan bli oskäligt stor på de som bor kvar i kommunen.

Sammanfattningsvis verkar det stå klart att det inte finns någon enkel, entydig indikator för kommunens ekonomiska ställning. De olika indikatorers förklaringskraft varierar från kommun till kommun, och för att få en heltäckande bild av kommunens ekonomi kan det vara viktigt att beakta ett stort antal indikatorer. Den analysmodell som Meklin & Pukki (2016a, 2016b) föreslår baserar sig på en mängd mätare av varierande slag. De gör ingen regelrätt statistisk analys utan modellen kräver en djuplodande analys av ekonomin för varje kommun, vilket inte är möjligt inom ramen för denna studie, ens för ett år, för att inte tala om jämförelser över tid.

Den ekonomiska analysen i denna studie grundar sig på de nyckeltal som används även i kriskommunkriterierna, i tillämpad form. För analysen används två nedslagspunkter: För mätning av kommunernas ekonomiska ställning före sammanslagningen kombineras nyckeltalen för åren 2007 och 2008, och för kommunernas ekonomiska ställning efter sammanslagningen används nyckeltalen för åren 2015 och 2016. Nyckeltalen för åren 2015 och 2016 används som sådana även i de fall där kommunen har genomgått nya kommunsammanslagningar efter år 2009. Genom att använda data för två år per nedslagspunkt ökar tillförlitligheten jämfört med om data för endast ett år skulle användas. Dessutom finns det en risk för att siffrorna för år 2008 är avvikande på grund av den stundande kommunsammanslagningen (Pääkkönen et al, 2013). Skillnaden mellan läget efter och före sammanslagningen utgör indikatorn för den ekonomiska utvecklingen i kommunen under undersökningsperioden (åren 2007–2016).

Den aspekt som starkast talar för användningen av Finansministeriets kriskommunkriterier i kommunforskning är att ministeriet systematiskt har samlat och sammanställt de data som behövs i enhetlig form sedan år 2006, vilket innebär att det finns jämförbara data på dessa indikatorer för samtliga kommuner i fasta Finland. Koski (2015, s. 2) anser dessutom att kriskommunkriterierna kan tillämpas på kommuner i största allmänhet, trots att kriterierna ursprungligen konstruerades för att identifiera de kommuner som är i särskilt svag ställning.

Eftersom endast ett gränsvärde används i de egentliga kriskommunkriterierna ger kriterierna som sådana inte en särskilt nyanserad bild av kommunernas ekonomiska ställning. De belyser, som namnet vittnar om, främst de mest kritiska fallen. Antalet kommuner som klassificeras som kriskommuner tenderar att vara relativt litet. Av de 64 gamla kommuner, som ingick i de sammanslagningar som kommer att undersökas i denna studie (se det slutliga kommunurvalet i avsnitt 6.1.1), klassificerades fyra som kriskommuner på basis av de ekonomiska nyckeltalen åren 2007 och 2008: Villnäs (Askainen), Lehtimäki, Pojo (Pohja) och Rantsila. Om man i stället granskar ekonomin så att säga ur den nya kommunens perspektiv, genom att kombinera nyckeltalen för alla de kommuner som ingår i en och samma sammanslagning, visar det sig att ingen av de 24 nya kommunerna som sammanslagningarna år 2009 gav upphov till skulle ha betraktats som en kriskommun åren 2007–2008. Kriskommunkategoriseringen i sig kan med andra ord inte användas för att jämföra de nya kommunernas ekonomiska utgångsläge utan en mer detaljerad indikator behövs.

Koski (2015) tillämpade kriskommunkriterierna för att granska kommunernas ekonomiska ställning på ett sätt som kan beskrivas som en trafikljusmodell. Kommunen fick en poäng för varje kriterium som visade rött ljus – poängsumman bestämdes med andra ord av det antal kriskommunkriterier som kommunen uppfyllde. Trafikljusmodellen utgör den ena av två ekonomiska indikatorer som kommer att jämföras i resultatkapitlet, med den modifieringen att kommunen får en poäng om den uppfyller kriskommunkriteriet för bägge mätpunkter och 0,5 poäng om kriteriet uppfylls endast ett av de två åren. Kommunen får dock automatiskt maximala 6 poäng om det kumulativa underskottet i balansen överskred 500 euro per kommuninvånare år 2007 och 1 000 euro per invånare år 2008, oberoende av hur många av de övriga kriterierna kommunen uppfyllde.

Trots att trafikljusmodellen ger ett gränsvärde för vart och ett av de så kallade kriskommunkriterierna lyckas inte heller den ge en särskilt nyanserad bild av kommunens ekonomiska ställning. En kommun som med knapp marginal hamnar på "fel" sida om gränsvärdet (till exempel ett kumulativt underskott på 1 euro per kommuninvånare) får samma poängvärde i trafikljusmodellen som en kommun vars nyckeltal är betydligt sämre. På motsvarande sätt får en kommun som är väldigt nära

men på "rätt" sida om gränsvärdet samma poäng som en kommun som har ett starkt positivt resultat på samma nyckeltal.

I denna studie skapas därför en förfinad indikator, som kallas intervallmodellen.

Denna indikator kombinerar Finansministeriets kriskommunkriterier med metodologin bakom Moisis (2002) indikator för ekonomiskt rörelseutrymme. Moisio ställde sig kritisk till sin egen indikator, men trots att man inte använder exakt samma nyckeltal finns ingen orsak att utesluta den metodologi som han tillämpade då han konstruerade indikatorn. Moisis metod tillämpas så att kommunen får ett poängtal mellan 1 och 6 för vart och ett av de nyckeltal som ligger till grund för kriskommunkriterierna.

Poängtalet bestäms på basis av hur kommunens nyckeltal förhåller sig till medelvärdet i hela populationen, det vill säga för alla finländska kommuner. Värden 1–3 indikerar att kommunens nyckeltal är positivare än genomsnittet av kommunerna i Finland för mätningåret, medan värden 4–6 visar att kommunens nyckeltal är negativare än genomsnittet. Det exakta poängtalet för vart och ett av itemen bestäms på basis av hur många standardavvikelser kommunens nyckeltal skiljer sig från genomsnittet enligt modellen i tabell 5.2. Det slutliga indikatorvärdet är medelvärdet för alla poängtal.

Den huvudsakliga skillnaden mellan intervallmodellen och trafikljusmodellen är alltså antalet gränsvärden som avgör poängsättningen för kommunernas ekonomiska ställning. I intervallmodellen ingår fem olika gränsvärden för varje item och år medan trafikljusmodellen endast har ett gränsvärde per item och år. Detta innebär att intervallmodellen i denna studie kan anta totalt 61 olika värden (för två år sammanlagt), medan trafikljusmodellen kan anta 13 olika värden. Det högsta värdet i bägge modellerna är 6, men det minsta värdet är 0 i trafikljusmodellen (då kommunen inte uppfyller något av kriskommunkriterierna) och 1 i intervallmodellen. Utfallet av de två indikatorerna jämförs i resultatkapitlet.

I bilaga 1 ingår en mer detaljerad beskrivning av gränsvärdena för modellerna samt medelvärdet och standardavvikelsen för alla kommuner i hela landet för varje undersökningsår.

Den teoretiska fördelen med intervallmodellen är att den tydligare förmår belysa nyansskillnader mellan kommunerna. Modellen förväntas lämpa sig bättre för att

rangordna kommunerna vad gäller ekonomin, förutsatt att nyckeltalen är ändamålsenligt valda. En nackdel med intervallmodellen är att den inte löser problemet i trafikljusmodellen som gäller hur gränsvärdena bör definieras. Tvärtom kan gränsvärdena i intervallmodellen rent av anses vara ännu mer godtyckliga än de i trafikljusmodellen i och med att de baserar sig på rent statistiska modeller snarare än på en ekonomisk bedömning. Å andra sidan används samma metodologi till vissa delar även i kriskommunkriterierna, och därigenom även i trafikljusmodellen – kriskommunkriterierna för lånebeståndet och skattesatsen är helt beroende av avvikelser från medelvärdet på dessa nyckeltal för alla kommuner i landet.

5.3.2 Storleksvariabler

I denna studie används tre storleksvariabler som kontingensfaktorer:

- Det sammanlagda invånarantalet i de samgående kommunerna vid tidpunkten för sammanslagningen, 31.12.2018 (absolut storlek)
- Storleksskillnaden mellan de samgående kommunerna, som operationaliseras: den största samgående kommunens andel av det sammanlagda invånarantalet i de samgående kommunerna (relativ storlek)
- Antalet samgående kommuner

I praktiken används absolut storlek på två sätt – vid statistiska analyser används själva invånarantalet men i andra jämförelser delas kommunerna in i stora och små så att gränsvärdet är 25 000 invånare i den nya kommunen.

5.3.3 Sammanslagningsavtalen och sammanslagningsunderstöden

Det mest centrala styrdokumentet för den nya kommunens verksamhet är sammanslagningsavtalet samt därtill hörande planer och övriga bilagor. Den Kommunindelningsslag (1196/1997) som gällde fram till 31.12.2009 slog inte fast några regler för vilka ekonomiska satsningar man kunde komma överens om genom avtalen. Statsmakten hade inte heller ställt några ramar för hur sammanslagningsunderstöden skulle användas. Sammanslagningshandlingarna består utöver sammanslagningsavtalet även av bilagor. Tumregeln har visat sig vara att bilagorna inte är juridiskt bindande i samma utsträckning som själva avtalstexten (Paavola, 2012, s. 39). Således utgör själva sammanslagningsavtalet det huvudsakliga föremålet för detta steg i undersökningen – bilagor beaktas enbart i den mån man har hänvisat direkt till dem för närmare detaljer i avtalstexten och förutsatt att bilagorna har lämnats in och arkiverats bland sammanslagningshandlingarna.

En kartläggning av överenskommelserna i sammanslagningsavtalen utgör grunden för bedömningen av sammanslagningarnas inverkan på kommunernas handlingsutrymme. Här uppstår ett avgränsningsbehov. De flesta av kommunerna i Finland är väldiga organisationer – år 2016 var närmare 8 % av hela Finlands befolkning kommunalt anställda, vilket i en kommun med 10 000 invånare skulle motsvara nästan 800 anställda (Kommunarbetsgivarna, 2017). Kommunerna står för merparten av den offentliga konsumtionen i Finland (Moisio, 2002). Det är därför otänkbart att inom ramen för denna uppsats sträva efter att överblicka alla överenskommelser beträffande servicen och förvaltningen i en kommun, för att inte tala om att jämföra ett flertal kommuner sinsemellan i denna bemärkelse. Denna studie fokuserar därför främst på sådana överenskommelser i sammanslagningsavtalen som kan betecknas som investerings- och utvecklingsprojekt. Dessa har lyfts fram som en särskild risk med tanke på den nya kommunens handlingsutrymme. Målet är att ta fram ett satsningsbelopp för investerings- och utvecklingsprojekten för varje sammanslagning. De belopp som har nämnts i avtalen används som sådana. Beloppet av satsningarna ställs också i relation till invånarantalet i den nya kommunen. Bedömningen av vilka projekt som ska inkluderas i satsningsbeloppet baserar sig på följande aspekter:

- Hur bindande avtalsöverenskommelserna kan anses vara
- I vilken utsträckning satsningarna går utöver kommunernas basverksamhet
- Hur detaljerade överenskommelserna är
- I vilken grad satsningarna kvantifieras i avtalen

Efter att de investerings- och utvecklingsprojekt som kan anses vara bindande har identifierats kategoriserar de på basis av hur detaljerat föremålet för satsningen har definierats. De överenskommelser om investerings- och utvecklingsprojekt som är både bindande och detaljerade lämnar minst flexibilitet för den nya kommunens beslutsfattare, och i dessa fall kan handlingsutrymmet begränsas mer än till exempel i sådana fall där man förbundit sig till satsningar upp till ett visst belopp men inte kommit överens om detaljerna. Formuleringar som "planer" eller "mål" leder till att satsningen kategoriserar som icke-bindande. För att en överenskommelse ska vara detaljerad krävs också att målet för satsningen är tydligt definierat.

Eftersom avtalen var juridiskt bindande under tre års tid. betraktas sådana projekt som krävde investeringar först år 2012 eller senare som icke-bindande planer. I detta steg av undersökningen uppstår oundvikligen tolkningsfrågor. Kategoriseringen kan vid behov bekräftas genom intervjuer, där det också utreds i vilken utsträckning dessa överenskommelser har förverkligats och i vilken mån de har belastat kommunen.

Två andra aspekter kring kommunsammanslagningar som har uppmärksammats i den offentliga debatten är personalens anställningsskydd, som i regel gäller i fem års tid efter kommunsammanslagningen, och löneharmonisering. Anställningsskyddet för de samgående kommunernas personal är utan vidare relevant med tanke på kommunens handlingsutrymme men eftersom det är lagstadgat och gäller oberoende av kommunens beslut är det inte relevant för genomgången av sammanslagningsavtalen. Löneharmonisering, däremot, är ett väsentligt beslut i sammanslagningskommunerna, eftersom de kan besluta om formerna och tidtabellen för löneharmoniseringen. Ändringar i lönenivåerna kan anses vara av bestående karaktär, medan till exempel beslut om servicens organisering kan revideras efter tre år, då avtalsperioden löpt ut. Löneharmoniseringarnas ekonomiska betydelse och kan dock inte mätas enbart på basis av avtalet utan de tas även upp i intervjuerna.

Sammanlaggningsunderstöden verkar ha haft en betydelse som en sporre till kommunsammanslagningar (Saarimaa & Tukiainen, 2010). Trots att understödet är tillfälligt och dess omfattning inte täcker eventuella hål i kommunens ekonomiska bas för någon längre tid kan det vara avgörande för att över huvud taget åstadkomma en sammanslagning. Samtidigt kan understödet skapa tryck på investeringar. I samband med resultatredovisningen noteras också sammanslaggningsunderstödens belopp. Utöver sammanslaggningsunderstödet fick sammanslaggningskommunerna också en ersättning för förlorade statsandelar i fem års tid efter sammanslagningen. Hildén (2011, s. 77) noterar att det belopp som denna kompensation utgjorde sammanlagt åren 2008–11 uppgick till ca hälften av de sammanlagda beloppen av sammanslaggningsunderstöden – kompensationen var med andra ord betydande, och i vissa fall avgörande för att sammanslagningen skulle bli av. Denna kompensation noteras däremot i regel inte alls i sammanslaggningsavtalen, och Hildén (ibid.) konstaterar att kompensationen inte heller noterats i någon större utsträckning i den offentliga debatten. Det innebär att denna kompensationsform knappast ökade trycket på ekonomiska satsningar nämnvärt. Kompensationens tidsbundenhet innebär dessutom att man på lång sikt sannolikt går miste om en del av den statlig finansiering som man hade fått utan sammanslagningen. Sammanslaggningsunderstödet har däremot karaktären av ett rent tillägg i kommunens ekonomi. Av dessa anledningar beaktas ersättningen för förlorade statsandelar inte alls i denna studie.

5.3.4 Sambandet mellan kommunernas utgångspunkter och satsningarna i sammanslaggningsavtalen

I detta steg av undersökningen analyseras sambandet mellan kommunernas utgångspunkter och satsningar i sammanslaggningsavtalen. Rent konkret jämförs det satsningsbelopp som beskrevs i avsnitt 5.3.3 med kommunernas ekonomiska ställning inför sammanslagningen och med de storleksvariabler som nämns i avsnitt 5.3.2. Målet med jämförelsen är att utreda huruvida de tre första hypoteser som ställdes i avsnitt 4.2.6 får stöd av empirin. En hög detaljgrad operationaliseras som ett högt satsningsbelopp i förhållande till invånarantalet i den nya kommunen.

5.3.5 Förändringar i sammanslagningskommunernas ekonomiska rörelseutrymme

De ekonomiska indikatorerna som används i denna studie presenterades i avsnitt

5.3.1. Förändringen i kommunens ekonomiska rörelseutrymme (förändringsindikatorn) operationaliseras som skillnaden mellan indikatorvärdet före sammanslagningen och efter sammanslagningen. Vardera indikatorvärde (före och efter) anger hur kommunen placerar sig i förhållande till de övriga kommunerna i landet på basis av sina ekonomiska nyckeltal. Förändringsindikatorn anger hur positionen i förhållande till de övriga kommunerna i landet har förändrats mellan åren 2007–2008 och åren 2015–2016.

Utöver de brister som noterades i avsnitt 5.3.1 finns det ytterligare metodologiska frågetecken som berör förändringsindikatorn. För det första har det skett en stor minskning av antalet kommuner under denna tidsperiod. För det andra verkar de ekonomiskt svagaste kommunerna åren 2007–2008 var en aning överrepresenterade bland samgångskommunerna år 2009, sannolikt uttryckligen på grund av sin svaga ekonomiska ställning. Av dessa skäl kontrolleras även utvecklingen av de nyckeltal som står som grund för de ekonomiska indikatorerna i denna studie, var för sig, så att sammanslagningskommunerna jämförs med andra kommuner i Finland i samma storlek.

Styrkan med den relativa ekonomiska indikatorn är att globala eller nationella ekonomiska trender inte nödvändigtvis påverkar den enskilda kommunens indikatorvärde i sig. Indikatorn visar i praktiken hur kommunen har klarat sig ekonomiskt i förhållande till utvecklingen i de övriga kommunerna i landet. Genom att på detta sätt försöka kontrollera de makroekonomiska trendernas inverkan kan indikatorn i denna studie potentiellt bättre lyfta fram sådan utveckling som är specifik för kommunen (eller för den region som kommunen befinner sig i).

När man jämför kommunernas ekonomiska utveckling är det viktigt att minnas kommunernas komplexitet. Man bör vara försiktig med att göra direkta kopplingar mellan kommunsammanslagningen och kommunens ekonomiska utveckling. Detta gäller inte minst eftersom samplet i denna studie är relativt litet (n=24).

Hypoteser om kontingensfaktorernas inverkan sammanslagningen och vidare på handlingsutrymmet lades fram i avsnitt 4.2.6. Främst förväntas handlingsutrymmet begränsas ifall av en hög grad av detaljstyrning kombinerad med att kommunernas ekonomiska utgångsläge inför sammanslagningen är svagt. Bland resultaten redovisas dock även relevanta resultat i förhållande till andra hypoteser samt det direkta sambandet mellan kontingensfaktorerna och det ekonomiska rörelseutrymmet.

5.3.6 Intervjuer med ledande tjänstemän i samgångskommunerna

I undersökningens sista skede intervjuas ledande tjänsteinnehavare i samgångskommunerna. De främsta målen med intervjuerna är att dels 1) verifiera de resultat som gäller sammanslagningsavtalen och kommunens ekonomiska utveckling, dels 2) fördjupa kunskapen om avtalens och sammanslagningens effekt på kommunernas handlingsutrymme. Intervjuerna är särskilt viktiga på grund av kommunernas komplexitet samt på grund av det förhållandevis låga antalet undersökningskommuner. Den kvalitativa intervjumetoden skiljer sig från så kallade survey-intervjuer i det att kvalitativa intervjuer söker finna tolkningar och skapa mening med hjälp av den speciella kunskap som intervjuobjektet har, snarare än att ta reda på fakta (Warren, 2002, s. 83). Intervjuer med de kommunala aktörerna förväntas framför allt ge en tydligare bild av sammanslagningsavtalens verkliga betydelse för den nya kommunens handlingsutrymme än vad enbart kommunens ekonomiska nyckeltal och dokumentationen kring sammanslagningen kan ge. Det är också viktigt att genom intervjuerna söka ställa sammanslagningens betydelse i proportion till effekten av övriga faktorer på kommunens utveckling. Den kvalitativa intervjumetoden lämpar sig därför i denna undersökningskontext. De två huvudsakliga frågor som intervjuerna söker svar på är: 1) Har sammanslagningsavtalet begränsat den nya kommunens handlingsutrymme på något sätt, på kort eller lång sikt, och i så fall hur? 2) Har sammanslagningen överlag haft den positiva effekt på handlingsutrymmet som man har eftersträvat genom kommun- och servicestrukturreformen och som man kunde vänta sig på basis av teorin om storlek och effektivitet?

Intervjuerna förverkligas som semi-strukturerade intervjuer och utgår från följande övergripande teman:

- Bekräftelse av överenskommelserna i sammanslagningsavtalet och förverkligandet av dem
- Investerings- och utvecklingsprojekten i förhållande till normalläget för investeringar i kommunen
- Sammanslagningsunderstödet och dess betydelse för sammanslagningen och investeringarna
- Det ekonomiska och demografiska utgångslägets betydelse för överenskommelserna i avtalet
- Avtalets möjliga negativa inverkan på kommunens handlingsutrymme
- Sammanslagningens positiva inverkan för kommunens utveckling och handlingsutrymme
- Andra faktorer som särskilt påverkat kommunens handlingsutrymme under undersökningsperioden
- Den ekonomiska utvecklingen i kommunen under undersökningsperioden
- Sammanslagningens betydelse för kommunens utveckling och verksamhet överlag, i relation till övriga faktorerens betydelse

Exempelfrågor för de olika temana i intervjuerna presenteras i bilaga 2. Till den semi-strukturerade intervjuens natur hör att frågebatteriet inte är absolut fastslaget på förhand – under intervjun kan frågor lämnas bort och nya frågor tillkomma.

Till intervjuobjekt väljs representanter för dels a) de kommuner där man på basis av sammanslagningsavtalen kom överens om de mest omfattande satsningarna i förhållande till invånarantalet, dels b) sådana kommuner där man helt låtit bli att binda sig till investerings- och utvecklingsprojekt i sammanslagningsavtalen. Intervjuerna görs i första hand med sådana stads- och kommundirektörer som verkat i kommunen åtminstone sedan år 2009 och åtminstone fram till år 2015 (se bilaga 3).

6 Resultat

6.1 Sammanslagningkommunerna: storlek och ekonomi

6.1.1 Storleksfaktorer

I detta delavsnitt presenteras undersökningskommunerna (n=24), det vill säga de nya kommuner som kommunsammanslagningarna år 2009 gav upphov till.

Sammanslagningkommunerna delas upp i fyra kategorier utgående från antalet kommuner som ingick i respektive sammanslagning och den största samgående kommunens relativa invånarantal i den nya kommunen. I sammanslagningar med två kommuner definieras stor skillnad i invånarantal så att över 80 % av invånarantalet i den nya kommunen bestod av den större samgående kommunens invånare. I sammanslagningar med minst tre kommuner definieras en stor skillnad så att 67 % av invånarantalet i den nya kommunen bestod av den största samgående kommunens invånare. Varje undersökningskategori innehåller kommuner med ett invånarantal på mindre än 11 000 och mer än 25 000 invånare.

Kategori 1: samgång mellan två kommuner med stor skillnad i invånarantal: Alajärvi, Lojo, Nyslott, Raumo, Saarijärvi, Vittis och Ylöjärvi.

Kategori 2: samgång mellan två kommuner, jämnare invånarantal: Eura, Jämsä, Kurikka, Mänttä-Vilppula, Pöytyä, Rusko och S:t Karins.

Kategori 3: samgång mellan 3–5 kommuner, stor skillnad i invånarantal: Karleby, Loimaa, Masku, Nådendal, Sastamala och Västaboland.

Kategori 4: samgång mellan 3–5 kommuner, jämnare invånarantal: Kauhava, Kimitoön, Raseborg och Siikalatva.

De kommuner där en sammanslagning trädde i kraft vid ingången av år 2009 var betydligt större än de finländska kommunerna i allmänhet (se tabell 6.1). Det kan dock vara värt att notera att eftersom de kommunsammanslagningar som gav upphov till de

åtta största nya kommunerna år 2009 utelämnades ur undersökningsmaterialet för denna studie så är undersökningskommunerna de facto inte märkbart större än kommunerna i landet i genomsnitt. Kommunspecifika siffror ingår i bilaga 4.

Invånarantalet i de finländska kommunerna år 2009	medelvärde	median
Alla kommuner i Finland (n=348)	15 306	5 752
Undersökningskommunerna i denna studie (n=24)	19 413	16 254
Alla sammanslagningskommuner år 2009 (n=32)	35 604	23 843

Tabell 6.1: Invånarantalet i sammanslagningskommunerna och övriga kommuner i Finland år 2009.

6.1.2 Den nya kommunens ekonomiska utgångsläge

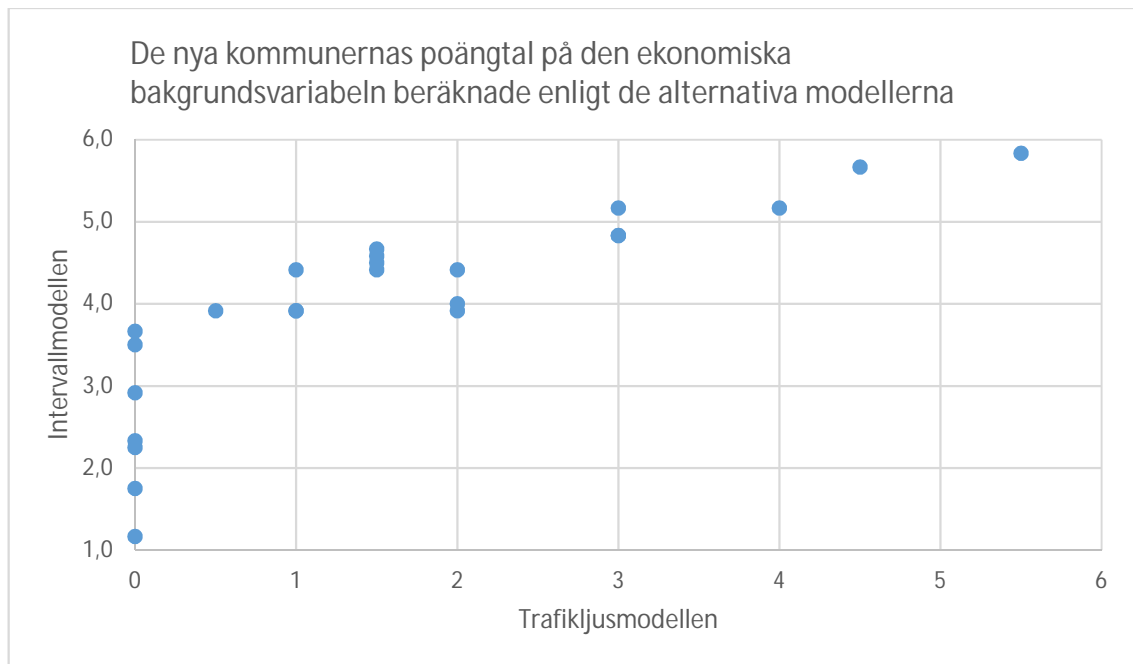
I detta avsnitt jämförs först resultaten för de ekonomiska indikatorerna som konstruerades i avsnitt 5.3.1 – trafikljusmodellen och intervallmodellen. Den modell som förefaller mer ändamålsenlig väljs ut varpå endast resultaten för den redovisas.

	Kommunernas ekonomiska ställning	
	Trafikljus	Intervall
Medelvärde	1,6	4,0
Standardavvikelse	1,6	1,2
Median	1,5	4,2

Tabell 6.2: Jämförelse av kommunernas ekonomiska utgångsläge ur de nya kommunernas perspektiv

Vid jämförelse av de två modellerna (tabell 6.2) bör det betonas att skalorna inte har samma omfattning. I trafikljusmodellen kan kommunens poängsaldo anta värden från 0 till 6, men i intervallmodellen antas värden från 1 till 6. Detta innebär att en normalfördelad variabel i trafikljusmodellen skulle få medelvärdet 3 och i intervallmodellen medelvärdet 3,5.

I figur 6.1 åskådliggörs fördelningen bland observationerna i modellerna grafiskt.



Figur 6.1 Jämförelse av observationernas spridning i de ekonomiska modellerna

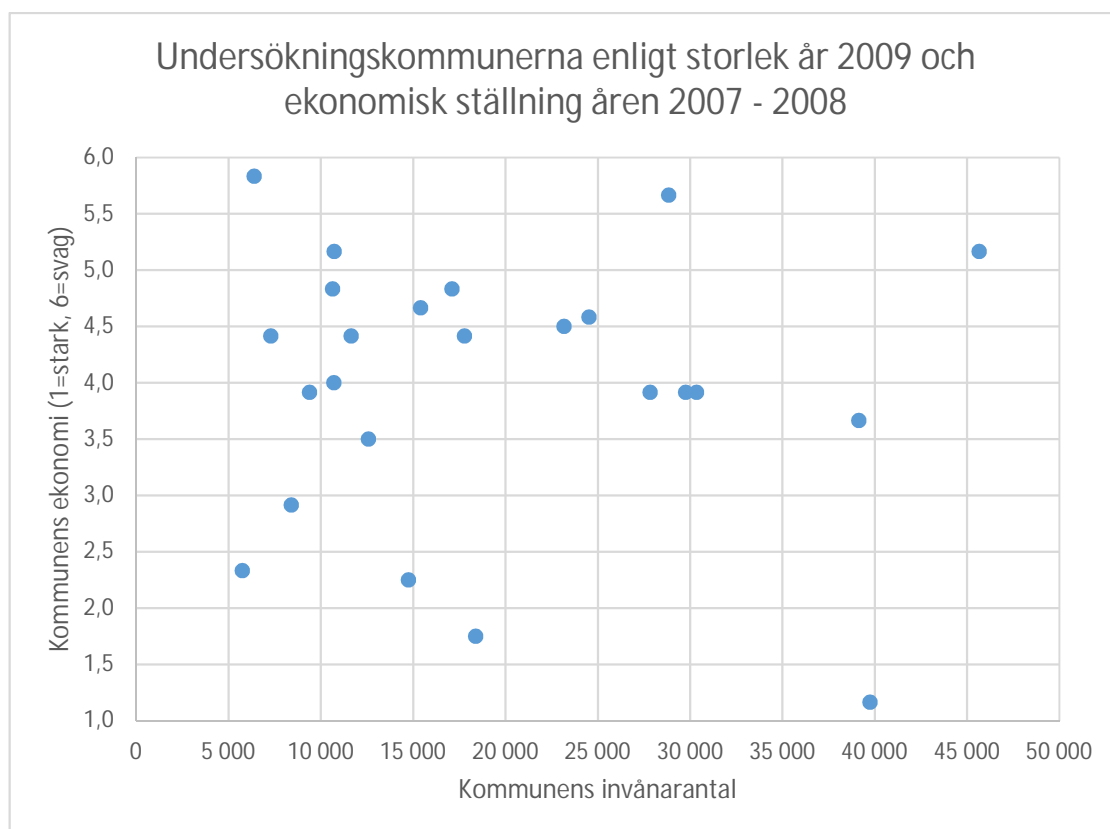
Det är uppenbart att trafikljusmodellen (x-axeln) är skevt fördelad, med betoning på låga värden, medan intervallmodellen (y-axeln) ger värden som är jämnare fördelade. Detta beror i huvudsak på att Finansministeriets kriskommunkriterier är konstruerade med syftet att fånga upp de ekonomiskt med krisdrabbade kommunerna. En stor del av kommunerna är helt enkelt långt från de kritiska gränsvärdena på de flesta av de ekonomiska nyckeltalen i modellen. Eftersom rangordningen av kommunerna är relativt lika i bägge modeller och korrelationen mellan modellerna är hög ($R=0,87$) finns ingen särskild orsak att prioritera trafikljusmodellen. Således utelämnas trafikljusmodellen ur den fortsatta analysen – härnäst används enbart intervallmodellen för att beskriva kommunernas ekonomiska ställning och utveckling.

Indikatorn för kommunernas ekonomiska utgångsläge inför sammanslagningarna ger medelvärdet 4,0, och medianen 4,2. Undersökningskommunerna verkar med andra ord ha haft ett sämre ekonomiskt utgångsläge än den ekonomiska ställningen i kommunerna i Finland i genomsnitt. Raumo och Nådendal är de enda kommunerna som får ett poängtal under 2,0. Totalt 19 av de 24 kommunerna (79 %) får ett poängtal mellan 3,5 och 6,0, det vill säga ett högre poängtal än det förväntade medelvärdet för hela populationen. Det ekonomiska utgångsläget för den nya kommunen verkar ha

varit bättre i de fall där endast två kommuner gick samman (i genomsnitt 3,6 poäng) än vad fallet är i de så kallade flerkommunsammanslagningarna (4,5 poäng). De flerkommunsammanslagningar där det inte har funnits en dominerande kommun (kategori 4 i avsnitt 6.1.1) verkar ha haft ett särskilt utmanande ekonomiskt utgångsläge (5,1 poäng) – dessa nya kommuners nyckeltal tenderade alltså vara närmare en standardavvikelse sämre än det nationella genomsnittet åren 2007 och 2008. Indikatorvärdet för var och en av sammanslagningkommunerna ingår i bilaga 4.

6.1.3 Sammanfattning av bakgrundsfaktorerna

I figur 6.2 åskådliggörs kommunernas storlek och ekonomiska ställning kring tiden för sammanslagningarna. Vid kategorisering av kommunerna ställs gränsvärdet mellan en stor och en liten kommun vid 25 000 invånare och skillnaden mellan en ekonomiskt stark och svag kommun vid värdet 3,5 på den ekonomiska indikatorn.



Figur 6.2: Sammanslagningkommunernas utgångspunkter - storlek och ekonomi

Det är iögonenfallande att endast en av undersökningskommunerna (Raumo) kan sägas vara både stor och ekonomiskt stark. Fyra kommuner kan sägas vara små och ekonomiskt starka (Nådendal, Kurikka, Rusko och Pöytyä), sex kommuner stora och ekonomiskt svaga (Karleby, Lojo, S:t Karins, Ylöjärvi, Raseborg och Nyslott), och de övriga 13 små och ekonomiskt svaga.

6.2 Sammanslagningsavtalen och sammanslagningsunderstöden

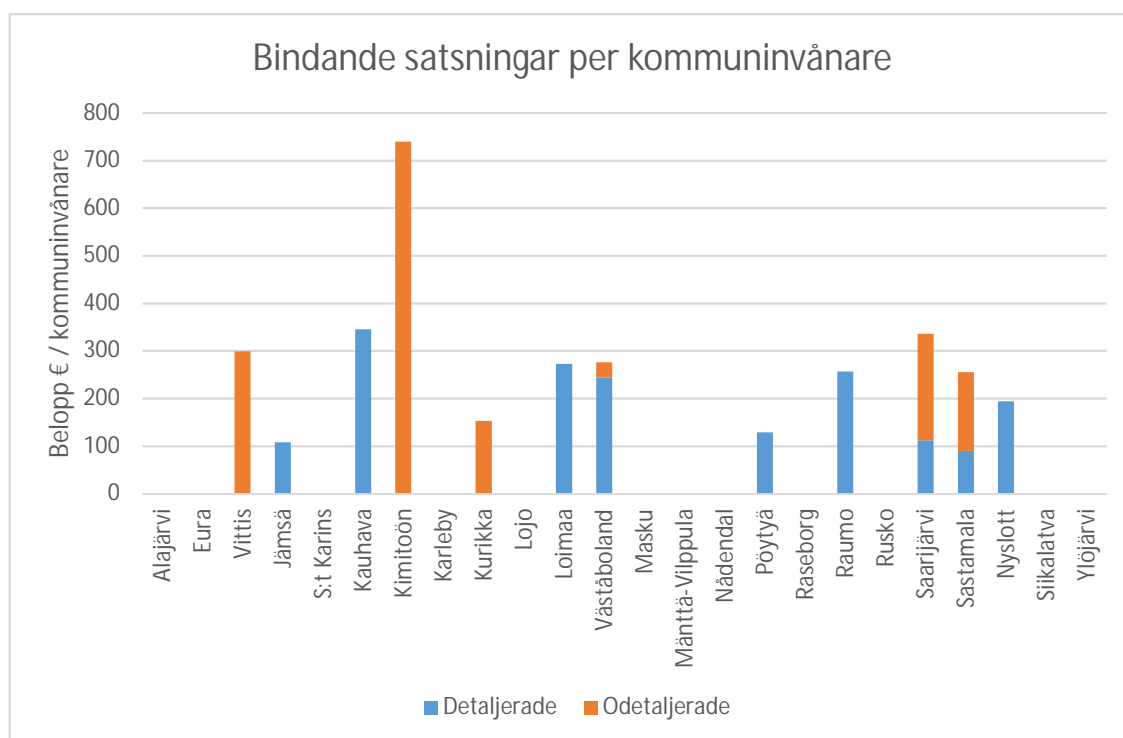
I detta avsnitt redovisas överenskommelserna i sammanslagningsavtalen, med fokus på investerings- och utvecklingsprojekt (hädanefter "satsningar"). Även beloppet av det statliga sammanslagningsunderstöd som betalades till sammanslagningskommunerna redovisas.

Formuleringarna om satsningarna i sammanslagningsavtalen varierar beträffande det man kunde kalla bindningsgrad och detaljgrad. I denna studie beaktas enbart de satsningar som man kan anse att den nya kommunen har bundits till genom avtalet (bindande satsningar). Även sådana satsningar som man kommit överens om på en mer allmän nivå (icke-detaljerade) men som ändå kan anses vara i någon mån bindande beaktas. För var och en av kommunerna har två belopp på ekonomiska satsningar kalkylerats: ett med enbart sådana satsningar som kan anses vara både bindande och detaljerade, och ett annat belopp som omfattar samtliga satsningar, oberoende av detaljgrad. I en del fall är det svårt att göra en gränsdragning mellan investeringsprojekt och utvecklingsprojekt. Renodlade investeringsprojekten är ändå klart vanligare än utvecklingsprojekt bland överenskommelserna i avtalen. Eftersom utvecklingsprojekten är så få till antalet görs ingen åtskillnad mellan investerings- och utvecklingsprojekt i resultatredovisningen.

Det mest iögonenfallande när man studerar satsningsbeloppen är att man i exakt hälften av sammanslagningsavtalen inte finns några överenskommelser om investerings- och utvecklingsprojekt över huvud taget. Här kan det vara skäl att påminna om att även övriga avtalsöverenskommelser – till exempel löneharmonisering och organiseringen av förvaltningen och servicen – kan ha en betydande inverkan på den nya kommunens verksamhet, men de överenskommelsernas ekonomiska effekter

kan inte utläsas direkt ur avtalen. För de övriga tolv kommunernas del sprider sig beloppen relativt jämnt mellan det lägsta, 1 080 000 euro och det nästhögsta, 6 262 500 euro. Utöver dessa finns en outlier – Raumo – där man har kommit överens om klart mer omfattande satsningar än i de övriga undersökningskommunerna, till ett belopp av 10 200 000 euro. I bilaga 4 ingår både det totala satsningsbeloppet för varje kommun och satsningsbeloppet per invånare.

När man jämför satsningsbeloppet per kommuninvånare jämnar skillnaden mellan kommunerna ut sig. Det kommunspecifika satsningsbeloppet per invånare framställs i figur 6.3. Den blå delen av stapeln anger beloppet på de detaljerade satsningarna medan den orange delen anger beloppet av de icke-detaljerade satsningarna.

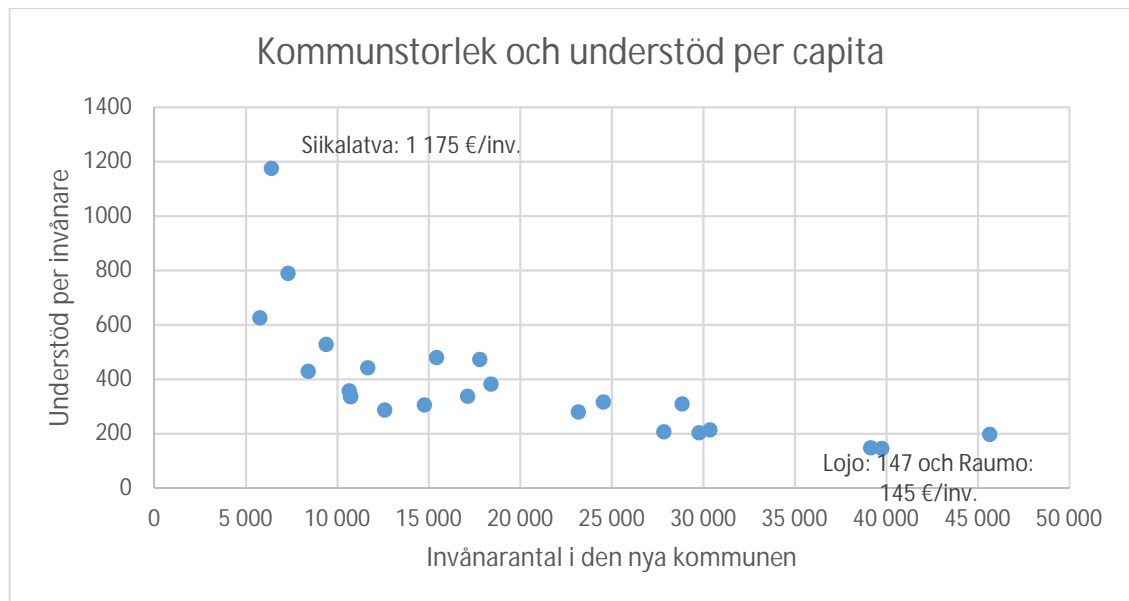


Figur 6.3: Beloppet av satsningarna per kommuninvånare

I de tolv kommunsammanslagningar där man gått in för satsningar var medelvärdet på satsningar per kommuninvånare var 146 euro. Satsningsbeloppet per kommuninvånare varierar i huvudsak mellan 107 euro per invånare och 345 euro per invånare. En kommun utgör även här ett undantag – i Kimitoöns kommun uppgår

satsningsbeloppet per kommuninvånare till 739 euro, trots att det totala beloppet på kommunens satsningar inte var anmärkningsvärt högt. Här är det dock värt att notera skillnaden mellan detaljerade och icke-detaljerade överenskommelser om satsningar. I fallet Kimitoön består hela beloppet av så kallade icke-detaljerade satsningar, och även i fyra andra kommuner utgör de icke-detaljerade satsningarna majoriteten av alla satsningar.

Den stora mängden kommunsammanslagningar i Finland år 2009 och däromkring märks också i beloppet på de utbetalade sammanslagningsunderstöden vid denna tidsperiod. På basis av sammanslagningsavtalen uppgick de sammanlagda beloppen på understöden för de 24 sammanslagningar som ingår i denna studie till 140 152 600 euro. Här anges hela beloppet trots att understöden utbetalades i rater över en tre års period. Enligt Hildén (2011, ss. 53-55) studie, som särskilt undersökte sammanslagningsunderstöden, uppgick beloppet på understöden till de kommuner som ingår i denna studie till totalt 140 296 700 euro – om man inkluderar även de sammanslagningar som inte ingår i denna studie så stiger beloppet till 222 539 100 euro. Diskrepansen för de 24 aktuella kommunernas del kan bero på att olika former av tilläggsunderstöd, utöver det egentliga sammanslagningsunderstödet, har räknats med i olika utsträckning i sammanslagningsavtalen och Hildéns (ibid.) undersökning. Det är också möjligt att det slutliga understödsbeloppet i en del fall klarnade först efter att avtalet godkändes. Skillnaden mellan de två ovan nämnda beloppen är hur som helst marginell (0,1 %) och i denna studie används konsekvent de belopp som nämns i sammanslagningsavtalen eftersom syftet med att använda beloppen i denna uppsats är att bedöma hur de eventuellt kan ha påverkat kommunernas och deras beslutsfattares val. Då är det motiverat att utgå från samma information som stod till buds för dem vid avtalstidpunkten.



Figur 6.4: Sammanslagingsunderstödet per invånare i sammanslagingskommunerna år 2009

Figur 6.4 visar understödsbeloppet per kommuninvånare. Ju mindre den nya kommunen är, desto högre var understödet per kommuninvånare ($r=-0,68$; *Spearman's rho* $=-0,84$), och för de allra minsta kommunernas del var skillnaden markant. Det genomsnittliga understödsbeloppet för alla undersökningskommuner, beräknat per kommuninvånare, var 387 euro och medianen 336 euro. I de kommunsammanslagningar där understödsbeloppet var minst i förhållande till invånarantalet (Raumo och Lojo) innebar understödet ett tillskott i kommunens kassa som motsvarade under 150 euro per invånare. De fyra nya kommuner som gagnades mest i förhållande till invånarantalet (Siikalatva, Kimitoön, Rusko och Masku) fick över 500 euro per invånare. För Siikalatvas del uppgick understödet till 1 175 euro per invånare – det vill säga mer än 1 000 euro mer för varje kommuninvånare än Raumo och Lojo. Det finns med andra ord betydande skillnader vad gäller understödets relativa betydelse mellan de olika sammanslagningarna.

Användningen av sammanslagningsunderstöd har definierats olika vid olika kommunsammanslagningar – i en del fall har man öronmärkt sammanslagningsunderstöd direkt för en specifik investering, medan man i andra fall har angett att sammanslagningsunderstödet används för att undvika låntagning. Med tanke på syftet med denna studie är det i praktiken irrelevant hur användningen av

understödet har definierats – det är kostnaderna för de satsningar, den personalpolitik samt den service som man binder sig till genom avtalet som till syvende och sist avgör hur sammanslagningen påverkar kommunens handlingsutrymme.

I sex av de kommuner där man har gjort bindande satsningar på investerings- och utvecklingsprojekt hade man satsat 80–100 % av understödsbeloppet. I fem kommuner hade man satsat 30–80 % av understödsbeloppet. I tolv kommuner hade man inte satsat någonting alls. Raumo var den enda kommun där satsningarna (10 200 000 euro) överskred understödet (5 760 000 euro), dessutom med klar marginal.

Sammanslagningsunderstödet i sig verkar inte förklara om de samgående kommunerna kommer överens om satsningar. I de fall där man kommer överens om satsningar styr understödsbeloppet förvisso omfattningen av de satsningar man kommuner överens om, men inte omfattningen av de detaljerat överenskomna satsningarna.

Löneharmoniseringen behandlades varierande i sammanslagningsavtalen. I många fall nämndes inte löneharmonisering alls i avtalet. I andra fall talades det om en "möjlig löneharmonisering under avtalsperioden". En del avtal slog fast att löneharmoniseringen genomförs under år 2009. I några fall har man slutit ett separat personalavtal, vid sidan av sammanslagningsavtalet. Masku sticker ut i jämförelsen med följande formulering i personalavtalet, som utgör en bilaga till sammanslagningsavtalet och som undantagsvis granskades eftersom den inkluderades bland de officiella sammanslagningshandlingarna:

"Harmoniseringen görs under år 2008 och tas i bruk 1.1.2009. Utgångspunkten är att bevara minst samma lönenivå som tidigare. Om en anställd tvingas byta arbetsuppgifter till en uppgift på lägre kravnivå tryggas dennas lönenivå i under en fem år lång period."

Avtalsformuleringarna om löneharmonisering var alltså varierande men effekterna kunde inte alls utläsas ur avtalen. Löneharmoniseringens betydelse utreds därför i intervjuerna med ledande tjänstemän.

6.3 Samband mellan avtalsöverenskommelser, storlek och ekonomisk ställning

Som inledning på detta avsnitt repeteras de hypoteser om sambandet mellan kontingensfaktorerna och avtalsöverenskommelserna som ställdes i avsnitt 4.2.6:

- En sammanslagning där kommunernas ekonomiska ställning är svag leder till en organisk eller flexibel organisering, det vill säga mindre detaljstyrning i avtalen.
- Ju fler samgående kommuner och ju större skillnad i de samgående kommunernas invånarantal, desto mer präglas sammanslagningen av komplexitet och ett behov av att decentralisera verksamheter, som leder till ökad detaljstyrning i avtalen
- Ju större de nya kommunerna är, desto högre är graden av detaljstyrning.

Samtliga undersökningsvariabler har samlats i bilaga 4 – även de ekonomiska utfallsvariablerna har inkluderats så att alla variabler är samlade i en enda tabell för att underlätta jämförelser. Kommunindelningen i tabellen har gjorts utgående från kategoriseringen i avsnitt 6.1.1. Härfter utforskas först sambanden mellan satsningar och bakgrundsvariablerna, en i taget. Därefter utforskas bakgrundsvariablernas samverkan.

Innan sambanden mellan bakgrundsvariablerna och överenskommelser om ekonomiska satsningar utforskas kan det vara värt att påminna om det faktum att antalet undersökningskommuner är 24. Eftersom antalet variabler som hanteras i analysen är relativt stort bör man vara särskilt försiktig med att dra slutsatser av sambanden. Å andra sidan kan det finnas indikationer om samband mellan variablerna som inte uppnår statistisk signifikans på grund av det låga antalet observationer, men som ändå kan vara intressanta att notera och diskutera.

Det finns inget bivariat samband mellan kommunernas ekonomiska ställning inför sammanslagningen och beloppet av de bindande satsningarna som man kommit överens om i sammanslagningsavtalen. Detta gäller oberoende av om man beaktar de icke-detaljerade satsningarna. Detta motsäger den första hypotesen, enligt vilken sammanslagningar där kommunernas ekonomiska ställning är svag skulle präglas av

mindre detaljstyrning – det vill säga en lägre grad av satsningar. Enligt teorin leder detta resultat till en ökad risk för att den nya kommunens handlingsutrymme begränsas i dessa fall.

I små kommuner (färre än 25 000 invånare) har man satsat betydligt mer i genomsnitt (171 euro per invånare) än man har gjort i stora kommuner (64 euro per invånare). Det stora satsningsbeloppet i Kimitoöns sammanslagning drar upp medelvärdet för de små kommunernas del, men även de övriga små kommunerna har i genomsnitt satsat 136 euro per sammanslagning. Detta resultat är tvärtemot det förväntade enligt teorin. Om man inkluderar endast de detaljerade satsningarna minskar det genomsnittliga satsningsbeloppet i de små kommunerna till 81 euro per kommuninvånare medan beloppet i de stora kommunerna stannar på 64 euro. I de små kommunerna har man med andra ord kommit överens om satsningar till betydande belopp på relativt allmän nivå men överenskommelserna är till stor del odetaljerade. Trots detta gäller: Hypotesen om den absoluta kommunstorlekens inverkan på graden av detaljstyrning i sammanslagningens avtalen förkastas, oavsett vilka satsningar som beaktas.

I tabell 6.3 visas beloppet av satsningarna dels efter undersökningskategori, dels efter vardera komplexitetsvariabel. I tabellen ingår både det sammanlagda beloppet av alla satsningar (inklusive icke-detaljerade) och beloppet av enbart detaljerade satsningar.

Typ av sammanslagning	n	Alla satsningar (€ per invånare)		Endast detaljerade (€ per invånare)	
		medelvärde	(s)	medelvärde	(s)
Två kommuner, en dominerar (kat. 1)	7	155	151	80	109
Två relativt jämnstora kommuner (kat. 2)	7	56	71	34	58
3-5 kommuner där en dominerar (kat. 3)	6	134	147	101	127
3-5 relativt jämnstora kommuner (kat. 4)	4	271	352	86	173
Alla tvåkommunsammanslagningar	14	105	125	57	87
Alla flerkommunsammanslagningar	10	189	241	95	138
Alla fall med en dominerande kommun	13	145	143	90	113
Alla fall där ingen kommun dominerar	11	134	228	53	108
Alla kommunsammanslagningar	24	140	183	73	110

Tabell 6.3: Satsningar per kommuninvånare i sammanslagningkommunerna enligt olika kategoriseringar.

Tabellen visar att satsningsbeloppet var högre vid flerkommunsammanslagningar och vid sammanslagningar där storleksskillnaden mellan de samgående kommunerna var stor. Skillnaden vad gäller storleksskillnaden blir klart tydligare då endast de detaljerade satsningarna beaktas, vilket i hög grad beror på att de omfattande satsningarna på Kimitoön var så kallade icke-detaljerade satsningar – effekten av detta extremfall försvinner då man analyserar enbart detaljerade satsningar. Då man jämför de olika undersökningskategorierna är det särskilt iögonenfallande att man har kommit överens om förhållandevis små satsningar i den kategori där komplexiteten kan sägas vara lägst – sammanslagningar med två relativt jämnstora kommuner. I de övriga undersökningskategorierna är skillnaderna inte lika stora. En ökad komplexitet verkar öka behovet av detaljstyrning i form av satsningar, i enlighet med hypoteserna.

Det faktum att resultaten för sammanslagningarna i undersökningskategori 2 var särskilt utmärkande indikerar att en höjd komplexitet på endera variabeln (antal samgående kommuner eller storleksskillnad mellan samgående kommuner) kan räcka för att situationens komplexitet ska öka trycket på satsningar. Med tanke på slutsatser är det dock värt att dels minnas det låga antalet undersökningsobjekt, dels att notera att man har låtit bli att komma överens om satsningar i hälften av kommunsammanslagningarna i var och en av de fyra undersökningskategorierna.

Bilden av sambandet mellan bakgrundsfaktorerna och överenskommelser om investerings- och utvecklingsprojekt nyanseras då man delar in kommunsammanslagningarna i fyra kategorier på basis av invånarantal och ekonomisk ställning (jämför avsnitt 6.1.3). Bland de sju stora undersökningskommunerna är det bara i den ekonomiskt starkaste (Raumo) som man har bundit sig till investerings- och utvecklingsprojekt i sammanslagningsavtalet – dessutom till ett belopp på sammanlagt 10 200 000 euro. Även beloppet per invånare (257 euro) är relativt högt. Endast en av de övriga stora kommunerna (Nyslott) har bundits till några investerings- och utvecklingsprojekt över huvud taget. För de stora kommunernas del ger alltså resultaten till denna del stöd för hypotesen om att ekonomiskt svagare kommuner binder sig till satsningar i låg grad men eftersom en kommun betecknas som stark kan man inte ens spekulera kring hur stora och starka kommuner agerar på något allmängiltigt sätt.

Bland de små kommunerna verkar det motsatta gälla: De ekonomiskt starka kommunerna (Nådendal, Rusko, Kurikka och Pöytyä) har satsat i genomsnitt betydligt mindre än de ekonomiskt svaga kommunerna både om man endast beaktar de detaljerade satsningarna (32 euro per invånare i de ekonomiskt starka kommunerna jämfört med 90 euro i de ekonomiskt svaga kommunerna) och om man beaktar alla satsningar, även de icke-detaljerade (70 euro respektive 202 euro). De små och ekonomiskt svaga kommunerna, som kan anses vara de mest utsatta och ha en sämre riskhanteringsförmåga än övriga kommuner, verkar binda sig till betydligt större satsningar än de ekonomiskt starkare och större kommunerna. I ljuset av teorin är dessa kommuner särskilt i riskzonen för att få sitt handlingsutrymme begränsat.

Det finns dock orsak att göra en reservation till resonemanget ovan. Om man analyserar hur mycket som så att säga "blir kvar" av sammanslagningsunderstödet efter att man har dragit av satsningarna på investerings- och utvecklingsprojekt jämnar skillnaden mellan de ekonomiskt starka och svaga kommunerna bland de små kommunerna ut sig. För de ekonomiskt svaga kommunerna återstår i genomsnitt 242 euro per kommuninvånare av sammanslagningsunderstödet efter att alla satsningar har dragits av, medan det återstående beloppet för de ekonomiskt starkare kommunernas del är 365 euro per kommuninvånare. Beaktar man endast de detaljerade satsningarna är det återstående beloppet ännu jämnare: 354 euro för de ekonomiskt svaga och 403 euro för de ekonomiskt starka kommunerna.

6.4 Sambandet mellan kommunernas utgångsläge och ekonomiska utveckling

I detta avsnitt analyseras den ekonomiska utvecklingen i kommunerna. Det är skäl att betona att man bör vara särskilt försiktig med att dra slutsatser om kommunernas ekonomiska utveckling på basis av denna analys, dels på grund av att kommunernas ekonomi är så komplex som den är, dels på grund av att samplet i denna studie trots allt är relativt litet ($n=24$). På grund av sampelstorleken är det mer osannolikt att statistiska analyser skulle resultera i signifikanta samband, särskilt i sådana fall då man jämför delgrupper inom samplet. Nedan nämns därför även en del sådana analyser där

sambandet inte är statistiskt signifikant men som ändå kan tänkas bidra till beskrivningen av materialet och indikationer om potentiella samband som kunde vara intressanta att analysera närmare.

I ljuset av förändringsindikatorn verkar undersökningskommunernas ekonomiska ställning ha förbättrats en aning i förhållande till det nationella genomsnittet sedan tiden före sammanslagningen. Medelvärdet på den ekonomiska bakgrundsindikatorn, som indikerade undersökningskommunernas ekonomiska ställning åren 2007–2008, var 4,0. För åren 2015–2016 är motsvarande medelvärde för den ekonomiska utfallsindikatorn 3,6. Väntevärdet för hela populationen är 3,5 och ett lägre värde anger bättre ekonomisk ställning. Det är intressant att notera att bara en av undersökningskommunerna (n=24) har haft en sämre ekonomisk utveckling än –1,0 och ytterligare bara en kommun har haft en sämre utveckling än –0,5. Sju kommuner har på motsvarande sätt haft en bättre positiv utveckling +1,0 och ytterligare tre bättre än +0,5.

Eftersom den ekonomiska indikatorn har konstruerats särskilt för denna studie är det skäl att studera kommunernas ekonomiska utveckling närmare genom att granska förändringen i de nyckeltal som används. Jämförelsen görs med viktade medelvärde av kommunernas nyckeltal, på basis av kommunernas invånarantal. För denna jämförelse har fyra grupper konstruerats:

- 1) Undersökningskommunerna (n=24) – de kommuner där en sammanslagning genomfördes år 2009 och där den nya kommun som bildades hade färre än 50 000 invånare
- 2) Övriga kommuner i Finland med färre än 50 000 invånare år 2008 – ingick inte i sammanslagningar år 2009
- 3) De åtta kommuner som bildades genom sammanslagningar år 2009 där invånarantalet efter sammanslagningen överskred 50 000
- 4) Övriga kommuner i Finland med fler än 50 000 invånare.

Orsaken till denna indelning är att de små och stora kommunernas ekonomier dels kan skilja sig åt på ett betydande sätt och dels har de största kommunernas ekonomi en

stor vikt i en jämförelse med viktade medelvärden. I tabell 6.5 åskådliggörs utvecklingen för de ekonomiska nyckeltal som ligger till grund för indikatorn i denna studie, för åren 2007 och 2008 samt för åren 2015 och 2016. För överskådlighetens skull anges medelvärdet parvis för de två respektive åren.

	Undersökningskommuner (n=24)		Andra små kommuner (n=289,2007; n=252,2015)		Andra sammanslagningar 2009 (n=8)		Övriga stora kommuner (n=11)	
	07-08	15-16	07-08	15-16	07-08	15-16	07-08	15-16
Årsbidrag* per invånare	284	329	257	393	274	347	566	498
Lånebestånd per invånare	1 638	2 629	1 682	2 703	1 382	2 915	1 528	3 135
Kumulativt under-/överskott per inv.	438	695	292	897	1 175	1 308	1 530	3 258
Skattesats (%)	19,01	20,63	19,04	20,53	18,59	20,40	18,03	19,15
Soliditet (%)	58,4	51,8	57,3	51,1	67,6	55,5	69,5	62,3
Relativ skuldsättning (%)	43,6	50,7	44,2	51,3	41,7	58,9	39,5	60,7

Tabell 6.5: Medelvärden för de ekonomiska nyckeltalen efter kommungrupp

Denna jämförelse visar att de små kommunernas ekonomi har utvecklats relativt likartat, oberoende av kommunsammanslagningarna år 2009. Den enda större skillnaden i utvecklingen är att det kumulativa överskottet har ökat långsammare i sammanslagningskommunerna år 2009 (+257 euro per invånare, eller +59%) än i jämförelsekommunerna (+605 euro per invånare, eller +207%). Däremot har undersökningskommunerna upplevt en positivare utveckling än de stora sammanslagningskommunerna år 2009 på alla mätare, bortsett från årsbidraget, som kan anses vara den mest kortsiktiga mätaren och där skillnaden är liten. Lånebeståndet i undersökningskommunerna har ökat med 991 euro per invånare medan den i de stora sammanslagningskommunerna har ökat med 1 533 euro per invånare. Motsvarande skillnad märks på den relativa skuldsättningen och i soliditeten. Trots detta har undersökningskommunernas kumulativa överskott ökat knappt mer än de stora sammanslagningskommunernas dito (+133 euro per invånare i de stora

kommunerna). Också skattesatsen har ökat en aning mer i de stora sammanslagningskommunerna än i de små.

När man jämför de stora sammanslagningskommunerna och de övriga elva kommunerna i Finland med över 50 000 invånare blir det tydligt att de stora sammanslagningskommunerna har upplevt en särskilt svår ekonomisk utveckling sedan år 2008. Lånebeståndet har ökat i ungefär samma takt, men ökningen i det kumulativa överskottet i de stora sammanslagningskommunerna är marginell jämfört med motsvarande ökning på 1 728 euro per invånare i de övriga stora kommunerna. Skattesatsen i sammanslagningskommunerna har ökat med nästan en procentenhet mer än i de övriga stora kommunerna. Trots att hypotesen H6 verkade få stöd av den ekonomiska indikatorn i denna studie finns det alltså skäl att förhålla sig kritisk till att kommunsammanslagningarna i allmänhet skulle ha en positiv effekt på kommunens ekonomi – ju större kommun som bildas, desto mindre verkar hypotesen besannas.

I det följande flyttas fokus från en jämförelse mellan undersökningskommunerna och övriga kommuner till en jämförelse mellan de olika undersökningskommunerna ($n=24$) – här utelämnas alltså de åtta största sammanslagningarna år 2009 ur analysen. Bland undersökningskommunerna hittar man också antydningar om samband mellan storleksvariablerna och den ekonomiska utvecklingen.

Sambandet mellan det ekonomiska utgångsläget och det ekonomiska utfallet är trivialt och analyseras inte. Däremot är det intressant att notera att det finns en stark korrelation ($R=0,54$; $p=0,006$) mellan ekonomiskt utgångsläge och ekonomisk utveckling. Eftersom indikatorn för ekonomisk ställning är konstruerad så att ett högt värde indikerar svag ekonomi innebär detta att ju sämre ekonomiskt utgångsläge sammanslagningskommunen hade, desto positivare har den ekonomiska utvecklingen varit. De elva sammanslagningskommuner som hade det sämsta ekonomiska utgångsläget har i genomsnitt upplevt en förhållandevis positiv utveckling (+1,0 på indikatorn). Däremot har den ekonomiska utvecklingen i de 13 sammanslagningskommuner vars ekonomi var starkast före sammanslagningarna (-0,2) inte avvikit från den genomsnittliga utvecklingen i hela landet på något betydande sätt.

Det förefaller också klart att det har skett en betydande positiv utveckling i ca hälften av de kommuner som har färre än 25 000 invånare medan de större kommunernas ekonomi har utvecklats i hög grad enligt genomsnittet i hela landet. Förbättringen på indikatorn är större än +1,0 i sju av de små kommunerna, och ytterligare två ligger på +0,9. Endast en av de små kommunerna har upplevt en negativ utveckling i samma storleksklass (Kurikka: -1,3). Den största skillnaden mellan ekonomiskt utgångsläge och utfall bland de stora kommunerna är +0,7. En ökning av kommunstorleken upp till omkring 25 000 invånare verkar i genomsnitt ge tydliga positiva effekter. Om kommunstorleken ökar mer än så verkar effekterna vara mindre (och för de största sammanslagningarna år 2009 verkar alltså effekten på den ekonomiska utvecklingen snarast vara negativ). Sambandet förefaller tydligt: Ju mindre kommun, desto mer verkar dess ekonomi i praktiken ha gagnats av en sammanslagning.

Sambandet mellan kontingensfaktorerna och den ekonomiska utvecklingen stärks när kontingenserna storlek och ekonomi korstabuleras (tabell 6.6).

Kommunernas ekonomiska utveckling efter ekonomiskt utgångsläge och storlek	ekonomiskt svaga	ekonomiskt starka
små kommuner	+1,0	-0,4
stora kommuner	-0,1	-0,3

Tabell 6.6: Den ekonomiska utvecklingen i de nya kommunerna efter storlek och ekonomisk ställning före sammanslagningen

Det är viktigt att minnas att mätaren visar utvecklingen i förhållande till alla kommuner i Finland, inte den absoluta ekonomiska utvecklingen. På basis av detta resultat kunde man dock dra slutsatsen att kommunsammanslagningarna år 2009 verkar ha varit till nytta särskilt för de ekonomiskt svagaste områden och i de sammanslagningar som har lett till de minsta kommunerna. Det verkar som om målet med kommun- och servicestrukturreformen – att trygga kommunernas livskraft – till denna del har uppfyllts. Denna slutsats beaktar dock inte alla övriga omständigheter kring sammanslagningen än de som undersökts.

De storleksvariabler som relaterar till kommunsammanslagningens komplexitet – antalet samgående kommuner och de samgående kommunernas relativa storlek – verkar inte ha något särskilt starkt samband med den ekonomiska utvecklingen. När man kombinerar dessa variabler visar det sig att flerkommunsammanslagningar med relativt jämnstora kommuner har haft den bästa ekonomiska utvecklingen (+0,9), men eftersom dessa sammanslagningar utgör den minsta gruppen (bara fyra till antalet) kan man inte dra särskilt långtgående slutsatser om detta samband.

6.5 Sambandet mellan avtalen och den ekonomiska utvecklingen

Det finns ett statistiskt signifikant samband ($R=0,50$, $p=0,016$) mellan omfattningen på de satsningarna som kommunerna kom överens om i sammanslagningsavtalen och kommunens ekonomiska utveckling. Riktningen på sambandet är tvärtemot det förväntade: Ju mer omfattande satsningar man kom överens om i avtalet, desto bättre har den ekonomiska utvecklingen i kommunen varit. Förväntningen var att satsningar snarare skulle belasta kommunens ekonomi, och eventuellt försvaga den. Detta samband gäller särskilt bland mångkommunsammanslagningarna – de tre av dessa kommuner som har haft den sämsta ekonomiska utvecklingen sedan sammanslagningen hade inte kommit överens om några satsningar i sammanslagningsavtalen. Däremot hade fem av de sex kommuner som det har gått bäst för ekonomiskt sedan sammanslagningen kommit överens om satsningar i avtalen. Detta samband gäller inte på motsvarande sätt för tvåkommunsammanslagningarna.

Bland de små kommunerna hade de ekonomiskt svagare kommunerna förbundit sig till betydligt större satsningar på investerings- och utvecklingsprojekt än de ekonomiskt starkare kommunerna i samma storlek, vilket konstaterades i avsnitt 6.3. De utgångsmässigt ekonomiskt svagare och minsta kommunerna uppvisade ändå en betydligt bättre ekonomisk utveckling än övriga kommuner, trots dessa omfattande satsningar.

Sammanfattningsvis kan man konstatera att det verkar finnas samband mellan några av storleksfaktorerna och omfattningen på de satsningar på investerings- och utvecklingsprojekt som man hade kommit överens om i sammanslagningsavtalet. Det verkar också finnas samband mellan bakgrundsfaktorerna (både storlek och ekonomi) och den ekonomiska utvecklingen. Däremot ger resultaten av den empiriska undersökningen inget som helst stöd för det förväntade sambandet mellan omfattningen på satsningarna på investerings- och utvecklingsprojekt och den ekonomiska utvecklingen i kommunen – tvärtom är sambandet omvänt, vilket är svårt att förklara med hjälp av enbart de faktorer som har använts i denna studie. Detta väcker frågor: Är de satsningar som man hade kommit överens om ändå förhållandevis blygsamma till omfattningen – en droppe i det kommunalekonomiska havet? Finns det andra avtalsöverenskommelser som är ekonomiskt mer betydelsefulla än investerings- och utvecklingsprojekten och som därmed inte fångas upp av denna studie? Kan överenskommelserna rent av ha en positiv effekt på kommunens utveckling som är svårt att utläsa ur dokumentationen? Dessa är några av de frågor som det söks svar på genom intervjuer.

6.6 De ledande tjänstemännens uppfattningar om sammanslagningen och den egna kommunens utveckling

I detta avsnitt presenteras resultaten av intervjuer med ledande tjänstemän i kommunerna. Urvalet av intervjuobjekt och intervjuteman presenterades i avsnitt 5.3.6. Svaren presenteras temavis. Intervjuerna har gjorts på svenska och finska. Citat från intervjusvar på finska har översatts till svenska.

Överenskommelserna i sammanslagningsavtalen, förverkligandet av avtalet och avtalets begränsande inverkan på kommunens handlingsutrymme

Intervjuobjektens uppfattningar om de investerings- och utvecklingsprojekt som man hade kommit överens om i sammanslagningsavtalen överensstämmer i hög grad med den klassificering som gjordes på basis av dokumentationen. Intervjuerna indikerar dock att de investeringsprojekt där avtalsformuleringen har klassificerats som

”bindande men inte detaljerad” i praktiken har varit mindre bindande än de som har betecknats som ”bindande och detaljerade”.

Satsningarna för Väståbolands del hade betecknats som bindande och detaljerade. För Väståbolands del hade beslutet om satsningsändamål delegerats till de enskilda samgående kommunernas fullmäktige. Det fanns dock kriterier för vilka ändamål som kunde godkännas som inte nämns i avtalet. Således kan beteckningen ”detaljerade” ifrågasättas för Väståbolands del.

För Vittis och Kimitoöns del betecknades satsningarna som bindande men inte detaljerade. Det visade sig att projektförteckningen i avtalet för Kimitoön inte har bundit kommunen utan investeringarna har anpassats till kommunens behov efter sammanslagningen. I Vittis, däremot, har projekten förverkligats helt enligt planerna, trots att de specifika investeringsmålen inte alls nämndes i själva avtalstexten utan i en bilaga till avtalet.

Ur avtalen framgick tydligt att man inte hade bundit sig till några satsningar i vare sig Raseborg eller Eura. För Euras del hade man fastställt ett mål för investeringsnivån i kommunen och nämnt ett antal centrala investeringsmål för de kommande åren. För Raseborgs del skrev man uttryckligen att ”Sammanslagningsunderstödet om 8,9 miljoner används i sin helhet till att minska en del av underskottet om 19 miljoner euro.” Intervjuobjekten bekräftade att dessa kommuner inte hade bundits till särskilda satsningar genom avtalet.

Det fanns skillnader på hur man betraktade investerings- och utvecklingsprojektens i de olika kommunerna och i vilken grad projekten har förverkligats.

”Det var en önskelista som framtvingades [...] den var inte på behov byggd. [...] Den blev ju aldrig förverkligad fullt ut [...] Hela idén att samgångspengarna skulle investeras var befängd från första början [...] det var kanske en politisk dröm

”Avtalet har verkligen styrt kommunen och också politiskt har man sett till att det har efterlevts [...] det har nog skötts, det man kom överens om.”

Genomförandet av investerings- och utvecklingsprojekten stötte i vissa fall på praktiska problem. Ett intervjuobjekt konstaterade att man var tvungen att anpassa genomförandet av projekten till kommunens personalresurser och till den takt som

kommunens tekniska avdelning klarade av. Integreringen av IKT-systemen omnämndes generellt som en av de största utmaningarna i en kommunsammanslagning. IKT-omställningen ställde till med särskilda utmaningar i och med att så många sammanslagningar planerades samtidigt. Detta ledde till exempel till att en ny kommun inledde sin verksamhet med otillfredsställande informationssystem på grund av att programleverantörernas resurser inte hade räckt till för allt det utvecklings- och integreringsarbete som hade krävts före ingången av år 2009.

”Det fanns ingen chans att under det första halvåret följa med medelanvändningen [i kommunen överlag].”

Intervjuobjekten bekräftade att det finns en risk för att binda kommunen till icke-ändamålsenliga investeringar. De flesta av intervjuobjekten instämde också i att de investeringar och övriga satsningar som gjordes med anledning av, eller kort efter, kommunsammanslagningen påverkade kommunens ekonomiska nyckeltal under ett antal år efter att sammanslagningen genomfördes. Däremot var den enhälliga åsikten att de investerings- och utvecklingsprojekten som man hade kommit överens om i sammanslagningsavtalet inte nämnvärt har begränsat kommunens handlingsutrymme. Intervjuobjekten kände inte heller till några andra fall bland kommunsammanslagningarna år 2009 där man skulle ha bundit sig till alltför omfattande investeringar i praktiken.

De investeringarna som man har kommit överens om i intervjukommunerna har i stora drag varit ändamålsenliga. I de fall där den tidtabell som man hade kommit överens om har visat sig vara svår att genomföra verkar det ha funnits utrymme för – det vill säga politiska vilja till – flexibilitet. I detta sammanhang betonar många av intervjuobjekten vikten av förtroende mellan de mest inflytelserika beslutsfattarna och de ledande tjänstemännen i kommunen samt att man före de egentliga samgångsförhandlingarna hade lyckats etablera en gemensam vilja och ett framtidsperspektiv på den nya kommunens utveckling.

Ur sammanslagningsavtalen framgick få detaljer om hur löneharmoniseringarna genomfördes. I de flesta av intervjukommunerna harmoniserades lönerna i hög grad under en övergångsperiod på 2–4 år. I en kommun harmoniserades lönerna i praktiken så att man gjorde en stor insats för att undvika en enkel ”harmonisering uppåt”. Det

allmänna intrycket är att löneharmoniseringen inte har påverkat kommunens ekonomi särskilt negativt på längre sikt. Två av intervjuobjekten påpekade dock att de kortsiktiga kostnaderna är slumpmässiga. I en kommun utgjorde harmoniseringen enligt intervjuobjektet en "jättekostnad till en början, över ca tre år" men hen konstaterade att det jämnar ut sig i längden. En del intervjuobjekt ansåg att det kan finnas ett samband mellan löneharmoniseringarnas risker och storleksfaktorerna kring kommunsammanslagningen – ju större sammanslagning, desto mer ökar de ekonomiska riskerna med en löneharmonisering. Större innebär i detta sammanhang att fler kommuner ingår i sammanslagningen samt att en stor mängd kommunala anställda omfattas av löneharmoniseringen. Även denna risk verkar man dock ha lyckats undvika i intervjukommunerna, men nästan alla intervjuobjekt nämnde exempel på kommunsammanslagningar där löneharmoniseringen de facto har lett till problem.

"det är klart att det beror på hur man gör en sammanslagning. [...] Om man börjar utjämna lönerna [till den högsta nivån], vilket är totalt vansinnigt, så försvinner alla synergier [...] Den fungerar inte den här logiken att allting skulle bli enligt den dyraste kommunen."

När det gäller löneharmonisering lyfte flera intervjuobjekt särskilt fram riskerna med den social- och hälsovårdsreform som var aktuell i Finland våren 2018 – det är möjligt att den offentligt anställda vårdpersonalen helt kommer att gå över från kommunernas tjänst till att vara anställda av de landskap som kan bildas i samband med reformen. Det är uttryckligen reformens omfattning och antalet anställda som berörs som intervjuobjekten uppfattade som en betydande riskfaktor. När det gällde personalpolitiken i största allmänhet konstaterade en del intervjuobjekt att turen också spelar en roll, särskilt för nya kommuner med relativt litet invånarantal. Om många av de ledande tjänstemännen som gått över i den nya kommunens organisation går i pension kort efter sammanslagningen så påverkar det kommunens ekonomi åtminstone på kort sikt.

Servicen och förvaltningen i de nya kommunerna verkar ha påverkats relativt olikartat av sammanslagningarna. I minst en kommun sågs skolstrukturen över och i en kommun gjordes omfattande utvecklingsarbete inom hälsovårdssektorn, särskilt integrering av vårdformer, efter sammanslagningen. Dessa förändringar verkar kunna

ha en stor betydelse för kommunens utveckling och ekonomi och hade enligt intervjuobjekten inte varit möjliga utan kommunsammanslagningen. I några av kommunerna verkar den kommunala servicen däremot inte ha påverkats nämnvärt som en följd av avtalet. De flesta intervjuobjekt betonade att överenskommelserna i avtalet inte längre var juridiskt bindande efter avtalsperioden på tre år. I minst en av intervjukommunerna hade organiseringen av servicen lett till en rättsprocess, med utfallet att kommunledningen kunde ändra organiseringen av servicen på denna punkt. Överlag verkar avtalsöverenskommelserna om servicen och förvaltningen inte ha förorsakat en ökad ekonomisk belastning i någon större utsträckning – i stället verkar det som om kommunsammanslagningen i en del fall har kunnat utnyttjas för att göra omfattande omstruktureringar i servicenätet som kan ha stor betydelse för kommunen och dess ekonomi på längre sikt. Ett av intervjuobjekten noterade att de administrativa kostnaderna kring den kommunala servicen hade minskat med 25 % som en följd av sammanslagningen. Allmänt taget ansåg intervjuobjekten att kvaliteten på de kommunala verksamheterna har förbättrats som en följd av sammanslagningen, även om servicen i en del fall har koncentrerats. Organiseringen av servicen och förvaltningen verkar hur som helst ha väckt starkare känslor bland kommuninvånarna än investerings- och utvecklingsprojekten, och de har i en del fall haft en stor betydelse för kommundirektörens arbete i och med att en stor del av dennas arbetstid har bundits till denna fråga – både före och efter sammanslagningen.

Det stora engagemanget som förekom i en del kommuner kring placeringen av förvaltningens funktioner hade rent av överraskat en del av intervjuobjekten. Det betonades bland annat att placeringen av förvaltningen i en del ledde till konflikter som egentligen berodde på något helt annat, såsom en betydande strukturomvandling på orten. En del intervjuobjekt berättade om fall där man hade placerat funktioner inom förvaltningen på de så kallade randkommunernas områden men att man efter tre år flyttade funktionerna till centralorten i stället av praktiska skäl.

Intervjuobjekten ansåg att den största risken gällande organiseringen av service och förvaltning var politisk, eftersom avtalet juridiskt sett var bindande i endast tre år. Det hade varit möjligt att komma överens om ett arrangemang för en längre period beträffande en specifik verksamhet, och att sådana överenskommelser hade kunnat

förorsaka politiska bekymmer trots att sådana överenskommelser inte nödvändigtvis hade varit juridiskt bindande på grund av avtalsperiodens längd. Intervjukommunernas representanter ansåg dock enhälligt att överenskommelserna om servicen och förvaltningen varken band kommunen till investeringar eller till andra långsiktiga lösningar som skulle ha blivit politiskt svåra att ändra efter avtalsperioden. En bidragande orsak till detta, som de flesta av intervjuobjekten nämnde, var att man i ett tidigt skede av samgångsprocessen – ofta innan den egentliga förhandlingsfasen – hade lyckats etablera en gemensam vilja och skapat förtroende mellan de ledande beslutsfattarna i de olika kommunerna som skulle gå samman. Förtroendet var ett återkommande tema i intervjuerna, och det är klart att förtroendet spelar en nyckelroll för att få till stånd ett ändamålsenligt avtal och med tanke på genomförandet av sammanslagningen.

Sammanfattningsvis ansåg intervjuobjekten överlag att sammanslagningssavtalet inte har begränsat den nya kommunens och kommunledningens handlingsutrymme, även om avtalet kortsiktigt kan ha belastat kommunens ekonomi. Intervjuobjekten verkar vara överens om att de utmaningar i relation till sammanslagningarna som har behandlats i medierna i regel har haft marginell betydelse vad kommunens ekonomi beträffar.

”Jag tycker inte att samgångsavtalet är speciellt viktigt av den orsaken att det egentligen bara är en symbolisk akt [...] Den binder för en väldigt kort tid och den binder ganska lite [...] Det är mera fråga om en viljeyttring: Detta vill vi och så här ska vi gå vidare. Och det har större betydelse. Men dom skrivningarna är så flummiga att man kan revidera dem bara efter några år och det kan bli ännu bättre än vad det egentligen var tänkt i själva samgångsavtalet. Eller så kan det bli sämre för att det har skett förändringar som man inte kunde förutse då man skrev samgångsavtalet som gör att [satsningen] inte är så relevant längre. Men för de förtroendevalda som är med, speciellt i dom mindre kommunerna, så är det här samgångsavtalet en väldigt viktig symbolisk fråga därför att man tror att det är det som avgör den nya kommunens, liksom vem som ska styra och vem som ska ställa. Så är det nog inte, utan det är helt andra faktorer som avgör det.

Av de tre potentiellt belastande aspekter i sammanslagningsavtalen som särskilt granskades – investerings- och utvecklingsprojekt, löneharmonisering och personalpolitik samt organiseringen av service och förvaltning – var det löneharmoniseringar som lyftes upp som den största potentiella risken med tanke på kommunens ekonomi. Gällande organiseringen av servicen och förvaltningen identifierade intervjuobjekten särskilt politiska risker. Risken att binda kommunen till alltför kostsamma investerings- och utvecklingsprojekt ansågs däremot vara låg, dels i och med att man i intervjukommunerna i hög grad hade lyckats komma överens om ändamålsenliga investeringar, dels eftersom de investeringsbelopp man hade bundit sig till i dessa sammanslagningar var hanterliga och dels eftersom det fanns beredskap till flexibilitet i de fall där tidtabellen för investeringarna visade sig vara utmanande.

Kommunernas utgångsläge inför sammanslagningen och dess betydelse för överenskommelserna

Medvetenhet om kommunernas ekonomiska ställning verkar ha varit relativt stor bland de politiska beslutsfattarna inför sammanslagningarna. Detta verkar ha bidragit till att förhindra avtalsöverenskommelser som binder den nya kommunens handlingsutrymme på ett problematiskt sätt.

De mindre kommunernas representanter styrkte inte uppfattningen om att små kommuner i högre grad skulle vara utsatta för risk vid kommunsammanslagningar än stora kommuner, snarare tvärtom. I en liten kommun är antalet anställda så litet i jämförelse att personallösningarna inte upplevs som en risk. Som det nämndes i föregående avsnitt ansåg intervjuobjekten att löneharmonisering innebär en högre risk i större sammanslagningar och förvaltningsreformer. Dessutom betonade en del intervjuobjekt att engagemanget för den egna kommunen kan vara större i små kommuner än i stora, vilket bland annat kan leda till att man är mer medveten om kommunens ekonomiska ställning och värnar noggrannare om dess utveckling än vad fallet är i större kommuner.

Storleksaspekterna verkar överlag inte ha haft någon tydlig allmängiltig inverkan på sammanslagningsavtalen. I stället lyfte intervjuobjekten fram andra betydelsefulla

aspekter i sammanslagningsprocessen såsom homogeniteten i kommunernas närings- och befolkningsstruktur, tidigare samarbete mellan de samgående kommunerna, formandet av en gemensam vilja för att driva igenom sammanslagningen i ett tidigt skede av processen samt en aktiv kommunikation om sammanslagningen i alla dess skeden, både bland personalen och med invånarna, betonades i intervjuerna.

Allmänt taget gäller att ju fler kommuner, desto mer komplex och tidskrävande är sammanslagningen. Detta verkar dock inte direkt ha påverkat vare sig sammanslagningsavtalet eller kommunens ekonomi. Snarare verkar en hög grad av komplexitet bidra till att kommunledningen tvingas ägna så mycket tid åt sammanslagningen att man tvingas prioritera ned andra uppgifter, vilket kan försvåra genomförandet av dem och eventuellt bidra till viss stiltje i kommunens utveckling. Detta verkar gälla särskilt i de kommuner där konfliktgraden mellan de samgående kommunerna var hög.

"Jag jobbade ju 70 procent med det här och 30 procent som kommundirektör, kanske 80–20."

"Vissa av våra investeringsprojekt blev lidande. [...] Bostadsbyggandet [som var stort i kommunen] tog slut då, för man ville inte heller provocera grannarna [...] det gick ganska många år som var [något av ett] brytningskede."

"Det var nog inte bara till fördel för den allmänna samhällsutvecklingen att den tog så mycket tid och energi den här formella processen [...] bakgrunden och argumenteringen kring det."

Sammanlagningsunderstödet betydelse

Sammanlagningsunderstödet kan på basis av intervjuerna sägas ha haft en positiv effekt i tre bemärkelser. För det första har understödet möjliggjort investeringar på de minsta samgående gamla kommunernas områden som annars inte hade varit möjliga, åtminstone inte med den tidtabell som de har genomförts. Detta har för det andra underlättat en del av sammanslagningarna politiskt – i en del kommuner var det symboliskt viktigt att i sammanslagningsavtalet öronmärka investeringar och utvecklingsprojekt på de mindre samgående kommunernas områden. Detta har kunnat underlätta förverkligandet av själva sammanslagningen. Understödet har med andra

ord fungerat som ett verktyg för att visa god vilja. För det tredje har understödet täckt en betydande del av de direkta kostnaderna för själva sammanslagningen, genom vilket man har undvikit en kortsiktig ekonomisk tilläggsbelastning i sammanslagningskommunerna.

Intervjuobjekten anser däremot i regel inte att sammanslagningsunderstödet har haft någon betydande inverkan på hela kommunens ekonomi på lång sikt, ens i de fall där man hade kommit överens om att använda understödet för att stärka kommunens ekonomiska bas i stället för att öronmärka det för investerings- och utvecklingsprojekt. Eftersom kriterierna för sammanslagningsunderstödet sporrade till flerkommunsammanslagningar samt i praktiken gav förhållandevis mer pengar ju mindre de samgående kommunernas invånarantal var, kan man dra slutsatsen att en handfull mindre kommuners ekonomi kan ha fått ett lyft av understödet, åtminstone på kort sikt, men i de flesta fall är understödsbeloppet relativt blygsamt i förhållande till både kommunens budget och lånebestånd.

Trots att en del intervjuobjekt uppger att sammanslagningsunderstödet medförde ett visst tryck på investeringar anser de inte att understödet skulle ha lett till icke-ändamålsenliga investeringar och således har understödet inte heller indirekt begränsat kommunens handlingsutrymme på längre sikt. I en del andra fall konstaterade intervjuobjektet att medvetenheten om kommunens ekonomiska ställning var hög och således fanns inget tryck alls att öronmärka understödets användningsändamål.

Kommunsammanslagningens positiva effekter för kommunens handlingsutrymme
Intervjuobjekten var överens om att kommunsammanslagningens långsiktiga effekt på kommunens handlingsutrymme är övervägande positiv. De var likaså överens om att sammanslagningsunderstödet betydelse för handlingsutrymmet var låg. På kort sikt verkar möjligheten att rationalisera verksamheter ge den tydligaste ekonomiska effekten av sammanslagningen men på basis av intervjuerna verkar effekten av de "bredare axlar" som den ökade kommunstorleken medför vara viktigare för handlingsutrymmet. Sådana effekter är svåra att mäta men många intervjuobjekt

betonade att man har kommit med i sådana sammanhang och kunnat etablera ett närmare samarbete med sådana partners som man inte tidigare hade tillgång till.

Betydelsen av bredare axlar betonades mest i de största kommunerna. Också den egna kommunens storlek i förhållande till regionens övriga kommuner lyftes fram som en potentiellt viktig aspekt. I vissa sammanhang kan det vara avgörande att kommunen helt enkelt är störst, trots att kommunerna runt omkring är nästan lika stora, särskilt när man planerar var gemensamma offentliga verksamheter ska placeras efter stora förvaltningsreformer. Denna aspekt accentueras då en mindre kommun väljer mellan flera potentiella samgångspartners. Avgörandet kan påverka den regionala dynamiken och vara betydelsefull också för den större samgångspartnern.

Kommunens ekonomiska utveckling sedan sammanslagningen år 2009

För denna studie konstruerades en ny indikator på kommunernas ekonomiska utveckling, som beskriver kommunernas relativa ekonomiska ställning i förhållande till övriga kommuner i Finland. Indikatorvärdena för tiden före sammanslagningen baserar sig på ekonomiska nyckeltal för åren 2007 och 2008 medan bedömningen av den ekonomiska ställningen efter sammanslagningen baserar sig på nyckeltalen för åren 2015 och 2016. Intervjuobjektens uppfattningar om kommunens ekonomiska utveckling överensstämmer i hög grad den kvantitativa indikatorn – i tre av fallen (Kimitoön, Västaboland och Eura) är överensstämmelsen särskilt stark.

I fallet Raseborg bedömde intervjuobjektet att kommunens ekonomi har förbättrats trots att indikatorn inte visade någon förändring (5,7 före och 5,8 efter sammanslagningen). Det är dock värt att notera att Raseborgs ekonomiska utveckling under de senaste åren har varit positiv och preliminära bokslutssiffror för år 2017 visade ett överskott på närmare 10 miljoner euro (Svenska Yle, 2018) – bedömningen av utvecklingen överensstämmer alltså trots allt.

För Vittis del ansåg intervjuobjektet att kommunens ekonomi har försämrats och noterade att lånebeståndet har ökat. Det stämmer i och för sig, men en närmare granskning av nyckeltalen visar att utvecklingen i Vittis verkar ha varit mindre

ogynnsam än i kommunerna i Finland i genomsnitt. Endast ett av de sex nyckeltal som har använts för indikatorn i denna studie utgör ett undantag: Soliditet (Vittis: –8 procentenheter; Hela landet: –7 procentenheter). Lånebeståndet per invånare har ökat klart mindre än i landet i genomsnitt, och det kumulativa överskottet i balansen har ökat mer än lånebeståndet.

Sammanläggningens och övrigas faktorerers relativa betydelse för kommunens utveckling

Sambandet mellan kommunsammanslagningen och kommunens utveckling förefaller på basis av både de kvantitativa indikatorerna och intervjuerna med ledande tjänstemän vara vagt, och intervjuobjekten betonade sammanslagningens betydelse för kommunens allmänna utveckling i olika grad. Denna vaghet beror helt enkelt på att mängden övriga faktorer som påverkar kommunens utveckling är så stor.

”Det är åtminstone en sak som jag tycker blev klarare och klarare för mig hela tiden. Det är inte kommunsammanslagningen i sig som betyder någonting positivt eller negativt utan det är möjligheten att göra saker och ting i ett nytt sammanhang. Det är de besluten man fattade före samgången och efter samgången som avgör [...] om det lyckades eller inte.”

Om man bortser från den ekonomiska konjunkturen, som i praktiken alla intervjuobjekt nämnde, varierade svaren i hög grad och det går inte att lyfta fram någon särskilt betydelsefull faktor på basis av intervjuerna. Två aspekter som nämndes är ändringar i speciallagstiftning som kan bli kostsam för kommunerna samt centraliseringstendensen inom statsförvaltningen och en utökning av kommunernas uppgifter, som har minskat kommunernas handlingsutrymme. Förändringar i näringsstrukturen och den demografiska strukturen i kommunen nämndes bara en gång vardera. I det fall där man hade gjort förhållandevis omfattande omorganiseringar inom kommunens servicestruktur ansåg intervjuobjektet att de interna förändringarnas betydelse överträffade de externa faktorernas effekt på kommunens utveckling. Det betonades också att kommunens ekonomiska utveckling är svår att förutspå.

Det var påtagligt svårt för intervjuobjekten att bedöma kommunsammanslagningens betydelse för kommunens utveckling och ställa den i proportion till betydelsen av övriga faktorer. En av de intervjuade bedömde explicit att de interna faktorerna (rationaliseringar etcetera) haft större betydelse för kommunens utveckling under åren 2008–2016 än de externa faktorerna (ändringar i lagstiftningen etcetera).

Kommunsammanslagningarna upplevdes inte vara avgörande för kommunens livskraft, så när som på några fall då intervjuobjektet betraktade frågan ur några av de minsta samgående kommunernas perspektiv – men inte heller ur alla av de minsta kommunernas perspektiv ansåg intervjuobjekten att sammanslagningen skulle ha varit avgörande, snarare betonade de att Finland fortsättningsvis, trots kommun- och servicestrukturreformen, består av i huvudsak små kommuner och att de flesta kommuner har stått utanför sammanslagningar också genom den reformen.

Den sittande regeringens (Sipilä) förvaltningsreformer – social- och hälsovårdsreformen samt landskapsreformen) – kan komma att omstöpa kommunernas roll i grunden, men dessa reformers betydelse för kommunekonomin hade vid tidpunkten för denna studie ännu inte klarnat. Det faktum att landsomfattande förvaltningsreformer har avlöst varandra under 2000-talet har dock påverkat kommunfältet på ett grundläggande sätt redan nu, och även om reformerna till vissa delar inte har förverkligats och deras ekonomiska effekt är svår att mäta har reformerna varit tidskrävande för en betydande del av kommunernas personal.

Då de pågående reformerna dessutom har kombinerats med en ekonomisk nedgång har det enligt en del intervjuobjekt lett till osäkerhet och försiktighet i kommunerna.

Kommunerna har haft olika verksamhetsprinciper i förhållande till utvecklingen av vården. Det finns de kommuner där man har tagit ett proaktivt grepp om utvecklingen, och både den egna kommunens och andra kommuners representanter ansåg i intervjuerna att proaktiviteten har varit rätt beslut. Det mest väsentliga budskapet från intervjuerna är att själva vården och ändamålsenliga fastigheter behövs oavsett hur det går med social- och hälsovårdsreformen. Å andra sidan ökar den ekonomiska risken för kommunen om man har fastigheter som inte är ändamålsenliga, eller vars placering inte är attraktiv. Sammanslagningarna kan i denna bemärkelse dels fungera

som en katalysator för förändring och utveckling, och dels leder sammanslagningen till att den nya kommunen har bredare axlar vilket ger den en starkare ställning i förhållande till andra kommuner och till exempel i diskussioner med sjukvårdsdistriktet.

Övriga relevanta faktorer för sammanslagningen, förhandlingarna kring och genomförandet av den

Syftet med denna uppsats är att undersöka hur kommunsammanslagningar påverkar den nya kommunens handlingsutrymme, och vad som kan förklara variationer mellan kommuner. Trots att de huvudsakliga bakgrundsfaktorerna i studien är kommunernas ekonomi och storleksfaktorer kan det vara på sin plats att lyfta fram några andra teman som har lyfts fram i intervjuerna. För det första verkar det vara oerhört viktigt att man lyckas etablera en gemensam vilja för kommunsammanslagningen bland de ledande politikerna i kommunerna i ett så tidigt skede som möjligt av sammanslagningsprocessen. För det andra lyfte intervjuobjekten ofta fram tidsanvändningen. Sammanslagningen kan, trots förekomsten av en gemensam vilja, vara särskilt utmanande för kommunens ledning på ett mer individuellt plan. Eftersom dessa aspekter inte särskilt undersöktes är det dock inte möjligt att dra slutsatser om dessas relativa betydelse i denna studie.

En positiv aspekt som sammanslagningen medförde var möjligheten till ökad specialisering och därmed större sakkunskap inom kommunerna.

Specialiseringsmöjligheternas betydelse betonades särskilt då det hade varit fråga om flerkommunsammanslagningar. Sammanslagningarna har enligt en del intervjuobjekt också bidragit till en allmänt höjd kvalitetsnivå inom kommunens verksamheter.

7 Slutsatser

I detta kapitel diskuteras slutsatserna av den empiriska studien, i ljuset av teorin och de hypoteser som ställdes upp i avsnitt 4.2.6. De forskningsfrågor som ställdes i kapitel 2 besvaras nedan.

Undersökningskommunernas överenskommelser om investerings- och utvecklingsprojekt har varierat i omfattning. Hälften av kommunerna hade inte bundit sig till några som helst investerings- och utvecklingsprojekt genom sammanslagningsavtalen. Bara en kommun – den enda av undersökningskommunerna som definierades som stor och ekonomiskt stark – hade bundit sig till satsningar på ett belopp som överskred sammanslagningsunderstödet belopp. Fem kommuner hade bundit sig till satsningar till ett belopp som motsvarar mellan 30 och 80 % av sammanslagningsunderstödet belopp medan sex kommuner hade bundit sig till ett belopp som motsvarade mellan 80 och 100 % av understödsbeloppet.

I ljuset av den strukturella kontingensteorin förväntades graden av detaljstyrning i sammanslagningsavtalen vara låg i sådana sammanslagningar som berörde ekonomiskt svaga kommuner och som ledde till små nya kommuner. Dessa hypoteser kom dock på skam. När samspelet mellan storlek och ekonomi beaktades visade det sig att de små och ekonomiskt svaga kommunerna bands till klart mer omfattande satsningar på investerings- och utvecklingsprojekt än de övriga sammanslagningskommunerna. Detta resultat var särskilt överraskande i och med att de små och ekonomiskt svagaste kommunerna kan anses vara de mest utsatta och ha en sämre riskhanteringsförmåga än övriga kommuner. Förväntningen var att denna konstellation skulle leda till en begräsning av dessa kommuners handlingsutrymme. Så var dock inte fallet. På basis av intervjuerna med ledande tjänstemän i sammanslagningskommunerna hade överenskommelserna om investerings- och utvecklingsprojekt inte haft en negativ inverkan på kommunernas handlingsutrymme på lång sikt, även om de tillfälligt hade ansträngt de ekonomiska nyckeltalen. Analysen av den ekonomiska utvecklingen visar de facto att de kommuner som var minst och ekonomiskt svagast vid sammanslagningstidpunkten har utvecklats klart bäst av alla

undersökningskommuner. De övriga har utvecklats i hög grad enligt genomsnittsutvecklingen i landet.

De övriga, omgivningsrelaterade storleksvariablerna hade däremot den förväntade effekten på sammanslagningsavtalen: En ökad komplexitet verkar öka behovet av detaljstyrning i form av satsningar, i enlighet med hypoteserna om komplexitetens inverkan. Det gäller dock inte samtliga fall – man hade låtit bli att komma överens om satsningar i hälften av kommunsammanslagningarna i var och en av de fyra undersökningskategorierna, oavsett komplexitet. Undersökningen gav inga indikationer om att ovan nämnda samband eller komplexitetsvariablerna i sig skulle ha påverkat kommunens handlingsutrymme i vare sig positiv eller negativ riktning.

Den ekonomiska utvecklingen och intervjuerna med ledande beslutsfattare leder till följande slutsats: Investerings- och utvecklingsprojekten verkar inte utgöra den risk för kommunens ekonomi som bland annat Statens revisionsverk (2006) oroade sig för före kommun- och servicestrukturreformen. Statistiskt sett har omfattning en av de överenskommelser om investerings- och utvecklingsprojekt som man har kommit överens om i de sammanslagningsavtal som berör kommunsammanslagningarna år 2009 ett positivt samband med kommunens ekonomiska utveckling – större satsningar korrelerar med en bättre ekonomisk utveckling. Inte ens i de kommunsammanslagningar där man har gått in för de mest omfattande investeringarna verkar de med andra ord någon betydande negativ effekt på handlingsutrymmet. Det förefaller troligt att sambandet mellan satsningar och ekonomisk utveckling är ett skensamband, oberoende av satsningar verkar ekonomin utvecklas särskilt positivt i de minsta och ekonomiskt svagaste sammanslagningskommunerna. Satsningarnas omfattning är helt enkelt tillräckligt liten i förhållande till kommunens investeringsbudget samtidigt som kommunerna så gott som helt verkar ha lyckats undvika icke-ändamålsenliga satsningar. I en del kommuner fanns ett tryck på investeringar som till vissa delar inte hade varit ändamålsenliga ur kommunens helhetsperspektiv. I dessa fall verkar man dock i undersökningskommunerna ha kunnat formulera avtalen på ett sådant sätt, eller haft det förtroende som krävs mellan ledande beslutsfattare och tjänstemän, för att man inte behövde förverkliga satsningarna fullt ut enligt avtalet.

Det kan också vara värt att notera att sammanslagningskommunerna sannolikt har gjort förhållandevis omfattande rationaliseringar och omstruktureringar av verksamheten samt investeringar som åtminstone i vissa fall verkar ha minskat den så kallade reparationsskulden. Dessa aspekter torde märkas i kommunernas ekonomiska nyckeltal med en viss fördröjning. Dessutom har sammanslagningskostnaderna belastas sammanslagningskommunernas ekonomi på kort sikt, vilket torde synas i nyckeltalen ett tag efter sammanslagningen – trots detta visar de minsta sammanslagningskommunerna en positiv ekonomisk utveckling. Således kan det finnas orsak att tro att den ekonomiska utvecklingen kan ha varit ännu bättre än nyckeltalen och den ekonomiska indikatorn, som beskriver situationen åren 2015 och 2016, visar. För att kunna bekräfta detta bör man göra en mer heltäckande analys av kommunernas ekonomiska ställning, i stil med den som Meklin & Pukki (2016b) har gjort. Intervjuerna visar att man dessutom bör beakta förändringar i kommunernas kostnadsstruktur, till exempel förändringar i fastighetsinnehav och leasingavtal samt lönekostnadernas utveckling och eventuellt även prognoser för den. Dessutom borde utvecklingen över tid analyseras närmare. I denna studie gjordes i praktiken två nedslag på två år vardera – strax före och ca sju år efter sammanslagningen. En analys som omfattade kostnadsökningen strax efter kommunsammanslagningarna, hur kostnaderna började jämnas ut sig med tiden och hur detta påverkar prognoserna kunde belysa kommunernas ekonomiska utveckling ytterligare.

Utöver undersökningskommunerna (n=24) är det intressant att notera att gruppen med de åtta största sammanslagningskommunerna år 2009, vars sammanslagningsavtal inte granskades i denna studie, verkar ha upplevt den mest negativa ekonomiska utvecklingen, om man grupperar sammanslagningskommunerna enligt storlek på detta sätt. Dessa åtta kommuners ekonomi verkar i genomsnitt ha utvecklats klart sämre än de övriga kommunerna i landet med fler än 50 000 invånare under samma period. I ljuset av förväntningarna att de större kommunerna skulle ha en bättre riskhanteringsförmåga är detta resultat överraskande. Å andra sidan ger teorin vid handen att effektiviteten i kommunerna, särskilt i serviceproduktionen, inte ökar nämnvärt efter att invånarantalet har överskridit ett visst invånarantal – i denna studie har 25 000 invånare använts som en grov uppskattning av den punkt där den

år långa undersökningsperioden i denna studie. Utöver möjligheten till intern utveckling innebär en ökad kommunstorlek också en möjlighet att främja kommunens ställning utåt – det som tidigare i uppsatsen beskrivits som "bredare axlar". Effekterna av detta är så gott som omöjliga att utläsa ur ekonomiska nyckeltal, särskilt med det tidsspann som denna studie omfattar, och kunde vara föremål för en separat studie.

Det är värt att minnas att jämförelsetalen varierar från år till år. Detta innebär att man förvisso kan göra vissa jämförelser av den ekonomiska utvecklingen kommunerna emellan, men trots att indikatorn visar en positiv utveckling för en specifik kommun från åren 2007–2008 till åren 2015–2016 innebär detta inte nödvändigtvis att kommunens ekonomi har förbättrats. De kumulativa underskotten och kommunernas lånebestånd hade i stort sett fördubblats mellan undersökningsperioderna och skattesatsen hade i genomsnitt höjts med mer än en procentenhet. Mätarna soliditet och relativ skuldsättning visade en försämring på ca 7 respektive 14 procentenheter. På basis av kriskommunindikatorerna hade kommunernas ekonomi försämrats märkbart under denna tidsperiod, vilket innebär att en förbättring på indikatorn i denna uppsats även kan tolkas så att kommunens ekonomi har försämrats mindre än för kommunerna i Finland i genomsnitt.

Det är också värt att minnas att representanter för endast fem kommuner har intervjuats för denna studie. Frågan är om dessa erfarenheter om investerings- och utvecklingsprojekt gäller generellt – är kommunerna helt enkelt immuna mot att binda sig till för stora satsningar i samband med kommunsammanslagningar – eller finns det exempel där man har begått misstag på denna punkt? På basis av den ekonomiska utvecklingen i undersökningskommunerna finns inga tecken på att så skulle vara fallet, men det är möjligt att sådana ekonomiska belastningar skulle vara svåra att uppmäta inom det tidsspann som gäller här. En annan närliggande aspekt är att trycket på satsningar kan tänkas bli så högt att man inte kan komma överens över huvud taget och att sammanslagningen därför aldrig blir av.

Löneharmoniseringar identifierades som en av de största riskfaktorerna vid kommunsammanslagningar. Riskerna verkar inte ha realiserats i intervjukommunerna men troligtvis i en del andra sammanslagningar år 2009, så som den i Salo (där tio kommuner gick samman i en). Riskerna med löneharmoniseringar ökar enligt

intervjuobjekten i takt med sammanslagningens eller reformens storlek, och med tanke på framtiden identifierades en hög risk kring detta särskilt i den pågående social- och hälsovårdsreformen. Även i små kommuner kan löneharmoniseringen utgöra en börda ifall harmoniseringen förverkligas på ett ur kommunens ekonomiska perspektiv ofördelaktigt sätt – och även slumpen spelar in.

Organiseringen av servicen, och i viss mån även förvaltningen, är givetvis en betydelsefull fråga för en kommun. Överenskommelserna om detta verkar dock ha varit i varierande grad bindande och detaljerade under avtalsperioden. Dessutom gäller avtalet endast i tre år varpå verksamheterna kan omorganisera igen. Riskerna kring överenskommelserna om service och förvaltning ansågs därför gälla främst de politiska konsekvenserna av att avvika från avtalet, under eller efter avtalsperioden. Denna studie gav dock inga antydningar om att sammanslagningsavtalen skulle ha begränsat kommunernas handlingsutrymme på något sätt på denna punkt. Snarare verkar en kommunsammanslagning utgöra ett slags *window of opportunity* – ett brytningsskede då kommunledningen kan ha större handlingsutrymme än i den vardagliga verksamheten att omstrukturera och rationalisera servicen samt se över kommunernas fastighetsmassa. Denna möjlighet har utnyttjats i olika utsträckning i intervjukommunerna. Där man hade gjort betydande omstruktureringar, även inom vårdsektorn trots osäkerheten kring social- och hälsovårdsreformen, verkar man också ha skapat en positiv utveckling, även om det inte kunde utläsas ur den ekonomiska indikatorn vid nedslagstidpunkten efter sammanslagningen. Trots att man kan dra ovan nämnda slutsatser av denna studie anmärkte flera intervjuobjekt att organiseringen av servicen och förvaltningen var en viktig politisk fråga och att den har varit tidskrävande ur kommunledningens perspektiv.

Det fanns inget statistiskt samband mellan beloppen på sammanslagningsunderstödet och de investerings- och utvecklingsprojekt som man kom överens om i sammanslagningsavtalen. Understödet hade inte heller någon nämnvärd betydelse på kommunens ekonomiska ställning, särskilt inte på sikt. I stället verkar understödet främst ha fungerat som ett verktyg för att nå samförstånd, täcka sammanslagningens kostnader och den vägen sporra kommunerna till sammanslagningar. Det är i denna bemärkelse som sammanslagningsunderstödet kan sägas ha haft en betydelse.

De verkliga fördelarna med en sammanslagning beror på hur de möjligheter som den erbjuder utnyttjas. På kort sikt handlar det om interna rationaliseringar och omstruktureringar av kommunens verksamheter. På längre sikt kommer fördelarna dels av möjligheten till ökad specialisering och sakkunskap inom kommunen, dels genom att nya samarbetsforum kan öppnas externt.

Det rådde stor enstämmighet kring vikten av att skapa förtroende mellan samgångsparterna, särskilt de mest inflytelserika beslutsfattarna i de samgående kommunerna, samt att forma en gemensam vilja för sammanslagningen.

Samstämmigheten verkar minska risken för konflikter som kan försvåra kommunens verksamhet efter sammanslagningen. En annan aspekt kring sammanslagningar som är värd att nämnas är tidsanvändningen. En sammanslagning kräver att förvaltningen lägger ner betydande insatser på planering och förhandling. Intervjuobjekten upplevde rent av att sammanslagningen upptog så mycket av deras tid att det invercade negativt på deras ledarskap kring de pågående projekten och den så kallade vardagslunken i kommunen.

Pääkkönen et al. (2013) uppmätte något som de tolkade som ett omfattande fripassagerarproblem i sammanslagningskommunerna i form av en markant ökning av lånebeståndet och minskning av penningtillgångarna under år 2008. I intervjuundersökningen i denna studie framkom två aspekter som åtminstone delvis kan förklara denna utgiftsökning: Dels möjliggjorde sammanslagningsunderstödet en snabbare investeringstakt än vad som hade varit möjligt utan understödet, vilket kan ha märkts i kommunernas utgifter redan före sammanslagningen i och med att sammanslagningsavtalet ofta ingicks redan år 2007, eller senast i början av år 2008. Investeringarna hade till vissa delar sannolikt inte varit möjliga om de mindre samgående kommunerna hade fortsatt som självständiga kommuner, men intervjuobjekten upplevde att dessa investeringar hade en marginell inverkan på den nya kommunens handlingsutrymme. Det uppmärksammade fripassagerarproblemet kan med andra ord delvis vara en naturlig följd av de överenskommelser som man gjort i samband med sammanslagningen och av att de gemensamma satsningarna redan påbörjades innan kommunerna formellt gick samman samt av de direkta kostnaderna för sammanslagningen. Det är dock inte möjligt att på basis av denna

studie dra slutsatser om i vilken utsträckning denna förklaring kunde täcka den ökning i lånebeståndet och minskning i penningtillgångar som Pääkkönen et al. (ibid.) identifierade. Det vore därför intressant att närmare undersöka vad som förorsakade den ökade kostnadsnivån i de samgående kommunerna i jämförelse med övriga kommuner, och söka bedöma den långsiktiga effekten av dessa satsningar på den nya kommunens utveckling och verksamhet.

En aspekt som inte alls har studerats, men som en del intervjuobjekt påpekade, är att kostnaderna inte säger någonting om servicen och dess kvalitet. Effektiviteten har inte nödvändigtvis ökat om kostnaderna har minskat utan minskningen kan också bero på förändringar i servicen. På motsvarande sätt kan en oförändrad kostnadsutveckling, eller rent av ökade kostnader, bero på en ökning av servicens kvalitet. På basis av den ekonomiska utvecklingen går det med andra ord inte att dra slutsatser om hur lyckad sammanslagningen har varit. En sådan frågeställning kräver att man utöver ekonomin beaktar serviceutbudet och -kvaliteten samt kommuninvånarnas åsikter.

Denna studie har pekat på några till synes överraskande samband mellan storleksfaktorer, kommunernas ekonomiska ställning och de satsningar på investerings- och utvecklingsprojekt som man hade kommit överens om i sammanslagningsavtalen i de kommunsammanslagningar som trädde i kraft år 2009. Det var i de små (färre än 25 000 invånare efter sammanslagningen) och ekonomiskt svaga sammanslagningskommunerna som man band sig till de mest omfattande investeringarna i samband med sammanslagningen. Detta resultat är i linje med litteraturen om storlek och effektivitet som grovt taget stakar ut att skalfördelar och en förhöjd effektivitet är möjlig att uppnå upp till en kommunstorlek på ca 25 000 invånare men det är svårare att höja effektiviteten ytterligare genom att öka kommunstorleken. Trots att denna studie inte har granskat de största sammanslagningskommunerna år 2009 i detalj finns det på basis av den ekonomiska utvecklingen orsak att tro att även antagandena om en effektivitetsförlust i stora kommuner kan hålla streck i de finländska kommunerna. Även om svaret på denna punkt är långt från definitivt ger denna studie en påminnelse om att det kan finnas en övre gräns för effektivitetsvinster. Frågan kan aktualiseras efter landskapsreformen då primärkommunernas roll i det nya kommunlandskapet ska övervägas.

8 Avslutning

Forskning i kommuner är oerhört vanskligt. Detta gäller inte minst forskning i kommunekonomi. Även de allra minsta kommunerna var åtminstone fram till social- och hälsovårdsreformen stora organisationer, ofta med hundratals eller rent av tusentals anställda samt en omfattande verksamhet på en mängd olika områden, från hälsovård och utbildning till kommunalteknik, miljöskydd och näringsutveckling. På grund av kommunernas uppgifter och det faktum att de huvudsakligen finansieras med skatter är både kommunens intäkter och utgifter svåra att förutspå, och framför allt svåra att påverka.

Kommunekonomin påverkas alltså av en mängd olika faktorer, och det är svårt att kontrollera för dem när man till exempel vill utreda hur en kommunsammanslagning – som omfattar alla aspekter av kommunens verksamhet – påverkar dess ekonomi och handlingsutrymme. Kommunerna är dessutom väldigt olika sinsemellan – till invånarantal, demografi, näringsstruktur, tätortsgrad osv. Av denna anledning måste man i kommunforskning ta som utgångspunkt att det är vanskligt att jämföra kommuner. Trots att kommuner är relativt stora organisationer betecknas de av en hög grad av omvärldsberoende – om till exempel en stor industri flyttar från, eller kraftigt skär ner på sin verksamhet, på en liten ort kan detta få kännbara konsekvenser för kommunens ekonomi, oberoende av övriga faktorer och av hur kommunen sköter sin egen ekonomi och verksamhet.

I en pro gradu-uppsats kan man enbart göra ett ytskrap på temat hur kommunsammanslagningar – och de överenskommelser som man ingår i samband med dem – påverkar kommunernas ekonomi och handlingsutrymme. Denna studie har fokuserat särskilt på att kvantifiera dels kommunernas ekonomi och förutsättningar i allmänhet, och särskilt de satsningar som man kommer överens om i avtalen. Intervjuer har främst använts för att verifiera de kvantitativa resultaten och ge en fingervisning av hur dessa faktorer kan sammanhänga med kommunens handlingsutrymme. På sin höjd har denna studie kunnat bidra med nya infallsvinklar samt idéer på vissa samband och hur de aspekter som har undersökts kan tänkas påverka kommunen på sikt. För att verifiera resultaten i denna studie och skapa en

mer heltäckande bild av kommunens ekonomiska utveckling och handlingsutrymme samt hur dessa påverkas av kommunsammanslagningar, krävs en mer omfattande analys av ekonomin i de kommuner som undersöks. Det vore sannolikt också fruktbart med mer djuplodande intervjuer med både tjänstemän och beslutsfattare – sådana som verkade i kommunen vid den tid då man förhandlade om sammanslagningarna och de som nu är aktiva inom kommunalpolitiken och -förvaltningen.

Det är värt att notera att de enda mekanismer som kunde förklara den ekonomiska utvecklingen och variationer i kommunernas handlingsutrymme och som undersöks i denna studie är sammanslagningavtalen och kontingensfaktorernas direkta inverkan på handlingsutrymmet. Det finns dock en mängd andra aspekter som kan vara minst lika betydande för kommunens utveckling, såsom politiskt förtroende, invånarnas attityder, personalpolitik, organisationskultur och kommunikation, med mera. En naturlig fortsättning på denna studie kunde vara att utreda hur allt utöver de uttryckliga avtalsöverenskommelserna har påverkat de nya kommunernas utveckling – lyckades man genomföra sammanslagningen i samförstånd och gemensamt fortsätta utveckla den nya kommunen i positiv anda, eller lämnade turerna kring sammanslagningen någon form av belastning som hänger med och påverkar kommunens ledning, beslutsfattande och rent av ekonomi än i dag? Vi vet sedan tidigare att förtroende är viktigt både vid förhandlingsbordet och när det gäller den nya kommunens utveckling ur invånarnas perspektiv, men kan man rent av se en koppling även mellan förtroende och det ekonomiska utfallet? Undersökningar med ovan nämnda frågeställningar kunde bygga på slutsatserna i denna studie och bidra med svar som noggrannare belyser de politiska och sociala dimensionerna av det brytningsskede i kommunernas livscykel som en kommunsammanslagning innebär.

Litteratur

- Aaltonen, J., Kangasharju, A., & Moisio, A. (2009). Vuoden 2009 kuntaliitokset - Kuvailutietoa kunnista. *VATT Muistiot, 1*. Hämtat från <https://media.sitra.fi/2017/02/27173804/Vuoden2009kuntaliitokset-2.pdf> den 16 mars 2017
- Antila, A., Asikainen, J., & Koski, A. (2015). *Kriisikuntien kuntaliitokset ja ehdotukset niiden kehittämiseksi*. Helsingfors: Finlands Kommunförbund. Hämtat från <http://shop.kunnat.net/download.php?filename=uploads/1698kriisikuntaliitokset.pdf> den 22 april 2018
- Asikainen, J., Korhonen, S., Majava, J., Pauni, M., & Pekkola, H. (2007). *Kuntakenttä rakennemuutoksessa - kuntaliitoksen vaikutus alueen elinvoimaisuuteen ja toimintakykyyn*. Helsingfors: FCG Efeko Oy.
- Blom-Hansen, J., Houlberg, K., & Serritzlew, S. (2014). Size, Democracy, and the Economic Costs of Running the Political System. *American Journal of Political Science, 58*, nr 4, 790-803. Hämtat från <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/epdf/10.1111/ajps.12096> den 21 april 2018
- Dahl, R. A., & Tufte, E. R. (1973). *Size and Democracy*. Stanford: Stanford University Press.
- Djupsund, G. (1981). *Illusioner om planering - en studie i kommunplaneringens konsekvenser*. Åbo: Åbo Akademi.
- Donaldson, L. (2015). Structural Contingency Theory. i J. D. Wright, *International encyclopedia of the social & behavioral sciences (Second edition.)* (ss. 609-614). Amsterdam: Elsevier.
- Esaiasson, P. (2003). Vad menas med folkviljans förverkligande? i M. & Giljam, *Demokratins mekanismer*. Malmö: Liber.
- Finlands Kommunförbund. (2017). Kuntien ja kuntayhtymien menot ja tulot. Helsingfors. Hämtat från https://www.kuntaliitto.fi/sites/default/files/media/file/menot_ja_tulot_marraskuu2017.pdf den 22 april 2018
- Galbraith, J. R. (1973). *Designing complex organizations*. Reading, MA: Addison-Wesley.
- Hadenius, A. (2001). *Demokrati - en jämförande analys*. Malmö: Liber.
- Harjunen, O., Saarimaa, T., & Tukiainen, J. (2010). *Kuntaliitosten syntyyn vaikuttavat tekijät*. Helsingfors: Statens ekonomiska forskningscentral. Hämtat från <https://media.sitra.fi/2017/02/27172714/Kuntaliitosten20syntyyn20vaikuttavat20tekij%C3%A4t-2.pdf> den 19 april 2018
- Haveri, A., & Majoinen, K. (2000). *Muutosprosessit ja johtajuus - kuinka kunnat yhdistyvät?* Helsingfors: Finlands Kommunförbund. Hämtat från <http://shop.kunnat.net/download.php?filename=uploads/p060302101735S.pdf> den 21 april 2018
- Haveri, A., Laamanen, E., & Majoinen, K. (2003). *Kuntarakenne muutoksessa? Tutkimus kuntajaon muutostarpeista tulevaisuudessa*. Helsingfors: Finlands Kommunförbund.

Hämtat från
<http://shop.kunnat.net/download.php?filename=uploads/p060302101829R.pdf> den
21 april 2018

- Heywood, A. (2013). *Politics (4th ed.)*. Houndmills, Basingstoke, Hampshire: Palgrave Macmillan.
- Hilden, M. (2011). Kuntien yhdistymisavustusten toimivuus. Pro gradu-uppsats. Tammerfors: Tammerfors universitet.
- Holzer, M., Fry, J., Charbonneau, E., Van Ryzin, G., & Burnash, E. (2009). *Literature Review and Analysis Related to Optimal Municipal Size and Efficiency*. Newark: Rutgers, Newark, School of Public Affairs and Administration. Hämtat från
http://www.nj.gov/dca/affiliates/luarcc/pdf/final_optimal_municipal_size_&_efficiency.pdf den 11 mars 2018
- Jung, C. S. (2013). Navigating a Rough Terrain of Public Management: Examining the Relationship between Organizational Size and Effectiveness. *Journal Of Public Administration Research And Theory*, 23(3), 663-686.
- Keinonen, T. (1995). *Pienkunta, ongelma vai ratkaisu?* Helsingfors: Finlands Kommunförbund.
- Koski, A. (2004). *Kuntien rutiiniyhdistyminen ja taitava yhdistyminen*. Helsingfors: Inrikesministeriet.
- Koski, A. (2015). *Talouden kriisikuntakriteerien tarkastelu ARTTU-kunnissa*. Helsingfors: Finlands Kommunförbund. Hämtat från
http://shop.kunnat.net/download.php?filename=uploads/arttu2_nro2_2015.pdf den 11 mars 2018
- Koski, A., Kyösti, A., & Halonen, J. (2013). *Opittavaa kuntaliitosprosesseista - Meta-arviointitutkimus 2000-luvun kuntaliitosdokumenteista*. Helsingfors: Finlands Kommunförbund.
- Laamanen, E. (. (2008). *Kuntien yhdistymisen opas - strateginen muutos selvitysvaiheesta uuteen kuntaan*. Helsingfors: Finlands Kommunförbund.
- Leinamo, K. (2004). *Kuntaliitoksen jälkeen. Kuntien yhdistymisen vaikutus liitosalueiden näkökulmasta*. Vasa: Vasa universitet.
- Leinamo, K. (2010). *Yhdeksän hyvää ja kymmenen kaunista - Vuosina 2001 - 2009 toteutettujen maaseutu - kaupunki -kuntaliitosten tarkastelua*. Vasa: Vasa universitet.
- Luo, N. (2010). Some new theoretical developments in structural contingency theory. *Doktorsavhandling*. Australian School of Business, University of New South Wales. Hämtat från
<http://unsworks.unsw.edu.au/fapi/datastream/unsworks:9188/SOURCE02?view=true> den 5 maj 2018
- Meklin, P., & Pukki, H. (2016a). *Kuntien kirjanpidollinen ja rahoituksellinen tasapaino – tasapainon tulkintaa*. Helsingfors: Finlands Kommunförbund. Hämtat från
http://shop.kunnat.net/download.php?filename=uploads/arttu2_nro3_2016.pdf den 11 mars 2018

- Meklin, P., & Pukki, H. (2016b). *Kuntien kirjanpidollinen ja rahoituksellinen tasapaino*. Helsingfors: Finlands Kommunförbund. Hämtat från http://shop.kunnat.net/download.php?filename=uploads/arttu2_nro4_2016.pdf den 11 mars 2018
- Mintzberg, H. (1979). *The Structuring of Organizations*. Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall.
- Moisio, A. (2002). *Essays on Finnish Municipal Finance and Intergovernmental Grants*. Helsingfors: Valtion taloudellinen tutkimuskeskus. Hämtat från <https://www15.uta.fi/kirjasto/pdf/pdfkirjat/Tutkimuksia93.pdf> den 22 mars 2017
- Moisio, A., & Uusitalo, R. (2003). *Kuntien yhdistymisten vaikutukset kuntien menoihin*. Kommunavdelningen. Helsingfors: Inrikesministeriet.
- Mouritzen, P. E. (1989). City size and citizens' satisfaction: two competing theories revisited. *European Journal of Political Research*, 17, 661-688.
- Paavola, A. (November 2012). Kuntaliitoksen yhdistymissopimuksen oikeudellinen sitovuus. Pro gradu-uppsats. Tammerfors: Tammerfors universitet.
- Pikkala, S. (1993). *Omgivning, ledarskap och förändring i kommunerna*. Åbo: Åbo Akademis tryckeri.
- Pääkkönen, J., Saarimaa, T., & Tukiainen, J. (2013). PARAS tapa velkaantua? Kuntaliitokset ja vapaamatkustaminen. *Kansantaloudellinen aikakauskirja*, 3. Hämtat från <http://www.taloustieteellinenyhdistys.fi/wp-content/uploads/2014/09/P%C3%A4%C3%A4kk%C3%B6nen-ym.pdf> den 20 mars 2017
- Saarimaa, T., & Tukiainen, J. (2010). *Coalition formation and political decision making: Evidence from Finnish municipal mergers*. Helsingfors : Statens ekonomiska forskningscentral.
- Statens revisionsverk. (2006). *Kuntien yhdistymisavustukset*. Helsingfors: Statens revisionsverk. Hämtat från https://www.vtv.fi/files/1190/1232006_Kuntien_yhdistymisavustukset_netti.pdf den 22 april 2018
- Suksi, M. (2012). *Yhdistymissopimus osana kielellisten perusoikeuksien turvaamisjärjestelmää kuntaliitoksissa*. Helsingfors: Justitieministeriet. Hämtat från http://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/76368/omso_28_2012_yhdistymissopimukset_kuntaliitoksissa.pdf?sequence=1&isAllowed=y den 2018 april 21
- Tayeb, M. H. (1988). *Organizations and National Culture*. London: Sage.
- Vartiainen, N. (2014). Vuosina 2003–2007 toteutettujen kuntaliitosten vaikutukset liitoskuntien nettokustannuksiin. Pro gradu-uppsats. Östra Finlands universitet. Hämtat från http://epublications.uef.fi/pub/urn_nbn_fi_uef-20140609/urn_nbn_fi_uef-20140609.pdf den 13 februari 2016
- Warren, C. A. B. (2002). Qualitative interviewing. I: Gubrium, J. F. & Holstein, J. A. red. *Handbook of Interview Research*. Thousand Oaks, California: Sage.

Ylitalo, H. A. (2008). Kuntaliitokset muutoksessa - Säynätsalon ja Korpilahden liitokset Jyväskylään 1990–2000-lukujen toimintaympäristön muutosten valossa. Pro gradu-uppsats. Jyväskylä: Jyväskylä universitet. Hämtat från <https://jyx.jyu.fi/dspace/bitstream/handle/123456789/38379/URN%3ANBN%3Afi%3Aju-201208242246.pdf?sequence=1> den 20 mars 2017

Övriga källor

Kommunarbetsgivarna. (2017). *Kunta-alan henkilöstön määrä aleni jo viidettä vuotta*. Hämtat från Kommunarbetsgivarna: <https://www.kt.fi/uutiset-ja-tiedotteet/2017/henkilostomaara-palkat-2016> den 2 maj 2018

Meklin, P. (2016). Seminarieanförande den 25 Maj 2016. *Kuntatalous - jääkö kunnille pelimerkkejä?* Hämtat från <https://www.kunta.tv/suorat-lahetykset/kuntatalous-jaako-kunnille-pelimerkkeja/> den 8 januari 2018

Svenska Yle. (2018). *Raseborg gratulerar sig själv: 2017 var bästa året hittills*. Hämtat från Svenska Yle: <https://svenska.yle.fi/artikel/2018/02/20/raseborg-gratulerar-sig-sjalv-2017-var-basta-aret-hittills> den 2 maj 2018

Bilagor

Bilaga 1: De ekonomiska indikatorerna: Definitioner, deskriptiv statistik om populationen samt gränsvärden för intervallmodellen

I tabellerna 9.1–9.4 nedan ingår deskriptiv statistik för de sex ekonomiska nyckeltalen som används i den ekonomiska indikatorn i denna studie. varje undersökningsår: 2007, 2008, 2015 och 2016. Poänggraderna anger de gränsvärden som används i den ekonomiska indikator som kallas intervallmodellen. Till exempel framgår ur tabell 9.1 att de kommuner vars kommunalskattesats år 2007 var högre än 19,16 % får 6 poäng för detta item i indikatorn. Det slutliga indikatorvärdet är medelvärdet av poängvärdet för alla sex enskilda item. Årsbidrag avser kommunernas årsbidrag per invånare efter att den prövningsbaserade statsandelshöjningen dragits av. Skattesats avser det vägda medelvärdet av kommunernas inkomstskattesatser. Lånebestånd avser kommunernas lånebestånd per invånare. Kumulativt avser kommunernas kumulativa överskott eller underskott i balansen. Soliditet avser soliditetsgraden. Rel. skuld avser relativ skuldsättning.

År 2007	Årsbidrag	Skattesats	Lånebestånd	Kumulativt	Soliditet	Rel. skuld
Medelvärde	202,00	18,46	1 545,00	760,00	67,0	41,8
Stand.avv.	237,00	0,70	981,00	924,00	17,0	18,7
6 poäng	-35,00	19,16	2 526,00	-164,00	50,0	60,5
5 poäng	83,50	18,81	2 035,50	298,00	58,5	51,2
4 poäng	202,00	18,46	1 545,00	760,00	67,0	41,8
3 poäng	320,50	18,11	1 054,50	1 222,00	75,5	32,5
2 poäng	439,00	17,76	564,00	1 684,00	84,0	23,1
1 poäng	(=>) 439,00	(=<) 17,76	(=<) 564,00	(=>) 1 684,00	(=>) 84,0	(=<) 23,1

Tabell 9.1: Gränsvärden för de ekonomiska nyckeltalen i intervallmodellen år 2007

År 2008	Årsbidrag	Skattesats	Lånebestånd	Kumulativt	Soliditet	Rel. skuld
Medelvärde	213,00	18,55	1 629,00	931,00	66,2	41,2
Stand.avv.	279,00	0,73	1 034,00	1 006,00	17,7	18,9
6 poäng	-66,00	19,28	2 663,00	-75,00	49,2	60,1
5 poäng	73,50	18,92	2 146,00	428,00	57,7	50,7
4 poäng	213,00	18,55	1 629,00	931,00	66,2	41,2
3 poäng	352,50	18,19	1 112,00	1 434,00	74,7	31,8
2 poäng	492,00	17,82	595,00	1 937,00	83,2	22,3
1 poäng	(=>) 492,00	(=<) 17,82	(=<) 595,00	(=>) 1 937,00	(=>) 83,2	(=<) 22,3

Tabell 9.2: Gränsvärden för de ekonomiska nyckeltalen i intervallmodellen år 2008

År 2015	Årsbidrag	Skattesats	Lånebestånd	Kumulativt	Soliditet	Rel. skuld
Medelvärde	370,44	20,65	2 623,36	961,24	53,1	48,2
Stand.avv.	236,53	0,86	1 287,46	1 329,21	14,6	17,7
6 poäng	133,91	21,52	3 910,82	-367,97	38,5	65,9
5 poäng	252,18	21,08	3 267,09	296,63	45,8	57,1
4 poäng	370,44	20,65	2 623,36	961,24	53,1	48,2
3 poäng	488,70	20,22	1 979,64	1 625,84	60,4	39,4
2 poäng	606,97	19,79	1 335,91	2 290,44	67,6	30,5
1 poäng	(= / >) 606,97	(= / <) 19,79	(= / <) 1 335,91	(= / >) 2 290,44	(= / >) 67,6	(= / <) 30,5

Tabell 9.3: Gränsvärden för de ekonomiska nyckeltalen i intervallmodellen år 2015

År 2016	Årsbidrag	Skattesats	Lånebestånd	Kumulativt	Soliditet	Rel. skuld
Medelvärde	413,44	20,73	2 747,90	1 053,53	53,3	48,9
Stand.avv.	267,40	0,87	1 383,31	1 270,52	14,6	18,8
6 poäng	146,04	21,61	4 131,21	-216,99	38,7	67,7
5 poäng	279,74	21,17	3 439,55	418,27	46,0	58,3
4 poäng	413,44	20,73	2 747,90	1 053,53	53,3	48,9
3 poäng	547,14	20,30	2 056,24	1 688,79	60,6	39,5
2 poäng	680,83	19,86	1 364,58	2 324,05	67,9	30,1
1 poäng	(= / >) 680,83	(= / <) 19,86	(= / <) 1 364,58	(= / >) 2 324,05	(= / >) 67,9	(= / <) 30,1

Tabell 9.4: Gränsvärden för de ekonomiska nyckeltalen i intervallmodellen år 2016

Bilaga 2: Frågestomme för intervjuer

Intervjuerna med ledande tjänstemän i sammanslagningskommunerna var tematiska och semi-strukturerade. De huvudsakliga temana som behandlades anges nedan med fet stil. För varje tema anges några exempelfrågor, men det ska betonas att alla frågor nedan inte ställdes till alla intervjuobjekt – frågorna anpassades till innehållet i sammanslagningsavtalet, kommunens utgångsläge och ekonomiska utveckling. Ofta ställdes följdfrågor som inte nämns nedan. Målet med intervjuerna var att få en bild av intervjuobjektets uppfattning om de olika temana.

Bekräftelse av överenskommelserna i sammanslagningsavtalet och förverkligandet av dem

- För er kommuns del har jag identifierat följande bindande överenskommelser om investerings- och utvecklingsprojekt i avtalen: [uppräknig av satsningar och belopp]. Är det något betydande projekt som fattas eller motsvarar detta din uppfattning av överenskommelserna?

- Genomfördes investerings- och utvecklingsprojekten enligt avtalet? Om inte, på vilket sätt avvek utfallet från avtalet och vad berodde det på?

Investerings- och utvecklingsprojekten i förhållande till normalläget för investeringar i kommunen

- Hur betydande var projekten i avtalet i förhållande till investeringsbudgeten i kommunen under ett vanligt år?
- Uppskatta hur många av projekten i avtalet som hade förverkligats under samma tidsperiod utan sammanslagningen eller sammanslagningsunderstödet.

Sammanslagningsunderstödet och dess betydelse för sammanslagningen och investeringarna

- Hur påverkade sammanslagningsunderstödet förhandlingarna och överenskommelserna om investerings- och utvecklingsprojekt?
- Vilken betydelse hade understödet för att sammanslagningen genomfördes?

Det ekonomiska och demografiska utgångslägets betydelse för överenskommelserna i avtalet

- Upplevde du att det fanns en medvetenhet om kommunens ekonomiska ställning bland beslutsfattarna vid tiden för sammanslagningsförhandlingarna?
- Hur påverkade storlekskonstellationerna [antalet samgångskommuner, storleksskillnaden mellan dem, det sammanlagda invånarantalet] sammanslagningsförhandlingarna och avtalet?

Avtalets möjliga negativa inverkan på kommunens handlingsutrymme

- Har investeringarna och de övriga ekonomiska satsningar som man kom överens om i sammanslagningsavtalet belastat kommunens ekonomi på kort sikt och/eller påverkat kommunens handlingsutrymme på långt sikt?
- Upplever du att man i ert avtal hade bundit sig till särskilt omfattande investeringar?

- Var det några projekt som redan hade planerats före sammanslagningen men som ni var tvungna att skjuta upp eller slopa på grund av de investeringar som man kom överens om i sammanslagningsavtalet?
- Hur genomfördes löneharmoniseringen i er kommun och hur har det påverkat kommunens ekonomi på kort och lång sikt?
- Hur har anställningsskyddet påverkat kommunens ekonomi?
- Hur skulle du allmänt taget beskriva att överenskommelserna om servicen och förvaltningen i avtalet har påverkat kommunens ekonomi?

Sammanlagningens positiva inverkan för kommunens utveckling och handlingsutrymme

- Beskriv den relativa positiva effekten av följande sammanslagningsrelaterade faktorer, på kort och lång sikt: 1) sammanslagningsunderstödet, 2) rationalisering och omorganisering av kommunala verksamheter, 3) de möjligheter som den ökade storleken och "bredare axlar" medför.
- Hur skulle du allmänt taget beskriva kommunsammanslagningens inverkan på kommunens ekonomiska utveckling?
- Har sammanslagningen varit avgörande för områdets livskraft?
- Finns det något konkret som sammanslagningen har möjliggjort, omöjliggjort, förenklat eller försvårat i kommunen?'

Andra faktorer som särskilt påverkat kommunens handlingsutrymme under undersökningsperioden

- Om du för en stund bortser från kommunsammanslagningen och den aktuella social- och hälsovårdsreformen, vilka var de mest betydande förändringarna i kommunens verksamhetsomgivning under åren 2009–2015 med tanke på kommunens ekonomi och handlingsutrymme? Det kan till exempel vara fråga om ändringar i kommunens näringsstruktur, speciallagstiftning eller andra regelverk som har inneburit ökade eller minskade kostnader eller intäkter.

Den ekonomiska utvecklingen i kommunen under undersökningsperioden

- [Beskrivning av den ekonomiska indikator som konstruerats för studien] På en skala från 1 till 6, var skulle du uppskatta att er kommun placerade sig strax före sammanslagningen (åren 2007 och 2008) och i dagsläget (eller rättare sagt åren 2015 och 2016) om de starkaste kommunerna i Finland ligger nära 1 och de svagaste nära 6? Kom ihåg att mätaren anger kommunens ekonomiska ställning i relation till de andra kommunerna i Finland.

Sammanslagningens betydelse för kommunens utveckling och verksamhet överlag, i relation till övriga faktorerens betydelse

- Om du ser på kommunens verksamhet och ekonomi som helhet, vilka är de faktorer som enligt dig främst påverkar kommunens handlingsutrymme?
- Jämför betydelsen av följande faktorer för kommunens ekonomiska utveckling sedan sammanslagningen: överenskommelser vid sammanslagningen (investeringar, löneharmonisering, organisering av service); övriga följder av sammanslagningen (t.ex. anställningsskydd); förändringar i närings- och befolkningsstrukturen; övriga förändringar i kommunens yttre omständigheter, fränsett SoTe-reformen (t.ex. speciallagstiftning).

Bilaga 3: Intervjuobjekt

De fem kommuner där det på basis av sammanslagningsavtalen visade sig att man hade kommit överens om de mest omfattande satsningarna per capita var Kimitoön, Kauhava, Saarijärvi, Vittis och Väståboland. Saarijärvi och Kauhava utelämnades – Saarijärvis fall baserade sig beslutet på att kommundirektörerna byttes år 2013. För Kauhavas del ställde ingen lämplig representant för kommunen upp på en intervju med den tidsram som gavs. För de övriga tre ovan nämnda kommunernas del intervjuas de personer som var stads- eller kommundirektörer under den första perioden som den nya kommunen fanns (åtminstone åren 2009–2015): Tom Simola (kommundirektör i Kimitoöns kommun och Kimito, åren 2001–15), Jyrki Peltomaa (kommundirektör i Vittis sedan år 1999), Folke Öhman (kommundirektör i Väståboland och Pargas åren

2002–2015). I tolv av kommunsammanslagningarna hade man inte bundit sig till några satsningar alls. Dessa kommuners handlingsutrymme förväntas inte begränsas av sammanslagningsavtalet. Representanter för två av dessa kommuner intervjuas som referensgrupp. De kommuner som har valts ut är Eura och Raseborg. Eura har tagits med för att försäkra att varje kategori av sammanslagningskommuner finns representerad bland intervjukommunerna. Raseborg har inkluderats eftersom kommunen enligt indikatorn i denna studie hade den svåraste ekonomiska ställningen av alla sammanslagningskommuner år 2009. Intervjuobjekten för dessa kommuners del är Matti Lahtinen (kommundirektör i Eura åren 1987–2015) och Mårten Johansson (stadsdirektör i Raseborg och Ekenäs åren 2005–15).

Bilaga 4: Undersökningsvariabler

I tabellen på följande sida har de mest centrala undersökningsvariabler samlats.

Kommunerna är i första hand ordnade efter undersökningskategori (se avsnitt 6.1.1), i andra hand efter kommunens invånarantal. De numeriska kolumnerna, från vänster:

Invånarantal 2008: Det sammanlagda antalet i de samgående kommunerna år 2008.

Ekonomi Intervall: Ekonomisk ställning åren 2007–2008 enligt intervallmodellen.

Ekonomi Trafikljus: Ekonomisk ställning åren 2007–2008 enligt trafikljusmodellen.

Understöd: Totalbeloppet av det sammanslagningsunderstöd som kommunen fick.

Satsningar: Totalbeloppet av investerings- och utvecklingsprojekten i avtalet.

Understöd per invånare: Sammanslagningsunderstödet belopp per kommuninvånare.

Bindande per invånare: Beloppet av alla bindande projekt i avtalet per kommuninvånare.

Detaljerade per invånare: Beloppet av detaljerat angivna projekt i avtalet per kommuninvånare.

Ekonomiskt utfall: Ekonomisk ställning åren 2015–2016 enligt intervallmodellen.

Ekonomisk utveckling: Differensen mellan ekonomiskt utfall och Ekonomi Intervall.

Kommun	Invånarantal 2008	Ekonomi Intervall	Ekonomi Trafikljus	Understöd	Satsningar	Understöd per invånare	Bindande per invånare	Detaljerade per invånare	Ekonomiskt utfall	Ekonomisk utveckling
Alajärvi	10 634	4,8	3,0	3 800 000	0	357	0	0	3,3	1,5
Vittis	10 703	4,0	2,0	3 600 000	3 200 000	336	299	0	3,1	0,9
Saarijärvi	10 730	5,2	3,0	3 600 000	3 600 000	336	336	112	4,0	1,2
Nyslott	27 827	3,9	2,0	5 760 000	5 400 000	207	194	194	4,4	-0,5
Ylöjärvi	29 762	3,9	1,0	6 036 400	0	203	0	0	3,8	0,2
Lojo	39 133	3,7	0,0	5 760 000	0	147	0	0	4,0	-0,3
Raumo	39 747	1,2	0,0	5 760 000	10 200 000	145	257	257	1,4	-0,3
Medelv, kat 1	24 077	3,8	1,6	4 902 343	3 733 333	247	181	80	3,4	0,4
Rusko	5 758	2,3	0,0	3 600 000	0	625	0	0	2,2	0,2
Pöytyä	8 397	2,9	0,0	3 600 000	1 080 000	429	129	129	3,3	-0,3
Mänttä-Vilppula	11 645	4,4	2,0	5 152 500	0	442	0	0	4,8	-0,3
Eura	12 576	3,5	0,0	3 600 000	0	286	0	0	3,7	-0,2
Kurikka	14 749	2,3	0,0	4 500 000	2 250 000	305	153	0	3,5	-1,3
Jämsä	23 167	4,5	1,5	6 480 000	2 500 000	280	108	108	3,1	1,4
S:t Karins	30 347	3,9	0,5	6 480 000	0	214	0	0	3,3	0,7
Medelv, kat 2	15 234	3,4	0,6	4 773 214	832 857	369	56	34	3,4	0,0
Masku	9 383	3,9	1,0	4 955 900	0	528	0	0	4,7	-0,8
Västaboland	15 405	4,7	1,5	7 380 000	4 250 000	479	276	243	3,0	1,7
Loimaa	17 102	4,8	3,0	5 760 000	4 660 000	337	272	272	3,8	1,1
Nådendal	18 391	1,8	0,0	7 020 000	0	382	0	0	1,9	-0,2
Sastamala	24 519	4,6	1,5	7 740 000	6 262 500	316	255	89	3,7	0,9
Karleby	45 644	5,2	4,0	9 000 000	0	197	0	0	5,4	-0,3
Medelv, kat 3	21 741	4,2	1,8	6 975 983	2 528 750	373	134	101	3,8	0,4
Siikalatva	6 394	5,8	5,5	7 510 800	0	1 175	0	0	4,2	1,7
Kimitoön	7 303	4,4	1,5	5 760 000	5 400 000	789	739	0	2,8	1,7
Kauhava	17 773	4,4	1,0	8 397 000	6 133 765	472	345	345	3,9	0,5
Raseborg	28 834	5,7	4,5	8 900 000	0	309	0	0	5,8	-0,2
Medelv, kat 4	15 076	5,1	3,1	7 641 950	2 883 441	686	271	86	4,2	0,9
Medelv, alla	19 413	4,0	1,6	5 839 692	2 388 533	387	146	73	3,6	0,4