

Kommunsammanslagningars utgiftsdämpning och
eventuella konsekvenser för den grundläggande
utbildningen

En kvasiexperimentell studie

Mattias Jansryd
Avhandling pro gradu
Offentlig förvaltning
Åbo Akademi: Fakulteten för
samhällsvetenskaper och ekonomi
Våren 2021
Handledare: Siv Sandberg

Ämne: Offentlig förvaltning	
Författare: Mattias Jansryd	
Arbetets titel: Kommunsammanslagningars utgiftsdämpning och eventuella konsekvenser för den grundläggande utbildningen - En kvasiexperimentell studie	
Handledare: Siv Sandberg	
<p>Abstrakt:</p> <p>Det föreligger ingen omfattande mängd forskning på den reform i Finland som kom att kallas kommun- och servicestrukturreformen, vad gäller dess effekter på den kommunala ekonomin. Syftet med den här avhandlingen var därför att dels studera kommunsammanslagningar i allmänhet och dels kommun- och servicestrukturreformen i synnerhet för att utröna deras inverkan på kommunernas totala kostnader och kostnader som kommer av tillhandahållandet av den grundläggande utbildningen. Eftersom skolstängningar eventuellt kan bidra med en dämpad utgiftsökning i kommunerna har avhandlingen också studerat huruvida kommunsammanslagningar får konsekvenser för den grundläggande utbildningens skolnät. Tre forskningsfrågor utformades:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Har de totala kostnaderna och utgiftsökningen i kommunerna i Finland dämpats genom de kommunsammanslagningar som skedde på grund av kommun- och servicestrukturreformen? 2. Existerar någon sannolik relation mellan en kommunsammanslagning och kostnaderna inom den grundläggande utbildningen i Finland? 3. Får kommunsammanslagningar i Finland som följd att skolor inom den grundläggande utbildningens skolnät stängs i högre utsträckning i jämförelse med kommuner som inte genomgått en kommunsammanslagning? <p>Forskningsdesignen som användes i studien var av en kvasiexperimentell karaktär med en kvantitativ design. Statistiska data för ändamålet samlades in från Statistikcentralen. Statistiken analyserades genom bivariata regressioner.</p> <p>Analysen visade att de totala kostnadernas utgiftsökning tio år efter kommun- och servicestrukturreformen inte har dämpats på en statistiskt signifikant nivå. Analysen hittade heller inget samband mellan en kommunsammanslagning och en skillnad i utgiftsökningen inom den grundläggande utbildningen. Skolor förefaller inte heller stänga i högre grad i kommuner som sammanslagits, utan skolstängningar verkar utifrån resultatet, samt i enlighet med tidigare forskning på området, ske endast när elevunderlaget nått en viss nivå.</p>	
<p>Nyckelord: Kommunsammanslagning, kommunreform, kommun- och servicestrukturreformen, kommuner, grundläggande utbildning, skolstängningar, regressionsanalys, Finland</p>	
Datum: 8.5.2021	Sidantal: 94

Innehållsförteckning

1	Inledning.....	1
1.1	Bakgrund och problemformulering	1
1.2	Syfte och frågeställningar	3
1.3	Avgränsningar	5
1.4	Disposition.....	7
2	Allmänt om kommunsammanslagningar	8
2.1	Förutsättningar för att ändra kommunindelningen	8
2.2	Genomförandet av en kommunsammanslagning	9
3	Förklaringar till kommunsammanslagningar	12
3.1	Ekonomiska förklaringar	12
3.2	Politiska förklaringar	14
3.3	Sammanlagningsavtal i Finland	19
3.4	Kommun- och servicestrukturreformen.....	21
3.4.1	Bakgrund till reformen	21
3.4.2	Syftet och målet med reformen	24
3.4.3	Reformens tilltänkta verkningar.....	25
4	Förklaringar till skolstängningar	27
5	Den grundläggande utbildningen i Finland.....	29
5.1	Lagkrav för och finansiering av den grundläggande utbildningen.....	29
5.1.1	Krav på undervisningen	30
5.2	Kommunsammanslagningars påverkan på den grundläggande utbildningens skolnät	31
6	Effekter av kommunsammanslagningar.....	34
6.1	Kostnader.....	34
6.2	Servicenivån	38
6.3	Den grundläggande utbildningen.....	40
6.4	Sammanfattning av kapitlet	41
7	Sammanfattning	44
8	Hypoteser	46
8.1	Forskningsfråga 1	46
8.2	Forskningsfråga 2	47
8.3	Forskningsfråga 3	47
8.4	Avhandlingens hypoteser	48
9	Upplägg och genomförande	49

9.1	Forskningsdesign- och strategi	49
9.1.1	Design.....	49
9.1.2	Strategi	50
9.2	Urval av fall	51
9.3	Datainsamlingsmetod	55
9.4	Databearbetning.....	57
9.5	Dataanalys	59
9.6	Validitet och reliabilitet.....	62
9.6.1	Validitet.....	62
9.6.2	Reliabilitet.....	63
10	Resultat.....	65
10.1	Presentation av data	66
10.2	Totala kostnader	70
10.2.1	År 2008–2010.....	71
10.2.2	År 2008–2015.....	71
10.2.3	År 2008–2019.....	73
10.3	Kostnader för den grundläggande utbildningen	74
10.3.1	År 2008–2010.....	74
10.3.2	År 2008–2015.....	75
10.3.3	År 2008–2019.....	76
10.4	Skolor per elev.....	77
10.4.1	År 2008–2010.....	77
10.4.2	År 2008–2015.....	77
10.4.3	År 2008–2019.....	78
11	Avslutning.....	80
11.1	Slutsatser.....	80
11.2	Diskussion	85
	Källförteckning.....	87

Tabellförteckning

Tabell 1, Totalt antal skolor i den grundläggande utbildningen	33
Tabell 2, Avhandlingens hypoteser	48
Tabell 3, Urval av kommuner	53
Tabell 4, Variabler.....	58
Tabell 5 Beroende variabler	61
Tabell 6 Oberoende variabel	61
Tabell 7 Övriga variabler	61
Tabell 8, Grundläggande data över urvalet	66
Tabell 9, Modellsummering	71
Tabell 10, Modellsummering	71
Tabell 11, Variansanalys	71
Tabell 12, Modellsummering	73
Tabell 13, Variansanalys	73
Tabell 14, Modellsummering	74
Tabell 15, Variansanalys	75
Tabell 16, Modellsummering	75
Tabell 17, Variansanalys	75
Tabell 18, Modellsummering	76
Tabell 19, Variansanalys	76
Tabell 20, Modellsummering	77
Tabell 21, Variansanalys	77
Tabell 22, Modellsummering	77
Tabell 23, Variansanalys	78
Tabell 24, Modellsummering	78
Tabell 25, Variansanalys	78
Tabell 26, Verifiering eller falsifiering av hypoteser	84

Figurförteckning

Figur 1, Skillnad totala kostnader per invånare.....	67
Figur 2, Skillnad kostnad per elev.....	67
Figur 3, Skillnad skola per elev.....	68
Figur 4, Spridningsdiagram, Kostnad per invånare 2008.....	69
Figur 5, Spridningsdiagram, Kostnad för den grundläggande utbildningen per elev 2008	69
Figur 6, Spridningsdiagram, Skola per elev 2008	70

1 Inledning

1.1 Bakgrund och problemformulering

Om grundskolor stängs i samma takt som idag kommer Finland att ha nära hälften färre skolor om 20 år (Holmberg 2020). Av det kan vi således dra slutsatsen att skolnätet för den grundläggande utbildningen förändras. År 2005 fanns 3 347 skolor inom den grundläggande utbildningen. År 2019 var antalet skolor 2 188. Antalet skolor som rymmer hela den grundläggande utbildningens omfattning, årkurs 1–9, hade ökat med 256 skolor (Finlands officiella statistik B).

År 2009 slogs de kommuner som var förlagda på Kimitoön ihop till en och samma kommun, Kimitoöns kommun. Efter detta stängdes fyra skolor i Kimitoöns kommun (Svenska Yle 2009). Kommunen bildades som en effekt av kommun- och servicestrukturreformen. Syftet med reformen var att förbättra produktiviteten och dämpa den utgiftsökning som pågick i kommunerna.

Kommunförbundet definierar en kommunsammanslagning som ett strategiskt val av kommunerna för att bättre kunna möta framtida utmaningar (Kommunförbundet 2020A). Nyttan av kommunsammanslagningar syns dock inte direkt utan man bör se kommunsammanslagningar som något som skapar effekter som gör framtidsutveckling möjlig (Ibid.).

Det framgår emellertid inte av Svenska Yles artikel om skolstängningarna var en direkt konsekvens av kommunsammanslagningen 2009 eller en konsekvens av att elevunderlaget i skolorna helt enkelt var för lågt. Vi kan således inte dra någon slutsats om anledningen till själva skolstängningarna. Här kan nämnas att förändringar i skolnätet i Norden har varit ett resultat av ett för lågt elevunderlag och tendenser till centralisering har varit tydliga (Lind & Stjernström 2015, 6–7). Däremot finns många andra faktorer som väger in vid en stängning av en skola. Exempelvis måste kommunen beakta eventuell överkapacitet, föråldrade faciliteter, svårigheter att få kompetent personal, samt det faktum att en åldrande befolkning ökar trycket på kommunerna att omfördela skattepengar från skola till äldreomsorg (Lind & Stjernström 2015, 7). Det finns också den pedagogiska frågan om hur man i en skola med ett lågt elevantal kan strukturera upp inläringen på ett pedagogiskt bra sätt (Lind & Stjernström 2015, 8).

I Finland har det under 2000-talet verkställts ett flertal kommunsammanslagningar och år 2009 verkställdes hela 32 kommunsammanslagningar mellan 99 kommuner (Kommunförbundet

2020A). Kommunsammanslagningarna som skedde 2009 var en följd av lagen om en kommun- och servicestrukturreform (FFS 169/2007), vilken hade som målsättning att skapa en livskraftig, funktionsduglig och enhetlig kommunstruktur. Därutöver hade lagen som mål att i hela landet säkerställa invånarna service av hög kvalitet.

Redan innan ovan nämnda reform sjösattes fanns det dock lagmässiga mekanismer för att försöka få till stånd samarbete mellan kommunerna. Detta genom lagen om försök med samarbete inom kommunerna (2002/556). Uppenbarligen såg alltså lagstiftaren redan innan kommun- och servicestrukturreformen ett behov av åtminstone samarbeten mellan kommuner utan att för den delen kräva att kommunsammanslagningar skulle verkställas. Även efter kommun- och servicestrukturreformen har ett försök till kommunreform gjorts i Finland. Den reformen byggde på en skyldighet för kommunerna att utreda en eventuell kommunsammanslagning, men reformen föll på grund av en politisk splittring inom regeringspartierna i Finland (SOU 2020:8, 87). Med andra ord har frågan om kommunsammanslagningar i Finland varit aktuell under största delen av 2000-talet.

Av en kommunsammanslagning följer emellertid inte per automatik ändringar i servicestrukturen då den frågan med hänvisning till den kommunala självstyrelsen är upp till varje ny kommun. I och med att lagen om en kommun- och servicestrukturreform hade som syfte att öka produktiviteten och dämpa utgiftsökningen inom den kommunala förvaltningen uppstod likväl frågan hur effektiviseringen skulle göras. Ett sätt att minska kostnaderna kan vara att få skalfördelar inom kommunens verksamhet (Blesse & Baskaran 2016). Inom den grundläggande utbildningen har som nämnts ovan skolor stängts efter en kommunsammanslagning (Svenska Yle 2009). Likväl kan en skolstängning ske på grund av bristande elevunderlag och inte för att spara kostnader, men att ha större och färre enheter borde kunna vara ett sätt för en kommun att få ner kostnaderna.

Den grundläggande utbildningen står för i snitt 7,4 procent av kommunernas totala kostnader (Finlands officiella statistik A), därför bör neddragningar i den inte leda till sådana väsentliga inbesparingar att en kommun i ekonomisk obalans får en ekonomi i balans. Däremot är det förståeligt att kommuner gör neddragningar inom den grundläggande utbildningen i form av att stänga skolor för att i övrigt kunna trygga den lagstadgade servicen, eftersom halvtomma skolor bör kunna anses vara ekonomiskt ohållbart.

En central fråga när det gäller kommunsammanslagningar är om en kommunsammanslagning faktiskt sänker kostnader för den nya kommunen. Det kan vara så att en kommunsammanslagning sänker kostnaderna för någon verksamhetsform medan den höjs för någon annan. Dock skulle det kunna innebära att man effektiviserat en verksamhetsform så att man kan ge en bättre service inom en annan verksamhetsform. Därutöver är det också viktigt att tänka på den eventuella kvalitetshöjning som kan ske genom att bilda en ny, större kommun.

Genom att närmare studera kommunsammanslagningar i Finland till följd av kommun- och servicestrukturen kan vi förhoppningsvis se vilka eventuella effekter kommunsammanslagningar och i synnerhet nämnda reform har haft på kommunernas kostnader samt om kommunsammanslagningar har någon inverkan på den grundläggande utbildningens skolnät.

1.2 Syfte och frågeställningar

Det finns relativt omfattande forskning kring kommunsammanslagningar i allmänhet och även en hel del forskning på kommunsammanslagningar i Norden och i Finland. Emellertid finns det inte någon större mängd forskning på kommun- och servicestrukturen, antagligen eftersom kommunsammanslagningar är ett långsiktigt projekt där eventuella positiva effekter kommer efter lång tid (Kommunförbundet 2020A). Nu har mer än tio år gått sedan kommunsammanslagningarna som verkställdes 2009, vilket borde betyda att eventuella positiva effekter i linje med reformens målsättningar skulle kunna urskönjas.

Forskning vad gäller kommunsammanslagningars effekter på kommunernas kostnadsökning är också relativt omfattande men vad gäller den grundläggande utbildningen är det sämre. En anledning till det kan vara att den grundläggande utbildningen står för en så pass liten kostnad för kommunerna att den ur det hänseendet inte varit intressant att se närmare på. Dock är det så att den grundläggande utbildningen i Finland får antas forma unga medborgare till det som de en dag kommer bli, vilket gör den grundläggande utbildningen till en mycket väsentlig del av det offentliga Finlands servicestruktur. Därutöver har jag inte i någon större uträkning funnit huruvida kommunsammanslagningar bidrar till att skolor inom den grundläggande utbildningen stänger i snabbare takt i de kommuner som genomgått kommunsammanslagningar.

Att undersöka kommun- och servicestrukturen är relevant i och med att den var en mycket omfattande reform som påverkade många kommuner och invånare, där det inte i dagsläget verkar föreligga något större forskningsmaterial. Att se huruvida reformen fick den tilltänkta effekt är även relevant för kommande reformer, dels sådana som handlar om

kommunsammanslagningar, dels sådana reformer vilka har som avsikt att få ner kostnader genom stordriftsfördelar.

Att se på relationen mellan kommunsammanslagningar och kostnaderna inom den grundläggande utbildningen är relevant eftersom utbildningen ligger till grund för studier på högre nivå. Frågan är om en sammanslagning kan få ned kostnader i den grundläggande utbildningen. En viktig aspekt är ifall de eventuellt lägre kostnaderna bidrar till en sämre utbildning eller till en bättre och effektivare utbildning. Detta faller dock utanför denna avhandlings omfång, då de kvalitativa aspekterna inte omfattas av avhandlingen. Däremot är det möjligt att utifrån de resultat som kommer av denna avhandling fortsätta i senare forskning som då kan se på eventuella samband mellan kostnaderna inom den grundläggande utbildningen och kvaliteten inom densamma.

Elevers skolväg är relevant att undersöka med tanke på att en längre skolväg ger kortare tid för vila och fritidsaktiviteter. Har kommunsammanslagningar som följd att elevers skolväg blir längre bör detta vara en viktig fråga att lyfta i samband med att en kommunsammanslagning utreds. I avhandlingen är dock inte syftet att se ifall skolvägen blivit längre i direkt avseende, utan att undersöka huruvida skolor stängs i större utsträckning i sammanslagna kommuner jämfört med icke sammanslagna kommuner, vilket indirekt torde betyda att skolvägen för vissa, eller många, elever blir längre.

Syftet är sålunda att undersöka om det finns något samband mellan kommunernas kostnader och det faktum att kommunen genomgick en kommunsammanslagning inom ramen för kommun- och servicestrukturreformen, om kommunsammanslagningar har som effekt att skolor stängs i en högre grad inom den grundläggande utbildningen, samt om sammanslagningen bidrar till en lägre utgiftsökning inom densamma.

Ur syftet kan vi formulera följande forskningsfrågor:

1. Har de totala kostnaderna och utgiftsökningen i kommunerna i Finland dämpats genom de kommunsammanslagningar som skedde på grund av kommun- och servicestrukturreformen?
2. Existerar någon sannolik relation mellan en kommunsammanslagning och kostnaderna inom den grundläggande utbildningen i Finland?

3. Får kommunsammanslagningar i Finland som följd att skolor inom den grundläggande utbildningens skolnät stängs i högre utsträckning i jämförelse med kommuner som inte genomgått en kommunsammanslagning?

Den första frågan behandlar kommun- och servicestrukturen och dess målsättning att dämpa utgiftsökningen i kommunerna. Metodiken kommer att utgå från statistiska data där kostnadsökningen mellan två tidpunkter kommer att bli den beroende variabeln och huruvida kommunen genomgått en sammanslagning kommer att bli den oberoende variabeln.

Den andra frågan studerar kostnaderna inom den grundläggande utbildningen där fokus också kommer vara på utgiftsdämpning. Kommunernas kostnader har mellan 2008-2010 ökat med cirka 2,5 miljarder euro (Finlands officiella statistik A) och mellan 2008–2019 ökat med cirka 8,6 miljarder euro (Ibid.) vilket betyder att vi inte bör undersöka om kostnaderna blivit lägre för sammanslagna kommuner utan istället undersöka om kostnadsökningen blir lägre i en sammanslagen kommun jämfört med en icke sammanslagen kommun.

För att svara på den tredje frågan kommer en jämförelse att göras på samma sätt som i de två första frågorna. Antalet skolor per elev jämförs mellan två olika tidpunkter för att se ifall det i större utsträckning är färre skolor per elev i de kommuner som genomgått en kommunsammanslagning jämfört med de som inte genomgått en kommunsammanslagning. Här är det återigen viktigt att inte se på antalet skolor per elev, utan på skillnaden i hur många skolor som stängts under den valda mätperioden. Detta eftersom vi vet att skolor inom den grundläggande utbildningen stängs oavsett kommunsammanslagningar.

En närmare beskrivning av metodiken följer i kapitlet om upplägg och genomförande.

1.3 Avgränsningar

Den här avhandlingen avser undersöka kommunsammanslagningar i Finland och mer specifikt de kommunsammanslagningar som verkställdes till följd av kommun- och servicestrukturen. Avhandlingen gör ingen ansats att undersöka samtliga av de kommunsammanslagningar som verkställdes i Finland och inte heller samtliga kommunsammanslagningar som genomgick på grund av den nämnda reformen. Avhandlingen avgränsar sig till de kommunsammanslagningar som skedde år 2009, eftersom dessa inträffade till följd av reformen samt att det gått tio år sedan sammanslagningarna verkställdes med några få undantag. Dessa redogörs för i kapitlet om upplägg och genomförande. Att i avhandlingens studie ta med kommuner som genomgick en sammanslagning inom ramen för reformen, men

där tio år inte förflutit, omöjliggör för en jämförelse över ett för ändamålet tillräckligt långt tidsspänn varför avgränsningen är nödvändig för studiens genomförande. Vad gäller de totala kostnaderna för kommunerna är det bruttoverksamhetskostnader som avses eftersom jag vill se på de faktiska kostnaderna exklusive eventuella avgiftsintäkter och liknande. Det finns förvisso en del problematik med att använda bruttoverksamhetskostnaderna, men det redogörs för senare i avhandlingen. De kommuner som de sammanslagna kommunerna ska jämföras mot är inte samtliga övriga kommuner i Finland eftersom vissa kommuner inte uppfyllde förutsättningarna i kommun- och servicestrukturreformerna. Här har valet gjorts att omfatta de kommuner som i någon form deltog i reformen genom att de utreddes för kommunsammanslagning under de år som reformen pågick. Det skapar en grupp kommuner som till antalet är nära de kommuner som deltog i reformen och sammanslogs. De liknar förhoppningsvis de kommuner som sammanslogs eftersom de faktiskt utreddes för en eventuell kommunsammanslagning.

Eftersom tyngdpunkten är på den grundläggande utbildningens skolnät, som är det skolnät som är tätast i Finland (RP 86/1997 rd, 10), faller övriga utbildningsformers kostnader utanför studiens omfång. Att det är just den grundläggande utbildningens skolnät som studeras beror dels på det stora antalet skolor, vilket möjliggör för tydliga skillnader i antalet skolor över tid och dels på att det handlar om barn som inte på egen hand kan ta sig till skolan utan behöver skolskjuts vid de fall där skolan ligger tillräckligt långt bort.

Den grundläggande utbildningens kostnader rör sig emellertid om nettodriftskostnader eftersom det är så kommunerna redovisar dem till Statistikcentralen. Kommunerna uppbär dock inga avgifter för den grundläggande utbildningen. Det kan eventuella vara några mindre intäkter i form av ersättningar som redovisas inom nettodriftskostnaderna, men av det följer inget problem eftersom uppgifterna har samma källa för samtliga i studien medtagna kommuner.

Det finns olika politiska syften med kommunsammanslagningar som kommer att redogöras för i denna avhandling. Detta görs för att skapa en förståelse för varför kommunsammanslagningar generellt sker. Dock görs ingen ansats att närmare studera de anledningar som förelåg för de kommuner som sammanslogs år 2009, i och med att den här studien använder sig av en statistisk analysmodell. Avhandlingen kommer inte heller behandla de anledningar som låg till grund för att de kommuner som utreddes för en eventuell kommunsammanslagning valde att inte verkställa kommunsammanslagningen.

1.4 Disposition

Avhandlingen består av elva kapitel med avsikt att avhandlingens innehåll ska presenteras i en logisk följd för läsaren. I det andra kapitlet förklaras vad en kommunsammanslagning innebär i allmänna ordalag, dels vad gäller förutsättningar för att genomföra en sådan och dels vad gäller genomförandet av den. Detta för att läsaren ska skapa sig en förståelse för kommunsammanslagningar som en företeelse i allmänhet och varför avhandlingen studerar fenomenet.

Som en följd av det som tas upp i det andra kapitlet, kommer det i tredje kapitlet redogöras för av vilken anledning kommunsammanslagningar sker. Här finns det ekonomiska och politiska förklaringar. Därutöver beskrivs kommun- och servicestrukturreformen och dess målsättning och tilltänkta verkningar för att skapa ett sammanhang för vår första forskningsfråga. I det fjärde kapitlet görs ett försök att förklara varför skolstängningar sker. Eftersom det ska formuleras hypoteser kring forskningsfrågorna är det välbehövligt att försöka hitta förklaringar till de skolstängningar som skett så att den hypotes som formuleras är väl underbyggd.

Det femte kapitlet behandlar den grundläggande utbildningen i Finland så att läsaren får en förståelse för vilka krav som uppställs inom den. Kraven påverkar nämligen väsentligt kommunens möjligheter att organisera den.

I kapitel sex redogörs för vilka effekter kommunsammanslagningar kan ha på kommuner. Den forskning som lyfts fram gäller främst studier som undersökt relationen mellan kommunsammanslagningar och kostnader i kommunerna. Det görs också ett försök att skapa en kontext där även servicenivån lyfts in i kapitlet för att ytterligare rama in den tredje forskningsfrågan om den grundläggande utbildningens skolnät. Därutöver förs kortare resonemang om vad beträffar den pedagogiska kvaliteten och hur en kommunsammanslagning eventuellt kan påverka den, eftersom det är en väsentlig aspekt att fundera kring vid en sammanslagning, även fast det inte faller inom den här studiens omfång. Avslutningsvis innan avhandlingen går in på den empiriska delen sammanfattas vad som lyfts fram i de tidigare kapitlen.

I det åttonde kapitlet redogörs för de hypoteser som utformas utifrån forskningsfrågorna och tidigare forskning. I det nionde kapitlet förklaras i detalj den metod som används i avhandlingens studie. I det tionde kapitlet presenteras resultat av studien och allting avslutas med slutsatser och en diskussion.

2 Allmänt om kommunsammanslagningar

2.1 Förutsättningar för att ändra kommunindelningen

För att klarlägga kommunsammanslagningars eventuella inverkan på en kommuns kostnader och den grundläggande utbildningens skolnät finns anledning att se under vilka förutsättningar en förändring av kommunindelningen kan ske i Finland.

I 1 § i kommunstrukturlagen (1698/2009) bestäms att Finland är indelat i kommuner. Denna bestämmelse baserar sig i sin tur på 121 § i Finlands grundlag (731/1999), vilken också stadgar att kommuninvånarna har rätt till självstyrelse. Det är dock kommunstrukturlagen som anger grunderna för kommunindelningen i Finland.

Enligt 3 § i kommunstrukturlagen finns ett antal sätt att ändra på kommunindelningen. För det första kan en eller flera kommuner upplösas och gå samman med en existerande kommun. För det andra kan samtliga berörda kommuner upplösas och gå samman genom att bilda en helt ny kommun. För det tredje kan en kommuns område delas mellan två eller flera andra kommuner så att den kommun som ska delas upplöses.

Kommunstrukturlagen bestämmer också om förutsättningarna för en ändring i kommunindelningen. Med andra ord kan inte en kommunsammanslagning enligt lag ske godtyckligt, utan vissa kriterier behöver vara uppfyllda. Kommunstrukturlagens 4 § nämner fyra kriterier. Om ett av dessa uppfylls så kan en ändring i kommunindelningen ske. Emellertid behöver också 2 § i samma lag uppfyllas, vilken fastställer att målet med en ändring av kommunindelningen är en framtida kommunstruktur som är livskraftig och regionalt enhetlig, som har en fungerande samhällsstruktur och som stärker förutsättningarna för kommuninvånarnas självstyrelse. Därutöver behöver kommunstrukturen ha en funktionell helhet där kommunerna har ekonomiska och personella resurser att ordna den service som åläggs kommunerna genom lag.

De fyra kriterierna i 4 § i kommunstrukturlagen består av att ändringen i kommunindelningen ska förbättra kommunens funktionella och ekonomiska förutsättningar, servicen och levnadsförhållandena för invånarna, verksamhetsmöjligheterna för näringar eller samhällsstrukturens funktionsduglighet. Utöver kriterierna bör man också eftersträva att både den svensk- och finskspråkiga befolkningen har tillgång till tjänster på det egna språket.

2.2 Genomförandet av en kommunsammanslagning

Själva genomförandet av en kommunsammanslagning är viktig att ha utredd, eftersom det är i själva genomförandet som kommunerna konkretiserar vad som ska hända när två eller flera kommuner går samman. Således följer nedan en redogörelse för hur en kommunsammanslagning går till i Finland.

Kommunstrukturlagen är indelad i 60 paragrafer vilket antyder att genomförandet av en kommunsammanslagning är en komplicerad process. Huvudpunkterna i själva genomförandet beskrivs nedan från start till mål, men inte så att varje lagrum beskrivs.

För att inleda en sammanslagning kan kommunernas fullmäktigen gemensamt göra en framställning till Finansministeriet om att slås samman. Finansministeriet kan i sin tur besluta att inleda en sammanslagning av kommuner genom att bestämma att en särskild kommunindelningsutredning ska göras. Vad en sådan innebär beskrivs senare i avhandlingen. Även kommuninvånare kan lämna in en framställning om en kommunsammanslagning. En sådan ska tillställas Finansministeriet efter att kommunerna fått lämna synpunkter på framställningen. Själva processen börjar dock ofta mycket tidigare genom informella diskussioner innan man tar beslut om att framställa om en kommunsammanslagning (Harjunen, Saarimaa & Tukiainen 2017, 8).

Ifall kommunerna gemensamt gör en framställning ska kommunerna motivera behovet av att ändra kommunindelningen och kommunerna behöver också redogöra för hur kommuninvånarna fått vara med i beredningen av framställningen. Det är nämligen bestämt i kommunstrukturlagens 7 § att kommunerna har en skyldighet att involvera kommuninvånarna under beredningen av en framställning. I lagrummet finns vissa formaliakrav som måste uppfyllas för att kommuninvånarna ska ha ansetts blivit involverade i beredningsprocessen. Därutöver behöver också kommunens företrädare för personalen involveras i beredningen av framställningen. En enskild kommun kan också lämna in en framställning om kommunsammanslagning. Då ska dock kommunen inhämta utlåtanden från berörda kommuner innan framställningen lämnas in.

När framställningen lämnats in till Finansministeriet ska ministeriet enligt 14 § i samma lag återigen involvera kommunerna ifall ministeriet inte förkastar framställningen omedelbart. Kommuninvånarna ska ha rätt att lämna anmärkningar på framställningen och berörda fullmäktigen ska också få lämna utlåtanden på framställningen.

För det fall att en eventuell kommunsammanslagning anses mycket svår eller annars omfattande kan Finansministeriet bestämma att en särskild kommunindelningsutredning ska göras. Initiativ till en särskild kommunindelningsutredning kan tas av Finansministeriet, kommuner eller minst 20 procent av de röstberättigade invånarna i en kommun. Därutöver finns också ett förfarande ifall en kommun är i en speciellt svår ekonomisk ställning. I 118 § i kommunallagen finns nämligen ett tillvägagångssätt som ska inledas ifall en kommun uppfyller vissa kriterier som gör att den anses vara en kommun i en speciellt svår ekonomisk ställning. En kommun anses vara i en speciellt svår ekonomisk ställning ifall den inte kommer kunna garantera kommuninvånarna de tjänster som lagen kräver. En utvärderingsgrupp ska tillsättas och den gruppen har rätt att lämna in förslag att en särskild kommunindelningsutredning ska genomföras.

När en särskild kommunindelningsutredning genomförs ska kommunerna delta i processen och även kommuninvånarna ska involveras. Den utredare som tillsätts för att genomföra den särskilda kommunindelningsutredningen ska, ifall utredningen ger skäl för det, ge förslag om ändring av kommunindelningen till berörda kommuners fullmäktigen. Ifall kommunerna godkänner utredarens förslag ska kommunerna framställa om ändring av kommunindelningen till Finansministeriet. Det finns förstås också en möjlighet att en kommun motsätter sig utredarens förslag. Ifall det sker ska utredaren lämna in sitt förslag till Finansministeriet till vilket fogas fullmäktiges utlåtanden över förslaget. Här finns också en möjlighet för utredaren att föreslå en kommunal folkomröstning i de kommuner som inte godkände förslaget.

Det är enligt 18 § i kommunstrukturlagen Statsrådet som beslutar om sammanslagning av kommuner. Emellertid är kommunal självstyrelse en grundlagsstadgad rättighet för kommunerna, vilket betyder att det finns tre olika förfaranden vid Statsrådets beslutsfattande. Ifall alla kommuner godkänner framställningen kan Statsrådet besluta om sammanslagningen. Ifall någon kommun motsatt sig sammanslagningen kan Statsrådet ändå besluta om en sammanslagning om sammanslagningen har fått majoritetens understöd i den om förslaget ovannämnda kommunala folkomröstningen.

Avslutningsvis kan Statsrådet besluta om sammanslagning för en kommun som är i en speciellt svår ekonomisk ställning trots motstånd från fullmäktige i en eller flera kommuner, ifall sammanslagningen behövs för att trygga kommuninvånarnas tillgång till lagstadgad service. Högsta förvaltningsdomstolen har även behandlat denna fråga (HFD 2014:197), i vars beslut domstolen konstaterade att även om en av kommunerna inte är i en speciellt ekonomisk svårt

ställningen så är det faktum att en av de tilltänkta sammanslagna kommunerna är i en sådan ställning ett godtagbart skäl för ett så betydande ingrepp i den kommunala självstyrelsen. I ett annat rättsfall (HFD 2016:157) konstaterades att en kommuns möjligheter att tillhandahålla lagstadgad service inte bara ska bedömas utifrån nuvarande lagstiftning utan också på kommande reformer som kan skapa förutsättningar för en kommun i en svår ekonomisk ställning att fortsättningsvis ge kommuninvånarna lagstadgad service. Dessa rättsfall visar på att en kommunsammanslagning som inkluderar en kommun som motsätter sig en sådan inte är någon enkel sak att genomföra, vilket är på grund av den kommunala självstyrelsen.

När framställningen har översänts till Finansministeriet och sammanslagningsavtalet är godkänt kan kommunerna verkställa kommunsammanslagningen. Det föreligger förvisso besvärsmätt enligt 52 § i kommunstrukturlagen men framställningen får verkställas även innan kommunfullmäktiges beslut vunnit laga kraft. Enligt förarbeten till lagen gör denna bestämmelse det möjligt för exempelvis kommunstyrelsen att omedelbart förbereda tillsättandet av en så kallad sammanslagningsstyrelse (RP 125/2009 rd, 96). Sammanslagningsstyrelsen är det organ som ska tillse att sammanslagningsavtalet verkställs och förbereder den nya kommunens verksamhet och förvaltning.

Utöver vad som ovan beskrivits finns ytterligare bestämmelser om övergångsperioden inför den nya kommunens inledande verksamhet, samt bestämmelser om personalens ställning, egendom, avgifters förenhetligande samt vilken hemort sammanslutningar och stiftelser får inom den nya kommunen. Dessa bestämmelser faller dock utanför den här avhandlingens avgränsade område och kommer således inte beskrivas närmare.

Som nämndes tidigare ska kommunerna som går samman upprätta ett sammanslagningsavtal. I 8 § i kommunstrukturlagen finns det tio punkter som bestämmer vad som minst ska ingå i avtalet. Kommunerna ska bland annat komma överens om namn på nya kommunen, hur förvaltningen ska se ut, hur servicesystemen ska samordnas samt principerna för skötseln av ekonomin. Beträffande tidpunkt för när sammanslagningsavtalet ska upprättas är det inte helt klart i kommunstrukturlagens 8 §. Däremot står det i propositionen att sammanslagningsavtalets styrande inverkan på ändringsprocessen stärks genom att avtalets innehåll och bindande karaktär innan statsrådet beslutar om sammanslagningen av kommunerna preciseras (RP 125/2009 rd, 60). Med andra ord godkänner kommunerna sammanslagningsavtalet innan Statsrådet tar beslut om en kommunsammanslagning.

3 Förklaringar till kommunsammanslagningar

Vi vet att kommunsammanslagningar skett i Finland. Men vilka förklaringar, syften och målsättningar kan ligga bakom? Vad beträffar kommunsammanslagningar är makten delad, där både kommunen och staten har rätt att ta initiativ till kommunsammanslagningar.

Eftersom lagen om en kommun- och servicestrukturreform togs fram tyckte lagstiftaren uppenbarligen inte att dåvarande kommunindelningsslag (1196/1997), som lade grunderna för kommunindelningen, räckte för att få kommuner att gå samman, utan att det krävdes ytterligare lagar. Innan syftet och förklaringen till kommun- och servicestrukturreformen lyfts fram så inleds det med de övergripande ekonomiska och politiska syften och målsättningar som kan tänkas föreligga vid en diskussion om nödvändigheten av kommunsammanslagningar. För att undersöka mer specifikt vad som kan ligga bakom en kommunsammanslagning i Finland kommer också ett antal så kallade sammanslagningsavtal att redogöras för.

3.1 Ekonomiska förklaringar

Det primära syftet med en kommunsammanslagning är att minska kostnaderna genom stordriftsfördelar, på engelska kallat Economies of Scale (Blesse & Baskaran 2016, 56; Allers & Geertsema 2016, 660). En större kommun bör enligt principen om stordriftsfördelar kunna leverera service till en lägre kostnad per invånare. Enligt Blesse och Baskaran (2016, 56) kan en kommunsammanslagning reducera kostnader genom en ökad specialisering inom förvaltningen samt genom att få rabatter mot det privata tack vare större inköpsmängder. Man kan också undvika att två anställda gör samma sak. Här lyfter Blesse och Baskaran emellertid fram att hårda regleringar kring anställningsvillkor och löner minskar möjligheterna till att uppnå personella kostnadsinbesparingar i den sammanslagen kommunen. Det är likväl ofta denna möjlighet till stordriftsfördelar som förespråkare av kommunsammanslagning åberopar (Moisio & Uusitalo 2013, 148). Det finns också motståndare av kommunsammanslagningar som hävdar att också små kommuner kan ta tillvara stordriftsfördelar genom att samarbeta med andra kommuner (Ibid.)

Yamada lyfter, i en vetenskaplig artikel från 2018, fram att större enheter kan dra fördel av stordrift (2018, 561). Därutöver har större kommuner en bredare skattebas att falla tillbaka på och har också en mer specialiserad service. Därutöver kan kommunen omfördela servicen inom kommunens gränser. Små kommuner i sin tur har högre kostnader per enhet men kan skapa en homogen service med avseende på kommuninvånarens preferenser och även en service som är närmare kommuninvånarna (Ibid.).

De ekonomiska syftena kan dock motarbetas av kommuninvånare som anser att en större kommun ska tillhandahålla en mer varierad service, vilket tvingar kommunpolitikerna att efter en kommunsammanslagning höja kostnaderna inom frivillig verksamhet. Blesse och Baskaran talar om en u-formad kostnadskurva där kostnaderna initialt går ner för att sedan öka till en högre nivå än innan kommunsammanslagningen (Blesse & Baskaran 2016, 56). Moisio och Uusitalo (2013, 157–158) såg i sin studie en sådan u-formad kostnadsutveckling inom den sociala välfärden i sammanslagna kommuner i Finland på 70- och 80-talet.

Det finns också indikationer, främst i nordiska länder, att vissa kommuner agerar opportunistiskt innan en kommunsammanslagning äger rum genom att dra på sig utgifter som beslutsfattarna vet kommer belasta den nya kommunen. På så vis får alla kommuninvånare i den nya kommunen dela på de utgifter som den tidigare kommunen själv skulle ha fått stå för (Blesse & Baskaran 2016, 56). Flera andra studier har kommit fram till att kommuner drar på sig skulder innan en sammanslagning för att kommunen vet att den framtida större skattebasen får dela på kostnaderna (Hinnerich 2009; Jordahl & Liang 2010; Blom-Hansen 2010). Specifikt små kommuner där beslutsfattarna kommer att ha svårt att bli valda i den nya kommunen kan fatta sådana beslut eftersom de personliga konsekvenserna är små (Hansen 2019, 677).

Det ovan nämnda är något som kan motverka de ekonomiska syftena med en kommunsammanslagning. Själva fenomenet kallas för allmänningens problem (Common Pool Problem) (Pavlović & Xeferis 2020). Härvid kan dock noteras att enligt 31 § i kommunstrukturlagen (1698/2009) får myndigheterna i de kommuner som går samma inte besluta i ärenden som skulle ha betydande verkningar, som är bindande för den nya kommunen och beträffande vilka ett beslut skulle strida mot sammanslagningsavtalets syfte, efter att statsrådet fattat beslut om sammanslagning av kommuner. Därmed har lagstiftaren i Finland varit medveten om allmänningens problem och försökt förhindra kommuner att dra på sig kostnader som en större allmänning senare skulle behöva bekosta. Av propositionen som lade fram lagförslaget framgår uttryckligen att syftet med bestämmelsen är att hejda beslut som ökar utgifterna i kommuner som går samman innan kommunsammanslagningen träder i kraft (RP 125/2009 rd, 83).

Det finns också en politisk verklighet som kan motverka de ekonomiska syftena med en kommunsammanslagning. I en studie visade det sig att utgifter i sammanslagna kommuner jämfört med icke sammanslagna kommuner var 11 procent högre (Moisio & Uusitalo 2013, 161). En möjlig förklaring är att det inom politiken anses vara en dålig politisk handling som

påverkar återvalsmöjligheterna att stänga små skolor för att skapa ett mer kostnadseffektivt skolnät (Ibid.; Lind & Stjernström 2015, 8).

Det kan dessutom vara svårt att harmonisera ner servicen i stället för upp, vilket kan innebära att den nya kommunen harmoniserar upp hela kommunens servicenivå till den högsta nivån för varje verksamhet som finns inom det geografiska området (Park 2013). Ifall en kommun satsar mycket på välfärden medan en annan kommun har ett kvalitativt vägnät kommer den nya kommunen som bildas av dessa två kommuner sålunda att inom hela det nya geografiska området behöva satsa mycket på välfärden samt ha ett kvalitativt vägnät. Detta skulle innebära högre utgifter per invånare som eventuellt skulle skapa en så pass stor fördröjande effekt att stordriftsfördelar inte till fullo kan täcka den nya kvalitetsnivån (Aller & Geertsema 2016, 662). Aller och Geertsema lyfter, med anledning av detta, fram att kommuner med mer homogena preferenser har mindre behov av att harmonisera upp servicenivån vilket kan leda till att den nya kommunen får en ekonomisk vinst av stordriftsfördelarna (Ibid.).

3.2 Politiska förklaringar

Det har visat sig att en känsla av oro för en försämrad närdemokrati inverkat på ifall en kommunsammanslagning blivit av eller inte (Lassen & Serritzlew 2011). Med andra ord finns ett klart politiskt syfte att för en mindre kommun vara negativt inställd till en kommunsammanslagning på grund av ett framtida minskat politiskt inflytande. Harjunen, Saarimaa och Tukiainen (2017, 26) tycker emellertid, med tanke på att det inverkar på den framtida kommunen, att fokus på närdemokrati och representation har varit för liten i kommunsammanslagningens utredningar. Ifall man vid en kommunsammanslagning inte beaktar konsekvenserna för närdemokratin och representationen finns risk för oförutsedda och ovälkomna effekter vad gäller regional jämlikhet (Ibid). Ett argument mot en kommunsammanslagning är just att små enheter är mer flexibla med mindre byråkrati och starkare närdemokrati (Moisio & Uusitalo 2013, 149).

Ytterligare kan många små enheter inom en begränsad yta skapa incitament för konkurrens, vilket kan driva upp servicenivån (Yamada 2018, 561). Därmed finns det klara politiska syften för små kommuner att inte gå samman med en större kommun, eftersom servicenivån också skulle kunna bli lidande.

Offentliga institutioner är dessutom ofta svåra att reformera. Förklaringen till en förändrad kommunstruktur med större enheter, som skedde i Sverige under perioden 1952–1974, kan förklaras med att små kommuners skattebas sjönk samtidigt som lagkraven på kommunerna

ökade. Man kan alltså hävda att det helt enkelt behövdes större enheter för att klara av den service som kommunerna skulle tillhandahålla (Erlingsson, Wångmar & Ödalen 2010, 4). Men Knight håller dock inte med (Knight 1992, 5). Han anser att politiska institutioner, som kommuner faktiskt är, inte kan betraktas som neutrala konstruktioner som kan justeras så att det blir så effektiva och ändamålsenliga som möjligt. Varje beslut om ändring av en institution kommer att ha fördelningskonsekvenser. Detta resonemang är något Acemoglu et al (2004, ref. i Erlingsson, Wångmar & Ödalen 2010, 6) håller med om. En förändring av en politisk institution föregås nämligen av en konflikt där den grupp som besitter mest politisk makt kommer att få igenom den förändring som den gruppen vill.

Ur det ovan framförda kan vi dra slutsatsen att kommuner inte per automatik kommer att bli större och färre, utan att det måste finnas en politisk vilja och majoritet för något sådant. Erlingsson, Wångmar & Ödalen (2010, 7) menar att en politisk majoritet för större enheter, som gäller i Norden, inte är den enda möjligheten och att det finns rimliga argument för att ha många små kommuner istället för färre stora kommuner. För det första skapar många små kommuner en konkurrens emellan dem, förutsatt att kommunerna har ett långtgående självstyre. Detta håller som nämnt ovan även Yamada med om. En kommun med en viss servicetillgång kommer att locka en viss typ av människor. Ju fler kommuner som finns, desto större chans föreligger för att den erbjudna servicen i någon kommun kommer att passa någon människa, vilket skulle bidra till att en majoritet av ett lands befolkning skulle få sitt servicebehov tillfredsställt. För det andra kan många små kommuner ses som frihetsmässigt mer positivt. Ju fler små kommuner som finns med ett varierat serviceutbud, desto mindre våld görs på människor eftersom varje människa förhoppningsvis kan hitta en kommun som tillhandahåller den specifika service den människan efterfrågar (Ibid.). Av detta kan man tänka sig att många små kommuner med diversifierad servicenivå ger möjlighet för människor att bosätta sig på en plats där de inte behöver ge upp sin egendom för att betala för service som de inte tänker utnyttja.

Det finns därutöver ytterligare två argument för små kommuner. Det ena argumentet är att många små kommuner ger fler möjligheter till olika policylösningar (Erlingsson, Wångmar & Ödalen 2010, 8). Som en följd av det skulle kommunerna kunna se och lära av varandras misstag och på sikt skapa bättre policylösningar på en kortare tid än vad ett färre antal kommuner skulle kunna göra. Det andra argumentet rör demokrati. I en liten kommun finns det större möjligheter för den enskilde att få inflytande i politiska frågor. Ytterligare är det lättare att utkräva ansvar, eftersom det antagligen är lättare att se vem som beslutat om vad. Av dessa argument menar således Erlingsson, Wångmar och Ödalen att många självstyrande små

kommuner inte kan avfärdas som ett helt orimligt politiskt alternativ. Med andra ord finns det klara politiska syften för att ha många småkommuner istället för ett färre antal storkommuner.

I syfte att djupare granska vilka politiska syften som kan ligga till grund för en kommunsammanslagning kan vi återgå till kommunsammanslagningarna under perioden 1952–1974. I Sverige lades en statlig utredning fram år 1945 (SOU 1945:38), i vilken det framfördes argument för större enheter för att motverka vissa ovälkomna utmaningar. Bland annat det för kommunerna växande beroendet av statsbidrag vilket orsakade en ökad statlig styrning samt det faktum att många kommuner hade svårt att klara sina uppgifter fördes fram som argument. Utredningen hyste heller ingen tro till att de kommunala uppgifterna i framtiden skulle minska. Därutöver ansåg utredningen att för stor interkommunal samverkan skulle urholka självstyrelsen, också ifall vissa kommunala ansvarsområden överfördes på landsting eller stat. Kommunernas svårigheter med att klara sina uppgifter hade enligt utredningen som följd att många kommuner enbart utförde lagstadgade uppgifter.

Utredningen fick som konsekvens att det lades fram en proposition till Sveriges riksdag året därpå (Prop. 1946:236). I den gick man så pass långt att man skrev att småkommuner i åtskilliga avseenden var direkt olämpliga att handha de kommunala uppgifterna. Som exempel angavs att vissa uppgifter inte självständigt kunde organiseras i en liten kommun, samt att vissa ansvarsområden inte på ett effektivt sätt kunde förvaltas i småkommunerna. Därutöver var vissa arbetsuppgifter i så pass liten skala att de inte uppgick tillräckligt med arbete för att kunna organiseras på ett lämpligt sätt i en liten kommun. Bristen på tillräckligt med arbetsuppgifter gav också upphov till att kommunerna inte fick tillräcklig erfarenhet inom många områden. På grund av kommunernas förhållandevis små ekonomiska medel menade propositionen att kommunerna sökte utföra lagstadgad service med så låga kostnader som möjligt, vilket omöjliggjorde en tidsenlig utveckling, som i sin tur fick som följd att småkommunerna hade en sämre service än de större kommunerna (Prop. 1946:236, 19).

Det framkommer emellertid av propositionen att det inom det kommunala fältet inte rådde politiskt enighet med Sveriges regering, vilket föranledde att ett antal invändningar inkom under tiden för inlämnande av yttranden. De största invändningarna var att färre kommuner skulle öka avstånden med olägenheter som följd, ny indelning skulle medföra högre förvaltningskostnader och höjda skatter, samt att den nuvarande kommunindelningen inte hittills hade medfört några olägenheter eller svårigheter inom den egna kommunen (Prop. 1946:236, 27).

Erlingsson, Wångmar och Ödalen (2010, 14) framför att de huvudsakliga politiska syftena med propositionen var att de nya, större kommunerna skulle bli ett betydelsefullt verktyg i utbyggnaden av den svenska välfärden. Genom att tvinga kommuner att gå samman fanns det inget behov av att överlåta kommunala uppgifter på exempelvis landstingen och staten, utan de nya kommunerna kunde till och med påläggas ytterligare ansvarsuppgifter under utbyggnaden av det svenska välfärdssystemet.

Argumentet om att större kommuner kan ges fler uppgifter förefaller inte heller vara ett argument som försvunnit sedan dess, utan den år 2013 tillträdde regeringen i Norge framförde detta argument tidigt i mandatperioden genom en proposition till Stortinget (Prop. 95 S (2013–2014), 10). Här kan, utöver exemplet i Norge, lyftas fram att regeringsmakten i Danmark i början av 2000-talet inte uttryckligen ville ha en kommunstrukturförändring för att påföra fler uppgifter på kommunerna. Den som blev kallad Strukturkommissionen fick i uppdrag att se över ifall det eventuellt var mer lämpligt att ändra uppgiftsramarna inom offentlig sektor (Strukturkommissionen 2004, 12). Således var frågan om uppgiftsfördelning en central del i Danmark i den större frågan om ändring i kommunstrukturen (Kjærgaard, Houleberg, Blom-Hansen, Vabo & Sandberg 2020, 38).

För att ytterligare se på vilka politiska syften en reform av kommunstrukturen kan ha finns det skäl att också granska den reform som i Sverige skedde åren 1963–1974, den så kallade kommunblockreformen. År 1961 framställdes en proposition angående översyn av rikets indelning i borgerliga primärkommuner (Prop. 1961:180). I propositionen lyftes fram de ökade kraven inom skolväsendet, företrädesvis högstadiet, som ett argument för att förstora kommunerna. Propositionen argumenterade för större kommuner så att befolkningsunderlaget skulle vara tillräckligt för enhetsskolans högstadium (Prop. 1961:180, 11). En större kommun skulle enligt propositionen skapa en enhet som kunde tillvarata möjligheterna att upprätta skolor av fullvärdig pedagogisk kvalitet. En mer kvalitativ skola skulle sålunda vara ett steg mot att skapa en större likställighet mellan tätorter och landsbygd i frågan om utbildningsresursernas fördelning.

Motargument för kommunblocksreformen var farhågor om försämrade kommunal demokrati och oro för de ökande avstånden till service (Erlingsson, Wångmar & Ödalen 2010, 16). Det föreslogs från vissa håll mer kommunal samverkan för att skapa lämpliga samarbeten inom enhetsskolans högstadium, samt lokaliseringpolitiska åtgärder för att hejda landsbygdens

avfolkning. Störst motstånd kom från de kommuner som hade förhållandevis låg befolkningsmängd (Ibid.).

Trots kommunernas invändningar lyckades regeringen genomföra kommunblockreformen. Det lyckade genomförandet berodde till stor del på att vissa partiers riksdagsledamöter kom från större kommuner och köpingar, vilket gjorde att deras kommuner inte kom att ingå i en större kommun (Erlingsson, Wångmar & Ödalen 2010, 18). Sammansättningen av nationella parlament kan också enligt Kjærgaard et al. (2020, 19) ha betydelse för huruvida en ändring av kommunstrukturen är möjlig. Ifall det Erlingsson, Wångmar och Ödalen för fram stämmer kan kommunsammanslagningars vara eller icke vara, för att dra det till sin spets, bero på vilka specifika personer som sitter i ett parlament och varifrån dessa personer kommer. Här kan också lyftas fram att i Norge var det parti som var störst i kommunerna, Senterpartiet, inte med i regeringsunderlaget under reformen som startade med prop. 95 S (2013–2014). Detta kan ha haft väsentlig inverkan på varför den reformen inte blev mer omfattande (Kjærgaard et al. 2020, 65).

Vad som kännetecknar kommunsammanslagningarna i Sverige mellan åren 1952–1974 var att initiativtagarna till en förändrad kommunstruktur valde att frågor om den kommunala självstyrelsen, demokrati och medborgerligt inflytande fick spela en undanskymd roll (Erlingsson, Wångmar & Ödalen 2010, 25). Man lade i stället fram argument om att större kommuner helt enkelt var nödvändiga för att klara de utökade arbetsuppgifterna, att de skapade bättre förutsättningar för samhällsplanering och arbetsmarknadspolitik, samt att färre kommuner också kunde minska arbetsbördan för de statliga organen (Ibid.). Vad som därutöver kännetecknar kommunsammanslagningarna var att det förelåg en bred samsyn om vad som var vägen framåt inom det kommunala fältet, nämligen att en förbättrad välfärd var viktigare än den kommunala närdemokratin samt att ökade avstånd till delar av den kommunala servicen var något som fick accepteras (Erlingsson, Wångmar & Ödalen 2010, 28).

Erlingsson, Wångmar och Ödalen påvisar med det som framförts ovan att kommuner inte per automatik går mot större enheter utan att det handlar om vilka aktörer och idéer som har en majoritet i det politiska landskapet. Detta går att jämföra med det uppdrag som Strukturkommissionen i Danmark fick, vilket utöver vad som nämnts ovan också skulle väga in faktorer som demokratisk kontroll, medborgardelaktighet och dialogen mellan medborgare och politiker (Strukturkommissionen 2004, s 12). I Danmark var alltså inte en mer utvecklad välfärd, åtminstone inte officiellt, något som skulle förverkligas till varje pris. I Danmark

försökte man nämligen väga in också andra faktorer i den utredning som låg till grund för kommande kommunstrukturförändringar.

Utöver ovan nämnda förklaringar finns också sådana som fokuserar på institutionella faktorer. I dessa teorier kan kommunsammanslagningar förklaras av vilken politisk linje ett land följer vad gäller interstatliga relationer, där man antingen kan vara för ett integrerat system eller ett autonomt system (Bennett 1989; Kjellberg 1988, ref. i Kjærgaard et al. 2020, 7). Beroende på vilket system som den politiska majoriteten anser bäst blir det olika svårt att genomföra geografiska institutionella reformer. Sedan kan man också lyfta in frågan huruvida en nation använder sig av så kallad gemensamt beslutsfattande (joint-decision making), vilket inverkar på möjligheterna till kommunsammanslagningar. Vid ett gemensamt beslutsfattande och särskilt vid reformer på lokal nivå brukar det krävas att den lokala eller regionala nivån beslutar i likhet med vad staten gör (Kjærgaard et al. 2020, 8). Här kan lyftas fram att det kan vara problematiskt även i länder utan gemensamt beslutsfattande att för partier i ett parlament med täta kopplingar till landsbygden besluta om ändringar i kommunstrukturen (Kjærgaard et al. 2020, 19).

Kjærgaard et al:s resonemang och redogörelser om olika teoriinriktningar och gemensamt beslutsfattande är emellertid sådant som inte närmare kommer att gås igenom i den här avhandlingen. Detta på grund av att den här avhandlingens omfattning inte sträcker sig till de delarna, det skulle kräva en djupare analys av det politiska landskapet i Finland.

3.3 Sammanslagningsavtal i Finland

Eftersom alla kommunsammanslagningar i Finland ska grunda sig på ett sammanslagningsavtal, som enligt 8 § i kommunstrukturlagen ska upprättas och godkännas av samtliga kommuners fullmäktige finns skäl att se vilka syften och målsättningar som lyfts fram i sådana avtal. Förhoppningsvis kan dessa avtal ge en inblick i hur den lokala makten inom kommunerna ser på kommunsammanslagningar. Eftersom fokuset i denna avhandling är den grundläggande utbildningen granskas sammanslagningsavtalen utifrån det. För att det inte ska råda begreppsförvirring finns det skäl att nämna att de berörda kommunerna inte kallar avtalen för sammanslagningsavtal utan samgångsavtal.

Enligt samgångsavtalet mellan Dragsfjärd, Kimito och Västanfjärd kommuner om ordnande av förvaltning och service var syftet med sammanslagningen att skapa en ny välfungerande, kostnadseffektiv förvaltning och service (Samgångsavtal 2007A, 2). Med andra ord var syftet att finna effektiviseringar inom den nya kommunens förvaltning. Vad beträffar den

grundläggande utbildningen skulle skolorna kvarstå så länge det fanns ett tillräckligt elevunderlag i de sedan tidigare i de gamla kommunerna upprättade elevupptagningsområdena (Samgångsavtal 2007A, 6). Således var inte ett uttryckligt syfte att stänga skolor för att effektivisera, men skrivningen lämnade ett tydligt meddelande om att skolor kunde stängas ifall det med avseende på elevunderlaget inte var försvarbart att ha dem öppna.

Samgångsavtalet mellan kommunerna Houtskär, Ingö, Korpo, Nagu och Pargas stad hade som syfte att skapa en livskraftig skärgårdskommun med en välfungerade, kostnadseffektiv förvaltning och service (Samgångsavtal 2007B, 1). Sålunda valde kommunerna en liknande skrivning som i samgångsavtalet mellan Dragsfjärd, Kimito och Västanfjärd kommuner. Samgångsavtalet nämnde inte den grundläggande utbildningen eller skolor i övrigt, men det skrevs istället att den nya kommunen skulle befrämja en god servicenivå i alla kommundelar (Samgångsavtal 2007B, 3), vilket antagligen, åtminstone moraliskt, förpliktigade den nya kommunen att inte stänga samtliga skolor i en kommundel. Avtalen nämnde också att det skulle vara en bibehållen närservice i varje kommunområde (Samgångsavtal 2007B, 7), vilket också skulle kunna betyda att inte alla skolor i en gammal kommundel fick stängas så länge samgångsavtalet var i kraft.

I samgångsavtalet mellan Oravais och Vörå-Maxmo kommuner var det primära syftet med kommunsammanslagningen att skapa en ny kommun med en kostnadseffektiv förvaltning och utvecklad service (Samgångsavtal 2010, 1). I avtalet sades också uttryckligen att den nya kommunen skulle bli en starkare primärkommun i enlighet med lagen om en kommun- och servicestrukturreform. Vad gäller skolor fanns en skrivning i avtalet om att servicenivån skulle bibehållas så länge underlag fanns och så länge som det var ekonomiskt försvarbart (Samgångsavtal 2010, 6). Därutöver skrevs i avtalet in att skolor skulle kvarstå så länge det fanns ett tillräckligt underlag i elevupptagningsområdena (Samgångsavtal 2010, 7).

I det upprättade samgångsavtalet mellan Liljendal, Lovisa, Pernå och Strömfors för bildande av en ny kommun nämndes som ett av utvecklingsmålen stärkta ekonomiska resurser och högre effektivitet i syfte att skapa förutsättningar för en högklassig serviceproduktion (Samgångsavtal 2008, 1). Därutöver nämndes att den nya kommunen skulle säkerställa en positiv utveckling av servicenivån genom en stärkt ekonomi och en effektivisering av verksamheten (Samgångsavtal 2008, 2). Vad gäller den grundläggande utbildningen uttrycktes i avtalet att skolnätet skulle bibehållas under den tid som avtalet var i kraft (Samgångsavtal 2008, 3). Det förefaller således som att skolor inte skulle stängas under avtalets ikraftvarande, men avtalet lyfte fram ett antal

punkter vad gäller utvecklingen av skolnätet. Exempelvis skulle en skolas minimistorlek vara tre lärare med minst 40 elever, med undantag av en skola i dåvarande Strömfors kommun (Samgångsavtal 2008, 4). Därutöver nämndes att man skulle diskutera kostnadsnivån och en ändamålsenlig användning av resurser ifall kostnaden per elev inom någon skola blev mer än 20 procent högre jämfört med den genomsnittliga kostnaden på riksnivå (Ibid.). Även närskoleprincipen nämndes att skulle följas vid utveckling av skolnätet. Avslutningsvis nämndes i avtalet att elever inom randområden skulle ha möjlighet att gå i närmaste skola i en grannstad eller grannkommun (Ibid). Det förefaller alltså som att just skolnätet var en viktig fråga för kommunsammanslagningen mellan Liljendal, Lovisa, Pernå och Strömfors.

Alla ovan nämnda samgångsavtal utom det som gällde kommunerna Houtskär, Iniö, Korpo, Nagu och Pargas stad hade i någon form en eller flera skrivningar om den grundläggande utbildningen. Det är med andra ord inte orimligt att dra slutsatsen att skolnätet är en viktig politisk fråga när kommunsammanslagningar diskuteras. Fokus i avtalen låg i stort på effektiviseringar och att de nya kommunerna skulle vara mer kostnadseffektiva. Det verkar som att åsikten var att en större kommun har möjlighet att vara mer kostnadseffektiv än en mindre kommun.

3.4 Kommun- och servicestrukturreformen

Eftersom den här avhandlingen utgår från de kommuner som med anledning av kommun- och servicestrukturreformen slogs samman år 2009 finns anledning att redogöra för den. Avsnittet inleds med en bakgrund till reformen och avslutas med vad reformens syfte var och vad den skulle uppnå.

3.4.1 Bakgrund till reformen

Lagen om en kommun- och servicestrukturreform, nedan ramlagen, var en så kallad ramlag som trädde i kraft den 23 februari 2007 och gällde till utgången av 2012, med vissa undantag som fortsättningsvis gäller. Genom lagen inleddes ett lagstiftningsmässigt och administrativt reformarbete för att genomföra de mål som ramlagen ställde upp. Anledningen till att lagen stiftades var att 122 § 2 mom. i grundlagen har som följd att förutsättningar för ändringar i kommunindelningen, och beslutsförfarandet i samband med det, ska regleras genom lag (RP 1/1998 rd, 177).

De allmänna motiveringarna till lagförslaget inleds med relativt alarmerande ordalag vad gäller de utmaningar som kommer att ställas på servicestrukturen i Finland i framtiden. Den åldrande befolkningen, högre krav från befolkningen på serviceutbudet, samt flyttningsrörelser mot

centralorter är sådana förändringar som lagförslaget ger som anledning till att en reform av kommun- och servicestrukturen är nödvändig och måste göras omedelbart för att trygga tillgången och kvaliteten på den samhällsliga servicen (RP 155/2006 rd, 7).

Som grund för påståendet om en nödvändighet att ändra kommunstrukturen lyfts fram att antalet kommuner endast minskat med 48 stycken sedan 1980, ifall man räknar med de ändringar i kommunindelningen som trädde i kraft år 2007. 28 av dessa verkställdes åren 2005–2007 (RP 155/2006 rd, 12). Visserligen leder inte en minskning av kommuner per automatik till något bättre, men siffrorna ger dock en antydning till att kommunstrukturen i Finland kanske inte var anpassad till den gällande lagstiftning. På grund av dåvarande bestämmelser om statsrådets befogenheter hade kommunsammanslagningar tvingats verkställas av Statsrådet, trots att de inte haft någon nämnvärd inverkan på kommunernas ekonomi och servicestruktur. Statsrådet hade även varit tvingad att betala sammanslagningsunderstöd samt ersättning för minskade statsandelar (RP 155/2006 rd, 64). De flesta kommunsammanslagningar fram till år 2007 var ofta av ekonomiska skäl men lagförslaget konstaterar att det borde ha skett fler sammanslagningar med flera än två kommuner med grund i pendlingsområdet för att på sikt ha fått en hållbar ekonomisk lösning för en större helhet (RP 155/2006 rd). Det behövdes alltså en reform som tog ett helhetsgrepp om Finlands kommunala struktur i syfte att anpassa den till den ekonomiska och befolknings- och arbetsplatsmässiga utvecklingen i Finland.

Därutöver fanns en situation där 134 kommuner hade ett negativt årsbidrag och att det totala negativa årsbidraget år 2005 var 82 miljoner euro (RP 155/2006 rd, 39). Årsbidraget anger på ett bra sätt hur mycket pengar som återstår att användas för investeringar, placeringar och amorteringar efter att de löpande utgifterna betalats. Om årsbidraget är negativt räcker pengarna inte ens till för att täcka de löpande utgifterna (Statistikcentralen A). Det sammanlagda lånebeståndet för kommunerna uppgick i sin tur till 7,7 miljarder euro och hade ökat med nära en miljard euro bara under år 2005. Utöver detta konstaterades att under den tid bestämmelsen om täckande av underskott varit i kraft så hade 133–205 kommuner årligen visat underskott som saknat täckning i bokslut. Antalet kommuner med stort underskott, överstigande 500 euro per invånare, var 20–30 kommuner (RP 155/2006 rd, 39). Av de allmänna motiveringarna framkommer att det främst var kommuner med färre än 2 000 invånare och med en negativ befolkningstillväxt som uppvisade stort underskott. Vad gäller ekonomin konkluderar lagförslaget att ifall trenden fortsatte skulle förutsättningarna att producera service ytterligare försämrats, speciellt i små kommuner, och att möjligheterna till anpassningsåtgärder skulle begränsas av underskott, skuldsättning och redan hög skattesats (Ibid.). De ekonomiska

problemen grundande sig ofta på en ofördelaktig befolkningsstruktur, avsides läge och krympande befolkning (RP 155/2006 rd, 74).

Vad gäller undervisningsväsendets kostnader konstateras i propositionen att kostnaderna inom det området varit återhållsamma, men att de ändå år 2005 stod för 56 procent av de totala kostnaderna. I dessa procent ingick emellertid även kostnader för kulturväsendet. Kostnadsökningen vad gäller den grundläggande utbildningen var 3 procent mellan 2004–2005 (RP 155/2006 rd, 41). Med andra ord borde det ha funnits utrymme för kostnadseffektiviseringar inom hela undervisningsväsendet och kanske inom den grundläggande utbildningen. Senare i avhandlingen undersöks de möjligheter som finns för att strukturera om förvaltningen och den övriga organisationen inom den grundläggande utbildningen. Här kan också ägas att på grund av befolkningens åldersstruktur förväntades utbildningsutgifterna krympa med i medeltal 0,5 procent om året fram till år 2010 (RP 155/2006 rd, 55).

Vad gäller personalen konstateras i de allmänna motiveringarna att stora pensionsavgångar var aktuella inom kommande år, främst inom små kommuner (RP 155/2006 rd, 43), där de största pensionsavgångarna var i sådana små kommuner med en minskande befolkning. Sammantaget skulle andelen som fyllt 65 år att förändras väsentligt fram till år 2020. Det skulle till och med i en kommun kunna vara så att andelen kunde öka till närmare 40 procent. Den prognosen var väl optimistisk då det redan 2019 fanns elva kommuner med en andel som fyllt 65 år på över 40 procent (Finlands officiella statistik C). Åt det andra hållet prognosticerades att antalet barn i grundskoleålder skulle minska år 2005-2015 med omkring 51 000 (RP 155/2006 rd, 53). Här kan emellertid nämnas att antalet grundskoleelever i Finland var som lägst år 2012, med 539 545 inskrivna elever, med stadig ökning till 564 100 elever år 2019 (Finlands officiella statistik C). Med andra ord förefaller propositionens prognos till den delen ha varit alltför pessimistisk, även om dess prognos inte sträckte sig ända till år 2019.

Beträffande den minskande befolkningen uppskattades att endast tre landskap skulle ha en klar naturlig tillväxt. I en femtedel av kommunerna skulle invånarantalet minska med 10 procent mellan år 2000–2010. Ökningen av invånare skulle huvudsakligen ske i de centrum som fanns på riksnivå och kommunerna i närheten av dessa centrum (RP 155/2006 rd, 54).

Med anledning av den lägesbeskrivning som kan utläsas ur de allmänna motiveringarna konstaterar lagförslag att de utvecklingsprojekt som då pågick inte i tillräckligt snabb takt och

inte i tillräckligt stor omfattning kunde lösa de problem inför vilka Finland stod. En vad lagförslaget kallar rytmförändring var nödvändig (RP 155/2006 rd, 62).

Den grundläggande utbildningen och dess tillgänglighet var överlag god i Finland med vissa undantag, exempelvis i norra Finland. Av förklarliga skäl var tillgängligheten sämst i glesbebyggda kommuner och i tillväxtkommuner (RP 155/2006 rd, 62).

3.4.2 Syftet och målet med reformen

Följande ur Regeringens proposition till Riksdagen med förslag till lagar om en kommun- och servicestrukturreform samt om ändring av kommunindelningsslagen och av lagen om överlåtelseskatt, beskriver på ett tydligt sätt vad målet med reformen av kommun- och servicestrukturreformen var:

Propositionens mål är att reformera kommunstrukturen och ordnandet av servicen så att den service som kommunerna ansvarar för och utvecklingen av kommunerna vilar på en tillräckligt stark strukturell och ekonomisk grund för att ordnandet och produktionen av servicen skall kunna tryggas även i framtiden. Då beaktas servicens kvalitet, verkningsfullhet, tillgänglighet och effektivitet samt den tekniska utvecklingen.

(RP 155/2006 rd, 79)

Syftet var att förbättra produktiviteten och dämpa den utgiftsökning som pågick. Därtill skulle förutsättningarna för styrningen av den service som kommunerna ordnade förbättras. Välfärden skulle öka och förbättra medborgarnas funktionsförmåga och genom det minska belastningen på vård- och serviceenheter (RP 155/2006 rd, 79–80). Detta skulle göras genom att slå samman kommuner och ansluta kommundelar till andra kommuner för att skapa en livskraftig, funktionsduglig och enhetlig kommunstruktur.

Vad som kan nämnas, vilket också kan återkopplas till tidigare forskning, var att propositionen medgav att ett förnyande av sätten att producera service var ett långsiktigt arbete. Därmed kan man dra slutsatsen att regeringen var medveten om att detta var en långsiktig process som över en längre tid skulle skapa bättre förutsättningar för att producera effektiv och bra service till Finlands medborgare.

Just långsiktigheten i målen och syftet går också att utläsa ur det faktum att lagen förbjöd uppsägningar på grund av ekonomiska eller produktionsmässiga orsaker fem år efter att en ändring i kommunindelningen trätt i kraft.

3.4.3 Reformens tilltänkta verkningar

Resultatet av reformen var tänkt att skapa en starkare administrativ och ekonomisk grund än den som redan fanns. En följd av de starkare enheterna var att kommunerna fortsättningsvis skulle kunna ge god service till invånare trots den åldrande befolkningen och flyttningsrörelsen (RP 155/2006 rd, 88). Fast enheterna blev större genom reformen behövde inte det nödvändigtvis betyda att servicen till invånarna hamnade längre bort. Här poängterades särskilt att den grundläggande utbildningen fortsättningsvis bör vara nära kommuninvånarna (Ibid.) och att utbildning är en central del för en regions konkurrenskraft (RP 155/2006 rd, 99)

De administrativa förändringarna skulle också bli väsentliga genom reformen, men propositionen lyfte emellertid inte fram vad det skulle kunna innebära för den grundläggande utbildningen. Anledningen till det kan vara att reformen inte närmare lade någon ram för den grundläggande utbildningen, utan fokus för mer konkreta bestämmelser som lade tydliga ramar koncentrerades till social- och hälsovården och den grundläggande yrkesutbildningen (RP 155/2006 rd, 89).

Positiva ekonomiska konsekvenser var, som nämnt ovan, ett mål med reformen. Däremot konstaterades att det inte var möjligt att bedöma dessa på grund av att reformen lade en ram som alltså inte definierade vilka kommunsammanslagningar som skulle äga rum och hur reformen skulle genomföras i de olika kommunerna (RP 155/2006 rd, 89). På grund av vissa bestämmelser inom statsandelssystemet som medför att statsandelar kan minska vid kommunsammanslagningar, exempelvis priset per enhet för den grundläggande utbildningen samt skolnätsfaktorn i glesbebodda kommuner och skärgårdskommuner, avsåg lagförslaget att alla förluster av statsandelar vid en kommunsammanslagning skulle kompenseras fullt ut i fem år (RP 155/2006 rd, 90). Vi kan således konstatera att både personal och statsandelar skulle vara densamma i fem år, vilket tyder på att effekter av reformen inte skulle ske i direkt anslutning till en kommunsammanslagning.

Beträffande möjligheten att skapa bättre verksamhetsenheter konstaterade lagförslaget att större och starkare organisationer främjar personalens karriärmöjligheter och förbättrar möjligheterna till yrkesmässig utveckling. Här nämns inte någon specifik verksamhetsform, men man kan dra slutsatsen att regeringen inte var främmande för att små enheter skulle kunna stänga till förmån

för färre, större enheter. Man lade också in i propositionen en skrivning om att bara för att personalen är kvar i fem år betyder inte detta att den behöver arbeta på samma plats (RP 155/2006 rd, 95).

4 Förklaringar till skolstängningar

Det finns också skäl att se över vad det finns för förklaringar till att politiker stänger skolor eftersom detta har relevans för att se ifall det är inbesparingsmål eller något annat som styr varför skolor stängs.

Skolstängningar förefaller i första hand ske på grund av att antalet elever sjunker snabbare än vad immigration kan motverka. Även urbaniseringseffekter bidrar till att skolor stängs (Amcoff 2012, 47; Lind & Stjernström 2015, 6–7). Lösningen har helt enkelt varit att stänga skolan och istället köra eleverna med buss till en skola längre bort (Amcoff 2012, 47). Amcoffs studie, som innefattade Sverige, visar att urbaniseringen hade som följd att antalet skolor mellan år 1931 och tidigt 1970-tal sjönk från 15 000 skolor till färre än 5 000 skolor (Amcoff 2012, 48).

Här finns också skäl att lyfta fram att stängningar av mindre skolor har skett oaktat urbaniseringen. Man har ansett att mindre skolor är sämre än större skolor (Bard, J., Gardener, C., & Wieland, R. 2005; Ribchester & Edwards, 1999; Meusburger 2005). Amcoff menar att detta kan förklaras inom kontexten av urbaniseringen där mindre medel allokerades till landsbygden (Amcoff 2012, 48).

Även i Finland började man i slutet av 1960-talet att stänga små landsbygdsskolor på grund av låg nativitet och emigration till följd av urbaniseringen (Autti & Hyry-Beihammer 2014, 4). Däremot gjorde finska staten på 1980-talet försök att hålla de små skolorna öppna genom att ge ökade statsandelar till kommuner med små skolor, vilken kan ses som ett sociopolitiskt stöd för att hålla skolorna öppna (Ibid.). Nästa våg av skolstängningar i Finland skedde på 1990-talet till följd av stora sparkrav på kommunerna och har fortsatt tills idag. År 2006 beslöt finska staten att avskaffa stödet för små skolor, vilket har ökat skolstängningarna för att lösa ekonomiska problem (Ibid.).

Amcoff (2012, 49) lyfter också fram att den ekonomiska krisen under 1990-talet påskyndade skolstängningarna i kommuner för att spara pengar stängde skolor. Även här var det dock tal om en omfattande urbanisering. Något som visserligen rör Nordamerika, och inte nödvändigtvis Norden, är följande tre förklaringar till skolstängningar: minskat elevunderlag, val av annan skola och budgetnedskärningar (McMillin 2010, ref i Nguyen-Hoang 2019, 4).

En annan företeelse som kan förklara skolstängningar är att större skolor kan specialisera sina lärare vilket får som följd att elevernas resultat blir bättre. Därutöver är lärarkollegiet större, vilket kan bidra till positiva synergieffekter som inte sker på en mindre skola. Avslutningsvis

kan samma sak ske för elever. Det större antalet elever gör att eleverna får en bredare social kompetens (Nguyen-Hoang 2019, 7)

Att hela tiden behöva förhålla sig till de ständigt ökande lagkraven kan vara en utmaning för mindre skolor, vilket också kan förklara varför man väljer att stänga skolor (Dodson & Garrett 2004, 271).

Enligt Autti och Hyry-Beihammer (2014, 1) förklaras ofta skolstängningar på landsbygden med att skolorna helt enkelt är för dyra och att det är mer kostnadseffektivt att bussa barn till större, centralt belägna skolor. Men genom detta struntar man i de pedagogiska och sociala möjligheter som finns i små skolor.

5 Den grundläggande utbildningen i Finland

Nedan följer en beskrivning av den grundläggande utbildningen i Finland och vilka krav som ställs på kommunerna vid verkställandet av den. Redogörelsen är nödvändig för att skapa en uppfattning om vilka möjligheter och begränsningar kommunerna har när de organiserar den grundläggande utbildningen med tillhörande skolnät.

5.1 Lagkrav för och finansiering av den grundläggande utbildningen

Det som styr hur den grundläggande utbildningen ska organiseras och vem som har ansvaret för dess förverkligande är lagen om grundläggande utbildning (628/1998). I 4 § i lagen bestäms att det åligger kommunerna att för barn boendes i kommunen i läropliktsålder ordna grundläggande utbildning. Lagrummet ger kommunerna möjlighet att ordna den grundläggande utbildning inte bara i egen regi, utan även tillsammans med andra kommuner eller genom att köpa tjänsten från en sammanslutning eller staten.

I 4 § 2 mom. ges också möjlighet för två eller flera kommuner att bilda en samkommun. En samkommun är ett samarbete där två eller flera kommuner kommer överens om att skapa en ny offentligrättsligt juridisk person med ett bestämt verksamhetsområde. Samkommunen anställer sin egen personal och har ett eget fullmäktige eller stämma som utövar den högsta beslutanderätten (Kommunförbundet 2017). Närmare bestämmelser om samkommuner finns i 55–62 § i kommunallagen (FFS 410/2015).

Vilken skola en elev ska gå i bestäms i 6 § i lagen om grundläggande utbildning. Undervisningen i en kommun ska ordnas så att elevers resor med hänsyn till bebyggelse, skolorna och dess placering samt kommunikationsnätet är så trygga och korta som möjligt. Sedan bestäms i 24 § att i elevernas arbetsmängd ska också beaktas den tid som används för skolresorna. En elev ska dessutom få tillräcklig tid för vila, rekreation och fritidsintressen.

Beträffande skolresor har en elev i grundskolan enligt 32 § i ovan nämnda lag rätt till fri transport om eleven har längre än fem kilometer från hemmet till skolan. Det uttrycks också en skyldighet att ordna fri transport ifall skolvägen är alltför svår, ansträngande eller farlig. Avslutningsvis får en elevs dagliga skolresa, med väntetider, ta högst två och en halv timme i anspråk. Ifall en elev har fyllt 13 år får den ta högst 3 timmar. Här kan också nämnas att en elev som har längre än ovan nämnda avstånd har rätt till avgiftsfri inkvartering och helpension. Man bör således kunna konstatera att det finns ett visst intresse för en kommun att inte ha någon

större mängd elever som har en längre resväg än ovan nämnda avstånd då inkvartering säkerligen medför en väsentlig kostnad.

Vad beträffar finansiering kan konstateras att den grundläggande utbildningen i Finland är avgiftsfri enligt 31 § i lagen om grundläggande utbildning. Det innebär att kommunerna inte kan få några inkomster från eleverna. Det betyder i sin tur att det finns skäl till varför tillväxtkommuner har ekonomiska problem, då de är skyldiga att tillhandahålla grundläggande utbildning men utan att få några inkomster från den. Här ska emellertid nämnas att kommuner beviljas statsandel enligt lagen om statsandel för kommunal basservice (1704/2009) och annan finansiering genom lagen om finansiering av undervisnings- och kulturverksamhet (1705/2009). Statsandelssystemet är för komplicerat för att inom ramen för denna avhandling ge någon längre förklaring men i korthet beviljas kommuner statsandelar baserat på antalet invånare samt antalet invånare i genom lag bestämda åldersklasser. Sedan finns det flera andra koefficienter och tilläggsdelar, såsom sjukfrekvenskoefficient och tilläggsdel för fjärrort, som ska vägas in för att skapa ett heltäckande men invecklat system.

I förarbetena till lagen om grundläggande utbildning framkommer relativt tydligt att ett giltigt skäl för att flytta en elev är när en skola stängs (RP 86/1997 rd, 58). Med andra ord kan en kommun ensidigt stänga en skola så länge den kan erbjuda de berörda eleverna en annan lämplig skola. Däremot kan vi se av de ovan framförda lagrummen att det finns begränsningar som inverkar hur en kommun kan ordna sitt skolnät och huruvida en skola kan stängas i ekonomiskt syfte. Kommuner behöver också ta i beaktande varje elevs förutsättningar och inte bara längden på skolvägen. Att stänga en skola är således inget lättvindigt beslut utan kräver en genomgående konsekvensanalys för att tillse att lagen om grundläggande utbildning följs även efter att en ändring i skolnätet gjorts.

5.1.1 Krav på undervisningen

Det är också värt att nämna de krav på undervisningen som lagen om grundläggande utbildning ställer på kommunerna eftersom kraven inverkar på kommunernas spelrum för hur de kan organisera den grundläggande utbildningen. Allmänt känt är att undervisningens omfattning sträcker sig över nio år, bestämt enligt 9 § i lagen om grundläggande utbildning, vilket fordrar en kontinuitet och förutsebarhet för elever under en förhållandevis stor del av deras ungdom.

Sedan finns enligt 10 § bestämmelser om undervisningsspråk vilket utöver finska och svenska även möjliggör för undervisning på samiska, rommani och teckenspråk. Exempelvis elever som

bor på samernas hembygdsområde och behärskar samiska ska huvudsakligen undervisas på samiska.

Innehållet i undervisningen är också tydligt reglerat i 11 § i samma lag, där det framgår vilka ämnen som ska ingå i lärokursen för den grundläggande utbildningen. Innehållet spänner över 19 olika ämnen, vilka en kommun självständigt eller tillsammans med en annan kommun ska tillhandahålla eleverna. Sedan har elever enligt 11a § rätt till elevhandledning samt enligt 16 § rätt till stödundervisning och specialundervisning på deltid. Därutöver finns bestämmelser om intensifierat stöd och särskilt stöd i lagens 16a § respektive 17 §. Här finns också krav på att elever som behöver särskilt stöd ska ha en individuell undervisningsplan.

För att specificera vad som ska ingå i den grundläggande utbildningens undervisning ska, enligt 14 § i lagen, Utbildningsstyrelsen ta fram grunderna för läroplanen i vilka målen för och det centrala innehållet i den grundläggande utbildningens olika läroämnen, ämnesshelheter, elevhandledningen och annan undervisning som avses i lagen samt om de centrala principerna för samarbetet mellan hemmet och skolan och för elevvården och om målen för den elevvård som hör till undervisningsväsendet ska finnas med. Utifrån dessa grunder ska kommunerna, i enlighet med 15 §, ta fram en läroplan.

Kraven på kommunerna är omfattande och de har långtgående skyldighet att ordna undervisningen på det sätt som passar varje elev individuellt, åtminstone ifall eleven eller eleverna har ett grundat behov av att få en individuell undervisningsplan. Det är inte möjligt för kommunerna att undkomma de i lag uppställda kraven, utan det ankommer på kommunerna som verkställande organ att ordna den grundläggande utbildningen på ett lämpligt sätt som också uppfyller de krav på undervisningen som stadgas i lag.

5.2 Kommunsammanslagningars påverkan på den grundläggande utbildningens skolnät

Som nämndes i inledningen av denna avhandling slog Utbildningsstyrelsen i en undersökning fast att antalet skolor i Finland kommer att vara färre i framtiden. Om det fortsätter i samma takt som i nuläget skulle Finland ha nära nog hälften färre skolor om 20 år (Frida Holmberg 2020). Således kan vi se att skolnätet i Finland förändras. Av artikeln som hänvisar till Utbildningsstyrelsens undersökning framgår att det handlar om grundskolor. Vi kan konstatera att Kimitoöns kommun år 2009 fattade beslut om att stänga fyra skolor (Svenska Yle 2009), vilka stängdes från och med hösten år 2010, och att Kimitoöns kommun bildades i kölvattnet av reformen av kommun- och servicestrukturen. Det framgår emellertid inte av nyhetsartikeln

om skolstängningen i Kimitoöns kommun är en direkt konsekvens av kommunsammanslagningen eller en konsekvens av att elevunderlaget i skolorna helt enkelt var för lågt.

Av tidigare forskning kan vi utläsa att det förefaller vara svårt att få ner kostnader efter en kommunsammanslagning, även efter att många år har gått. Antalet anställda inom utbildningssektorn verkar inte heller gå ner över tid. Sedan finns det indikationer på att servicenivån i perifera kommuner försämras efter en kommunsammanslagning, men detta kan inte med säkerhet ses som en sanning. Vad gäller kommun- och servicestrukturreformen kompenserade den kommunernas minskade statsandelar samt förbjöd kommunerna att säga upp personal av ekonomiska eller produktionsmässiga orsaker. Därmed är det troligt att en försämring av skolnätet åtminstone inte görs direkt vid en kommunsammanslagning, särskilt eftersom en sänkning av servicenivån är mycket politiskt svårt. I en av Lind och Stjernström författad artikel från år 2015 framför en kommundirektör i Norge att både den lokala befolkningen och de valda politikerna jobbar för att hålla skolorna öppna (Lind & Stjernström 2015, 8)

Att en skola stängs efter en kommunsammanslagning innebär inte heller att skolans överlevnad hade varit garanterad ifall en sammanslagning inte ägt rum. Stora förändringar i skolnätet i Norden har varit ett resultat av ett för lågt elevunderlag och tendenser till centralisering har varit tydliga (Lind & Stjernström 2015, 6–7). Däremot finns många andra faktorer som spelar in vid en stängning av en skola. Exempelvis måste kommunen beakta att skolan inte har för stor överkapacitet, föråldrade faciliteter, svårigheter att få kompetent personal samt det faktum att en åldrande befolkning ökar trycket på kommunerna att omfördela skattepengar från skola till äldreomsorg (Lind & Stjernström 2015, 7). Det finns också den pedagogiska frågan huruvida man i en skola med ett lågt elevantal kan strukturera upp inläringen på ett pedagogiskt bra sätt (Lind & Stjernström 2015, 8).

Även om en kommun skulle vilja stänga en skola finns det begränsningar i finsk lag vad gäller avstånd till närmsta skola för en elev. Dessutom finns det i allmänhet i Norden begränsningar exempelvis beträffande hur mycket undervisning som får ske på distans. Begränsningen får konsekvens åt båda hållen på så sätt att distansundervisning av ett komplicerat ämne inte får ske i små skolor i obegränsad omfattning, samtidigt som begränsningarna hindrar kommuner från att stänga en skola eftersom all undervisning inte får ske på distans (Lind & Stjernström 2015, 10).

För att få en konkret inblick i huruvida skolor inom den grundläggande utbildning minskar finns skäl att se på statistik över antalet skolor som finns i Finland.

Tabell 1, Totalt antal skolor i den grundläggande utbildningen
Källa: Finlands officiella statistik B

År	Totalt antal skolor	Årskurs 1-9	Årskurs 1-6	Årskurs 7-9
2005	3 347	215	2 660	472
2019	2 188	471	1 491	226

År 2005 fanns 3 347 skolor inom den grundläggande utbildningen. Av dessa var 2 660 grundskolor för årskurs 1–6, 472 för årskurs 7–9 och 215 för årskurs 1–9. År 2019 var antalet skolor 2 188, där 1 491 var för årskurs 1–6, 226 för årskurs 7–9 och 471 för årskurs 1–9. Statistiken visar tydligt att antalet skolor minskar samt att Finland får fler större skolor eftersom skolor som rymmer hela den grundläggande utbildningens omfattning har ökat med 256 skolor från år 2005 till 2019. Däremot säger statistiken ingenting om varför denna förändring i Finlands skolnät har skett.

Sammantaget kan konstateras att det i Finland läggs ner skolor inom den grundläggande utbildningen. Däremot kan det inte dras någon slutsats huruvida kommunsammanslagningar som sådana försämrar skolnätet. Av tidigare forskning kan vi inte utläsa någon sådan tendens och den största anledningen till skolstängningar i Norden förefaller vara på grund av försämrat elevunderlag. De skolor som har stängts i Finland kan med andra ord ha stängts oaktat en kommunsammanslagning. Däremot, eftersom det är politiskt svårt att stänga en skola, borde det vara lättare att stänga en skola i en perifer del av en kommun med liten befolkning eftersom det bör inverka mindre på kommande valresultat.

6 Effekter av kommunsammanslagningar

Inom tidigare forskning finns omfattande mängd studier som fokuserar på effekter och relationer mellan kommunsammanslagningar och service- och kostnadsnivån för kommunerna. Ett försök har gjorts att hitta också forskning som inriktar sig på de konsekvenser kommunsammanslagningar kan ha på den grundläggande utbildningen eller kommunernas utbildningsväsende i stort, men där förefaller forskningen vara något tunnare. Viss forskning som redogörs för i det här kapitlet framhåller även vilka syften en kommunsammanslagning kan ha och vilka teorier som kan förklara kommunsammanslagningar. Dock har den största delen av de syften och förklaringar som framläggs för och emot kommunsammanslagningar redogjorts för i en tidigare del av avhandlingen.

6.1 Kostnader

År 2017 utgavs en studie av Harjunen, Saarimaa och Tukiainen genom Statens ekonomiska forskningscentral VATT som visade att kostnader för kommuner utvecklas på samma sätt oberoende om det skett en kommunsammanslagning eller inte. Kostnadsökningen kunde till och med vara större i sammanslagna kommuner. Däremot visade studien att antal anställda inom utbildningssektorn inte minskade över tid, men att personalminskning skedde inom administration. Emellertid lyfter författarna upp att sammanslagna kommuner eventuellt kan leverera en högre kvalitet på sin service till samma pris som en icke sammanslagen kommun, men att det tyvärr finns mycket dålig tillgång på kvalitetsdata på området (Harjunen, Saarimaa och Tukiainen 2017, 17). Det kan nämnas att studien sedermera publicerades som en referentgranskad vetenskaplig artikel år 2019.

Studien gjordes genom att jämföra de kommuner som i Finland gick igenom kommunsammanslagningar år 2005–2015 med kommuner som inte gick samman. För att få fram kontrollgruppen använde sig författarna av en relativt komplicerad modell där de simulerade fram alla kommunsammanslagningar som hade varit möjliga upp till tio kommuner. Detta gjordes genom att endast tillåta intilliggande kommunerna att kunna gå samman i simuleringen. Därtill fick endast kommuner inom samma landskap gå samman, eftersom det i praktiken inte skett några sammanslagningar av kommuner över landskapsgränser. Avslutningsvis tog författarna bort de kommuner som faktiskt genomgick sammanslagningar. Detta skapade ett urval om 7 965 potentiella kommunsammanslagningar (Harjunen, Saarimaa och Tukiainen 2017, 10). Ur valet jämfördes liknande potentiella kommunsammanslagningar med faktiska sammanslagningar. Metoden som användes för att få ett resultat var en estimering

genom Differences-in-Differences (skillnader i skillnader) där kontrollgruppen jämfördes med genomförda sammanslagningar både före och efter att en sammanslagning skett (Harjunen, Saarimaa och Tukiainen 2017, 14). Differences-in-Differences går i korthet ut på att man tar två olika fall som skiljer sig på något sätt, för att utröna om skillnaderna kan förklara andra skillnader. En närmare beskrivning av metoden redogörs för i den här avhandlingens kapitel om upplägg och genomförande. En kritik som kan framföras mot Harjunen, Saarimaa och Tukiainens studiemetod är att de inte jämförde kommunsammanslagningar med potentiellt liknande kommunsammanslagningar som inte ägde rum, utan endast antalet kommuner involverade i en genomförd eller potentiell kommunsammanslagning. Det bör exempelvis kunna vara en väsentlig skillnad i sammanslagningar beroende på hur stor en av kommunerna är jämfört med de andra kommunerna.

En studie gjord i Tyskland jämförde genom regression, med variabler som var kopplade till kommunernas kostnader, frivilliga sammanslagningar med tvingande sammanslagningar samt kommuner som inte behövde gå samman med någon annan kommun för att hitta signifikanta korrelationer. Studien utgick från den kommunreform som inleddes i början av 2000-talet i Brandenburg i Tyskland, vilken lade fram ett antal kriterier som skulle vara uppfyllda för kommunernas fortsatta berättigade existens. Exempelvis skulle kommunerna ha minst 5 000 invånare, det skulle inte vara längre än 20 kilometer till det administrativa centret och nuvarande kommungränser skulle respekteras (Blesse & Baskaran 2016, 57). Reformen inleddes med en frivillig fas där kommunerna fick välja vilka kommuner de skulle gå samman med, men där samtliga kommuner i en tilltänkt sammanslagning samt statens inrikesministerium behövde godkänna sammanslagningen. Efter den frivilliga fasen inleddes en tvingande fas där staten skulle förverkliga de kommunsammanslagningar som borde ha men inte hade ägt rum. Reformen minskade antalet kommuner från 1 474 år 2000 till 421 år 2004.

Studien visade att tvingande kommunsammanslagningar på grund av exempelvis dålig ekonomi minskade de administrativa kostnader på sikt, medan frivilliga sådana inte kunde påvisa några minskade administrativa kostnader (Blesse & Baskaran 2016). Studien framlade också stöd för att ju fler kommuner som var med om en sammanslagning, desto mer minskade de administrativa kostnaderna. Det finns därutöver möjligheter till stordriftsfördelar för kommunerna inom åtminstone administration. Studien fann att administrativa kostnader kan minska med mellan åtta till tio procent eller en procent av de totala utgifterna (Blesse & Baskaran 2016, 61). Ifall man väger endast de kommuner som tvingades samman var minskningen kring 20 procent i administrationskostnader och 1,7 procent av totala kostnader,

vilket antyder att frivilliga kommunsammanslagningar inte minskar utgifterna. Studien visade också i en icke signifikant estimering att tvingande kommunsammanslagningar kan minska de totala kostnaderna med uppemot fem procent. Personalkostnader minskade dock inte vid varken frivilliga eller tvingande kommunsammanslagningar, vilket troligtvis berodde på att offentliga anställningsavtal är mycket svåra att bryta (Blesse & Baskaran 2016, 62).

Studien förde också fram att för vissa kommuner ökade kostnaderna innan kommunsammanslagningen, vilket kan ha att göra med att kommunerna ville dra på sig utgifter som de andra kommunerna senare behövde vara med och dela på (Blesse & Baskaran 2016, 61). Studien visade likväl att även efter att man tagit i beaktande de ökade kostnaderna innan den tvingande sammanslagningen så sjönk kostnaderna till en nivå under den ursprungliga nivån, men att kostnadsminskningen var mindre än de procent som nämnts ovan (Blesse & Baskaran 2016, 64). Frivilliga kommunsammanslagningar hade inte ett lika stort problem med att vissa kommuner drog på sig kostnader som den framtida allmänningen skulle stå för, eftersom en kommuns aktiva val att dra på sig kostnader innan en sammanslagning hade kunnat leda till att den frivilliga sammanslagningen inte blivit av (Ibid.)

Studien gjorde ingen närmare djupdykning i inbesparingar i specifika verksamheter utan det var kommunernas totala administrativa kostnader som var föremål för studien. Det finns dock i kommuner en påtaglig administration kring förverkligandet av den grundläggande utbildningen. Således är det inget orimligt antagande att administrativa kostnader inom den grundläggande utbildningen kan minska vid en kommunsammanslagning.

Moisio och Uusitalo gjorde år 2013 en studie över de kommunsammanslagningar som ägde rum i Finland mellan år 1970 och 1981. Deras resultat visade att kommunsammanslagningar inte gav någon inbesparing i kostnader per invånare. Istället ökade kostnaderna mer i de sammanslagna kommunerna jämfört med icke sammanslagna kommuner (Moisio och Uusitalo 2013). Det var endast de administrativa kostnaderna som minskade jämfört med icke sammanslagna kommuner, men korrelationen var precis under gränsvärdet för att vara statistiskt signifikant. Vissa inledande öknings i kostnader kunde enligt studien förklaras med att nödvändiga investeringar behövde göras för att anpassa infrastrukturen. Studien tog även höjd för att effekter av kommunsammanslagningar kan ta tid samt att alla kommunsammanslagningar inte skedde samtidigt. 10 år räknades från vardera kommunens år för sammanslagning. Kontentan av studien att kostnader per invånare även efter tio år var högre i sammanslagna kommuner. Sammanslagna kommuner hade cirka elva procent högre utgifter

per capita än de som inte slogs samman (Moisio och Uusitalo 2013, 161). Dessa utgiftsökningar skedde inom socialvården och utbildning som inte i närheten kunde kompenseras av minskade utgifter inom administrationen (Moisio och Uusitalo 2013, 162).

Studien fann inte att kommunsammanslagningar gav en större skatteinkomst per invånare, vilket skulle kunna ha förklarat de högre utgifterna. Studien lyfte fram som förklaring till de ökade utgifterna att staten matchade kommunernas utgifter under den här perioden i Finland, vilket skapade låga incentiv för kommuner att minska sina kostnader (Moisio och Uusitalo 2013, 163). Därutöver var inte kommunerna bundna av fiskala regler som begränsade upplåningen, vilket i sin tur hade som följd att de sammanslagna kommunerna drog på sig lån för att täcka de kostnader som staten inte täckte (Moisio och Uusitalo 2013, 164).

En studie gjord i Israel analyserade, genom metoden Differences-in-Differences, en reform av den kommunala strukturen som verkställdes år 2003. Studien fann att reformen minskade utgifterna för kommunerna med omkring nio procent (Reingewertz 2012).

En annan studie gjord i Danmark visade att kostnadsinbesparing inom en verksamhet vid en kommunsammanslagning negerades av kostnadsökningar i en annan verksamhet (Blom-Hansen, Houlberg, Serritzlew & Treisman 2016). Därutöver följde väsentliga inledande kostnader vid en kommunsammanslagning vilket gjorde att författarna till den vetenskapliga artikeln ifrågasatte de många kommunsammanslagningar som gjorts i Europa och övriga världen.

En ytterligare studie gjord i Danmark fann att de kommunsammanslagningar som skedde i början av 2000-talet uppnådde ekonomiska skalfördelar för de administrativa kostnaderna (Blom-Hansen, Houlberg & Serritzlew 2014). Författarna poängterade dock att möjligheter till skalfördelar beror hur servicen tillhandahålls, såsom vilken storlek en skola har. Den studie som publicerades år 2016 av Blom-Hansen, Houlberg, Serritzlew och Treisman visade att de inbesparingar som gjordes inom det administrativa troligtvis åts upp av någon annan kostnadspost.

I en studie gjord i Nederländerna av Allers och Geertsema (2016) undersökte man ifall kommunsammanslagningar kan få ner kostnaderna genom stordriftsfördelar. Studien fann ingen signifikant effekt på kostnader per invånare efter en sammanslagning. Kostnader gick emellertid ned inom administration, men inte tillräckligt för att ha någon effekt på de totala

kostnaderna (Allers & Geertsema 2016, 660). Studien fann inte heller att storlek eller antalet sammanslagna kommuner hade någon effekt på utgifterna.

6.2 Servicenivån

Nedan följer en redogörelse för forskning på området om servicenivån efter en kommunsammanslagning. Forskningen är inte bara gjord i Norden, utan också ett vidare perspektiv lyfts in för att skapa en större bredd i avsnittet.

Harjunen, Saarimaa och Tukiainens studie från år 2017 lyfte fram att som en följd av en kommunsammanslagning kan servicen eventuellt flyttas till den större kommunen, vilket skulle inverka på servicenivån i de mindre kommunerna som är med i sammanslagningen. Likväl kunde inte studiens data påvisa något sådant mönster (Harjunen, Saarimaa och Tukiainen 2017, 18). Studien lyfte också upp att den politiska representationen i kommunfullmäktige efter sammanslagningen kan inverka på servicenivån inom den nya kommunen på så vis att ifall de små kommunerna mister inflytande i det nya kommunfullmäktige kommer också servicen att försämrans i de kommundelarna. Emellertid framlades att det inte nödvändigtvis behöver bero på den politiska representationen att servicen läggs ner, utan att beslut om att dra ner på servicenivån i vissa delar av den nya kommunen helt enkelt kan vara en logisk följd av att rationalisera den sammanslagna kommunens förvaltning (Harjunen, Saarimaa och Tukiainen 2017, 24). Studien visade därutöver att ingen skillnad förelåg vad gäller arbetsplatser inom skolektorn efter en kommunsammanslagning, men att arbetsplatserna i de områden som fick en svagare representation i det nya kommunfullmäktige efter kommunsammanslagningen miste arbetstillfällen inom administration och social- och hälsovården. Av det fås en antydning om att den grundläggande utbildningen i Finland inte är en verksamhet där stora inbesparingsmöjligheter finns samt att servicen inom sektorn förefaller bibehållas också i mer perifera eller mindre kommundelar.

I en studie utgiven år 2012 hittades inga belägg för att kvaliteten av servicen blev sämre efter en kommunsammanslagning (Reingewertz 2012).

För att utreda ifall servicen möjligtvis blir bättre efter en sammanslagning undersöktes i en studie bostadspriserna före och efter kommunsammanslagningar (Allers & Geertsema 2016). Ifall servicen till kommuninvånarna blir av en högre standard torde, enligt författarna, även bostadspriserna stiga. Det fanns dock inget sådant samband (Allers & Geertsema 2016, 660–661). Däremot avfärdar inte författarna till studien att det finns positiva ekonomiska och servicemässiga konsekvenser av kommunsammanslagningar. Exempelvis kan vissa

kommunsammanslagningar ha varit lämpliga och således haft en positiv effekt, medan andra har varit olämpliga och haft en negativ effekt (Allers & Geertsema 2016, 678). Ifall kommunernas servicenivå innan kommunsammanslagningen exempelvis varit heterogena kan en kommunsammanslagning innebära högre kostnader, eftersom servicen på sikt behöver homogeniseras.

Yamada jämförde i en vetenskaplig artikel sammanslagna kommuner med icke sammanslagna kommuner i Japan för att undersöka om den upplevda servicenivån sjunker genom en kommunsammanslagning. Undersökningen riktade in sig på de kommuner som vid en sammanslagning var i befolkningsmässig minoritet (Yamada 2018, 561). Studien gjordes genom en nationell enkät för att ta reda på om kommuninvånare i sammanslagna kommuner i högre grad kände att servicen blivit sämre efter sammanslagningen, jämfört med kommuninvånare i icke sammanslagna kommuner. Av enkätsvaren framkom att kommuninvånare i landsbygdskommuner som sammanslogs med städer upplevde en starkare känsla av att servicen försämrats efter kommunsammanslagningen. Yamada för i studien ett resonemang kring att de politiska incentiven för exempelvis en borgmästare att blidka före detta mindre landsbygdskommunen är små eftersom invånarantalet är litet. Det finns alltså ingen valmässig negativ konsekvens av att dra ner på servicen i de kommundelar som var minoritetskommuner i sammanslagningen.

Vad gäller ovan nämnda studie kan nämnas att det både i de sammanslagna kommunerna och de icke sammanslagna kommunerna fanns en relativt stor procent som tyckte att servicen blivit sämre de senaste tio åren; 41,3 procent i sammanslagna kommuner och 21,8 procent i icke sammanslagna kommuner (Yamada 2018, 573). Yamada tillstår att det verkar som att servicen blir sämre i landsbygdskommuner även fast de inte går samman med en stad, men att försämringen inte blir lika påtaglig. Det finns dock en viss problematik med att studien gjordes genom en enkät eftersom respondenterna endast svarade på om de upplevde servicen som sämre, vilket inte är ett bevis på att den faktiskt var det.

En viktig aspekt vid en kommunsammanslagning är också konsekvenserna för själva pedagogiken inom den grundläggande utbildningen. Däremot har det inte hittats någon sedan tidigare gjord forskning på den punkten, vilket kan ha att göra med att det åtminstone i Finland är mycket svårt att få fram data på den pedagogiska kvaliteten inom den grundläggande utbildningen. Emellertid menar Karlberg-Granlund i sin doktorsavhandling från år 2009 att helhetsbilden ofta glöms bort när frågan om eventuell skolstängning behandlas. Att jämföra

stora skolor med små skolor endast på kostnadssidan blir inte en korrekt jämförelse, även om de små skolorna ofta har lärare som hela tiden tänker på kostnaderna så att skolan inte ska ses som en för stor belastning för kommunen (Karlberg-Granlund, 2009).

6.3 Den grundläggande utbildningen

Avslutningsvis i det här kapitlet ska effekterna av skolstängningar lyftas fram då detta är relevant för den här avhandlingens studie. Det finns både kostnadsmässiga och pedagogiska effekter, men med tanke på studiens fokus på kostnader kommer det främst vara sådan forskning som lyfts fram.

Till att börja med är skolans storlek och ekonomisk effektivitet inte given, speciellt i landsbygdsområden där skolskjutsar är en väsentlig kostnad (Bard et al. 2005, ref. i Amcoff 2012, 49). Kostnad för utbyggnad av skolor är högre i urbana miljöer (Howley 2008, ref. i Amcoff 2012, 49).

Amcoff finner i sin studie att det eventuellt finns en negativ effekt på immigration när en skola på landsbygden stängs, men denna effekt kunde inte bekräftas i studien (Amcoff 2012, 58). Han menar att en ort på landsbygden som stänger ned sin skola inte kommer att avfolkas på grund av skolstängningen, men man måste också väga in andra eventuella effekter av en skolstängning innan lokala politiker beslutar sig för att stänga en skola (Ibid.)

I empirisk forskning finns dåligt stöd för att skolstängningar bidrar till en bättre ekonomi, men forskningsmängden är likväl dålig (Nguyen-Hoang 2019, 4). Enligt Nguyen-Hoang finns det ingen vetenskaplig studie som undersökt inbesparingen av skolstängningar (Ibid.), däremot finns en större mängd studier på skoldistriktssammanslagningar, vilka inte direkt är föremål för den här avhandlingen. Nguyen-Hoangs studie, som utfördes i Ohio i USA, visade att skolstängningar sparar in på driftskostnaderna direkt efter att en skola stängts och förefaller hålla i sig i cirka fem år (Nguyen-Hoang 2019, 19). Därutöver ökar inbesparingen ju fler skolor som stängs. Den största inbesparingen sker i form av lägre kostnader för klassrum inbegripet lärarkostnader. Sedan gjordes i studien en viss inbesparing på administrativa kostnader (Ibid.). Studien är gjord i USA och behöver inte nödvändigtvis spegla nordiska förhållanden, men den ger ändå en fingervisning att det kan finnas pengar att spara genom att stänga en eller flera skolor. Även en annan studie gjord i USA påvisade att det finns möjlighet att finna stordriftsfördelar genom att slå ihop skoldistrikt och skolor, men att det kan bero på huruvida det finns en närliggande skola till vilken man kan flytta eleverna (Dodson & Garrett 2004, 276).

Effekter av stordriftsfördelar inom skolväsendet förefaller existera, där distrikt med små skolor har möjlighet att ta tillvara stordriftsfördelar genom att stänga en skola. Däremot tycks stordriftsnackdelar kunna inträffa ifall skolorna blir alltför stora (Fritz & De Witte 2017, 1049). En studie gjord av Lewis och Chakraborty (1996) påvisade stora möjligheter till att effektivisera genom att konsolidera små skoldistrikt, vilket skulle kunna ske genom exempelvis kommunsammanslagningar.

I en vetenskaplig artikel av Duncombe, Miner och Ruggiero (1995) ges stöd för att kostnad per elev sjunker ju fler elever som går i skolan, men att detta inte fortsätter i evighet. Författarna menade på att man bör fokusera på de skolor som har 500 eller färre elever för att uppnå största effekt av skolsammanslagningar. Det finns dock andra forskare som menar på att skolstängningar och sammanslagning av distrikt kan leda till en känsla av bekvämhet som i förlängningen skapar en form av ineffektivitet (Gronberg, Jansen, Karakaplan & Taylor 2015, 596).

6.4 Sammanfattning av kapitlet

Sammantaget visar forskningen på att man kan minska kostnaderna genom sammanslagningar, dock främst de administrativa kostnaderna. Därutöver är det svårt att utifrån tidigare studier på ämnet få någon klarhet ifall servicen blir bättre om kostnaderna per invånare är konstant. Stordriftsfördelar inom den administrativa delen verkar likväl vara en mycket möjlig effekt av kommunsammanslagningar. Det går också att utläsa att det eventuellt kan ske en förskevning av servicestrukturen i den nya kommunen där de perifera kommundelarna får en försämrad service medan centralorten får en bättre service.

Harjunen, Saarimaa och Tukiainens resultat från år 2017 om att kostnader utvecklas på samma sätt i sammanslagna kommuner som i icke sammanslagna kommuner, är av stor relevans för de centrala frågeställningar som den här avhandlingen har. Även deras, genom studien obevisade, antaganden om att servicen eventuellt kan flyttas från perifera områden till centralorter är intressant ur synvinkel för den grundläggande utbildningens servicenät. Ifall något sådant mönster finns och om detta kan kopplas till kommunsammanslagningar bör det vara möjligt att påvisa ifall man jämför sammanslagna kommuner med icke sammanslagna kommuner.

Den forskning som Blom-Hansen varit delaktig i är också intressant då den visar att kostnadsminskningar inom en verksamhet eventuellt slås ut av kostnadsökningar inom en annan verksamhet. Således är det inte omöjligt att stängningar av skolor ger en inbesparing inom den grundläggande utbildningen, men att de pengar som sparas läggs på något annat.

Administrativa kostnader kan eventuellt minska vid en kommunsammanslagning. Här kan nog många hålla med om att det vore mycket positivt om en minskning av de administrativa kostnaderna kunde möjliggöra för att mer pengar lades på det kvalitativa pedagogiska arbetet inom utbildning istället. Tyvärr finns det inte mycket data om den kvalitativa delen av den grundläggande utbildningen varför man endast kan göra obevisbara antaganden att kvaliteten har blivit bättre ifall en sammanslagen kommun som stänger skolor har samma kostnader för den grundläggande utbildningen som en icke sammanslagen kommun som inte stänger skolor. Eftersom studierna är gjorda i Danmark är förhoppningen att dess resultat har relevans för den grundläggande utbildningen i Finland, eftersom det bör finnas likheter mellan de nordiska länderna.

De resultat som Allers och Geertsema fick fram i sin studie i Nederländerna kan också vara viktig eftersom den kom fram till att administrativa kostnader sjönk efter en kommunsammanslagning. Emellertid är det faktum att studien gjordes i Nederländerna inte en fördel för dess relevans för en liknande studie i Finland, eftersom organiseringen av utbildningsväsendet i Nederländerna kan vara väsentligt annorlunda jämfört med Finland. Dock har författaren av denna avhandling ingen närmare kännedom om hur Nederländerna organiserar sitt utbildningsväsende och det faller också utanför den här avhandlingens ramar.

Den tidigare forskningens resultat kan ge viss tyngd åt de förklaringar som ges för varför kommunsammanslagningar äger rum. Man pratar mycket om möjligheten till effektiviseringar inom kommunalförvaltningen vid en kommunsammanslagning, och en minskning av administrativa kostnader bör ses som en faktisk effektivisering. Man talar också om nya kommuner med en starkare ekonomi, men där tycker jag inte forskningen ger något entydigt svar. En kommuns totala kostnader per invånare förefaller på sikt hålla sig på en jämn ökande nivå med en liknande kostnadsutveckling inom såväl sammanslagna kommuner som icke sammanslagna kommuner. Däremot kan de sammanslagna kommunerna ha lagt inbesparade medel som kommit av en effektivisering på icke lagstadgade uppgifter. Dessa skulle kunna dras ned på ifall det under en period uppkommer en ekonomiskt svår situation.

Avslutningsvis vad beträffar skolstängningar kan vi konstatera från tidigare forskning att det förefaller finnas möjligheter till inbesparingar genom att slå samman små skolor till en större enhet. Däremot behöver man ha i beaktande avståndet för elever till den nya skolan då skolskjutsar inte är utan kostnad, samt att inbesparingen som en skolstängning för med sig inte

håller i sig för evigt utan att kostnadsnivån kan bli densamma som tidigare efter att flera år har gått.

7 Sammanfattning

Det finns skäl att se vilka konklusioner vi kan dra av tidigare forskning och vilka konsekvenser de krav som uppställs på kommunerna har för ordnandet av den grundläggande utbildningen och dess kostnader, samt vilken relation det finns mellan kommunsammanslagningar och minskade kostnader och nedskärningar i skolnätet.

En stor anledning till de kommunsammanslagningar som verkställts i Finland under 2000-talet förefaller ha varit den prekära ekonomi som ofta verkar råda i små kommuner samt den uppfattning att små enheter på sikt inte kan klara sina lagstadgade uppgifter. Huruvida kommunsammanslagningar faktiskt skapar bättre ekonomiska förutsättningar lämnas till stor del obesvarat, även om vi kan dra vissa slutsatser kring att administrativa kostnader kan gå ned vid en kommunsammanslagning. Om kommunsammanslagningar leder till en bättre ekonomisk situation på kostnadssidan förefaller också till stor mån vara höljt i dunkel, trots de många studier som gjorts på området. Vi kan heller inget säga något om kommunsammanslagningar försämrar närservicen, såsom skolutbudet, vilket ofta är en farhåga för små kommuner när det kommer till diskussionen om kommunsammanslagningar.

Emellertid kan vi dra slutsatsen att i Finland och övriga Norden har kommunsammanslagningar mycket att göra med det långsiktiga målet att utveckla välfärden. Bedömningen som görs i Norden av den politiska majoriteten är att större kommuner klarar av välfärdsuppdraget bättre än vad små kommuner gör. Det tycks också som den politiska majoriteten, inbegripet kommunpolitiker ifall de sammanslagningsavtal som granskats kan generaliseras till alla Finlands kommuner, har stor tilltro till att en större kommun är en effektivare kommun.

Av tidigare forskning är det svårt att säga vilken relation som föreligger mellan kommunsammanslagningar och kommunernas kostnader. Administrativa kostnader verkar gå ner, men dessa inbesparingar verkar kunna slås ut av kostnadsökningar inom någon annan verksamhet. Personalkostnader är en stor del av den totala kommunala kostnadsposten. Många reformer som gjorts i Europa har haft som mål att inte tvinga kommunerna till att göra massuppsägningar vid verkställda kommunsammanslagningar, utan snarare satt förbud mot att säga upp personal. Det är förstås också så att ifall en kommunsammanslagning genomförs ska service tillhandahållas till samma mängd invånare som förut, vilket gör möjligheterna till faktiska inbesparingar något begränsade. Den grundläggande utbildningens kostnader är en liten procentuell andel, bara 7,4 procent, vilket får en att tro att de skolstängningar som gjorts i kölvattnet av kommunsammanslagningar inte haft någon större effekt på kommunernas totala

kostnader. Däremot är det inte omöjligt att kostnaderna för den grundläggande utbildningen sjunker vid en kommunsammanslagning.

Vi vet att skolor stängs i Finland. Vi vet också att skolor stängts efter att en kommunsammanslagning har verkställts. Däremot vet vi inte av tidigare forskning eller av de från politiskt håll framförda anledningarna och syftena med kommunsammanslagningar huruvida skolor stängs på grund av kommunsammanslagningar. Det finns i många områden i Norden en trend att elevunderlaget blir lägre över tid. Att då ha öppna skolor med ett fåtal elever, oaktat kommunsammanslagningar, förefaller inte som en ekonomisk försvarbar handling. Det är således inte omöjligt att de skolor som stängts ändå skulle ha stängts oavsett kommunsammanslagning.

Det finns därutöver stora krav på kommunerna att tillhandahålla grundläggande utbildning till alla barn i skolålder, oavsett var de bor. De lagkrav som föreligger lägger också relativt snäva ramar för hur kommunerna får organisera sin service och skolnät. Det förefaller egentligen som att det primärt är elevunderlaget som styr vilka skolor som stängs och de genomlästa sammanslagningsavtalen visar tydligt att skolor så länge som möjligt ska vara öppna under förutsättning att det finns ett tillräckligt elevunderlag.

8 Hypoteser

Utifrån forskningsfrågorna och den tidigare forskningen kan några hypoteser utformas. Hypoteserna kommer ta sitt avstamp i den tidigare forskningen och en hypotes kommer att formuleras för varje forskningsfråga. En hypotes kan ses som en form av forskningsfråga men ställs inte upp som en egentlig forskningsfråga, snarare i form av ett påstående som förväntar sig blir bekräftat genom kommande studie (Bryman 2012, 9). Hypotesen skapas sålunda utifrån vad forskaren vet om forskningsområdet (Bryman 2012, 24). Man kan också förklara en hypotes med att den utgörs av en relation som torde föreligga mellan två variabler (David & Sutton 2016, 187).

8.1 Forskningsfråga 1

Har de totala kostnaderna och utgiftsökningen i kommunerna i Finland dämpats genom de kommunsammanslagningar som skedde på grund av kommun- och servicestrukturen?

I tidigare forskning har framkommit visst stöd att kommunsammanslagningar kan bidra till att minska kostnaderna för den nya sammanslagna kommunen. Emellertid förefaller det vara inom de administrativa kostnaderna som de största inbesparingarna kan göras. Det kan således till del bero på hur stora de totala administrativa kostnaderna är för kommunerna vad beträffar om en kommunsammanslagning kan få ner de totala kostnaderna. Tidigare forskning visar på möjligheter till stordriftsfördelar men att dessa lättare uppstår i kommuner som tvingas att gå samman med någon annan kommun. Även om varje kommun i Finland som utreds för sammanslagning till stor del förutsätter ett godkännande av kommunfullmäktige var kommun- och servicereformen utformad på ett sätt som skulle medföra kommunsammanslagningar också om någon kommun aktivt arbetade mot att slå samman med någon annan kommun. Således kan vi säga att reformen hade en viss tvingande karaktär som då torde kunna medföra stordriftsfördelar för den nya kommunen.

Alldeles oavsett ovan verkar det likväl som att kommunsammanslagningar inte i någon väsentlig omfattning kan få ner kostnader, utan det handlar endast om några procent och inte tiotals procent. Eftersom målsättningen med kommun- och servicestrukturen var att dämpa utgiftsökningen i kommunerna borde de sammanslagningarna borde de utredningar som föranledde de kommande sammanslagningarna fokuserat på eventuella åtgärder för att minska kostnadsnivån. Eftersom tidigare forskning finner vissa samband mellan kommunsammanslagningar och effekter på den nya kommunens totala kostnader samt att

kommun- och servicereformen hade kostnadsminskning som uttryckligt syfte kan vi formulera följande hypotes för forskningsfråga 1:

H₁ Kommun- och servicestrukturreformen har skapat skillnader i kostnadsutvecklingen mellan kommuner som sammanslogs och de som inte sammanslogs.

8.2 Forskningsfråga 2

Existerar någon sannolik relation mellan en kommunsammanslagning och kostnaderna inom den grundläggande utbildningen i Finland?

Av tidigare forskning kan vi utröna att de totala kostnaderna för kommunerna kan gå ner vid en kommunsammanslagning. Vad gäller den grundläggande utbildningen är dess kostnader 7,4 procent av kommunernas totala kostnader. Således kommer inbesparingar i den grundläggande utbildningen inte kunna ge väsentliga effekter på kommunens totala kostnad. Däremot visar tidigare forskning att administrationen kan minska genom kommunsammanslagningar. När kommunsammanslagningar sker bör också en sammanslagning av åtminstone två skoldistrikt ske. Här bör man sålunda ha möjlighet till administrativa inbesparingar. Likväl finns det lika många elever kvar att undervisa när en skola stängs (Nguyen-Hoang 2019, 6), vilka också eventuellt behöver skjutsas till den nya skolan. Detta bör begränsa möjligheterna till inbesparingar även om man kan placera dessa elever i den nya skolans redan existerande klasser och då utan behov av att anställa en ny lärare. Däremot kan nämnas att kommun- och servicestrukturreformen förbjöd uppsägning av ekonomiska- och produktionsmässiga orsaker för fem år framåt vilket torde betyda att de inbesparingar som kan ha skett inom den grundläggande utbildningen i de valda kommunerna först bör synas efter mer än fem år. Av detta följer att vi kan anta en mindre utgiftsökning i de sammanslagna kommunerna men att detta bör kunna ses först senare än fem år efter fullbordat faktum. Sålunda kan vi formulera följande hypotes för forskningsfråga 2:

H₂ Kommunsammanslagningar skapar en liten skillnad i kostnadsnivån för den grundläggande utbildningen mellan sammanslagna kommuner och icke sammanslagna kommuner.

8.3 Forskningsfråga 3

Får kommunsammanslagningar i Finland som följd att skolor inom den grundläggande utbildningens skolnät stängs i högre utsträckning i jämförelse med kommuner som inte genomgått en kommunsammanslagning?

Av officiell statistik vet vi att skolor inom den grundläggande utbildningen i Finland stängs och att man arbetar mot större och färre skolor. Tidigare forskning pekar mycket på att politiker och samhället i övrigt arbetar för att hålla skolor öppna så länge som möjligt, men att sjunkande elevunderlag skapar en situation där det många gånger inte är möjligt att hålla skolan öppen. Därutöver förefaller det finnas vissa möjliga stordriftsfördelar med att stänga små skolor och överföra eleverna till en annan, central skola. Av de granskade sammanslagningsavtal förefaller det varit viktigt att få in skrivningar om att skolorna hålls öppna så länge som elevunderlaget kan försvara det. Vi vet också att skolor i Finland har stängts för att spara pengar, men den forskningen säger inget om de berörda skolornas elevunderlag.

Av tidigare forskning drar jag slutsatsen att skolor inom den grundläggande utbildningen hålls öppna så länge som elevunderlaget tillåter det och att inbesparingen som sker genom att stänga skolan sker först när elevunderlaget är mycket dåligt. Eftersom urbaniseringen sker i hela Finland torde således inte en kommunsammanslagning påskynda en skolstängning, utan den kommer oavsett att ske när elevunderlaget blir för dåligt. Vi kan sålunda formulera följande hypotes för forskningsfråga 3:

H₃ Kommunsammanslagningar skapar inga skillnader mellan sammanslagna kommuner och icke sammanslagna kommuner i hur hög utsträckning skolor inom den grundläggande utbildningen stängs.

8.4 Avhandlingens hypoteser

Tabell 2, Avhandlingens hypoteser

H ₁ Kommun- och servicestrukturreformen har skapat skillnader i kostnadsutvecklingen mellan kommuner som sammanslogs och de som inte sammanslogs.
H ₂ Kommunsammanslagningar skapar en liten skillnad i kostnadsnivån för den grundläggande utbildningen mellan sammanslagna kommuner och icke sammanslagna kommuner.
H ₃ Kommunsammanslagningar skapar inga skillnader mellan sammanslagna kommuner och icke sammanslagna kommuner i hur hög utsträckning skolor inom den grundläggande utbildningen stängs.

9 Upplägg och genomförande

9.1 Forskningsdesign- och strategi

Forskningsdesignen utgör ramen för hur de fenomen man vill studera faktiskt ska studeras samt sätter ramen för hur datainsamling och analys ska ske (Bryman 2018, 71). För att begränsa studiens omfattning är det de kommunsammanslagningar som ägde rum år 2009 från vilket urvalet utgår. För att skapa möjligheter till jämförelse kommer i studien även användas de kommuner som utreddes för sammanslagning på grund av kommun- och servicestrukturreformen, men där en kommunsammanslagning av någon anledning inte ägde rum. Fokus kommer helt och hållet vara på kvantitativa data varför konkreta anledningar till att en kommunsammanslagning ägde rum inte kommer att vara föremål för studien. Inte heller de kvalitativa aspekterna, som dock får anses vara en viktig aspekt i kommunsammanslagningar, kommer att vara en del av studien.

Avsikten med studien är att få en inblick i hur kommunsammanslagningar i allmänhet och kommun- och servicereformen i synnerhet påverkat kommunernas kostnader per invånare, och om stordriftsfördelar uppnåtts samt hur kommunsammanslagningar påverkar den grundläggande utbildningen med tillhörande skolnät.

9.1.1 Design

En experimentell forskningsdesign är lämplig att använda när man vill bedöma effekterna av nya reformer (Bryman 2018, 77) och kommer därför att användas för att studera fenomenet kommunsammanslagningar. I ett regelrätt experiment ska man manipulera den oberoende variabeln för att avgöra hur mycket den påverkar den beroende variabeln (Ibid.). Inom samhällsvetenskapen är den största delen av de variabler som används inte manipulerbara, vilket har gjort att en experimentell forskningsdesign inte ofta används inom området (Ibid.).

Eftersom denna studie i stora drag kommer omfatta samtliga kommunsammanslagningar som skedde år 2009, samt de kommunsammanslagningsutredningar som utfördes på grund av kommun- och servicestrukturreformen så har studien inte ett slumpmässigt urval varför det inte går att kalla studien regelrätt experimentell. Det handlar heller inte om variabler som manipuleras i en experimentell miljö. Frånvaro av slumpmässigt urval beror helt enkelt på att det inte vore praktiskt möjligt utan att få ett urval som blir alldeles för litet, med tanke på de statistiska analyser som kommer att behöva göras. Det finns av förklarliga skäl inget behov av att utföra studien i en experimentell miljö.

Det finns emellertid möjligheter att tillämpa en så kallad kvasiexperimentell design ifall alla krav som uppställs på experimentella studier inte uppfylls (Bryman 2018, 84). Förvisso gör frånvaron av slumpmässig fördelning att vi kan ifrågasätta studiens interna validitet, men eftersom den här studien är endast studie av statistik torde resultatet av studien blir relativt övertygande (Ibid.).

En viktig, men inte alltid förekommande del i en experimentell studie är att ha en kontrollgrupp. Kontrollgruppen används för att kontrollera andra möjliga effekter och förklaringar av ett visst resultat. Detta skapar en hög intern validitet (Bryman 2018, 80). Med en kontrollgrupp kan man enkelt och kraftigt öka tilliten till de kausala resultaten (Ibid.). Genom att ha en kontrollgrupp finns möjligheten att använda sig av metoden Differences-in-Differences (skillnader-i-skillnader) som beskrivs närmare i avsnittet om dataanalys.

En negativ aspekt med experimentell design är att studien får ett väldigt snävt förklaringsområde (de Vaus 2001, 70). Detta beror på att ett experiment endast testar ett specifikt ingrepp där kontrollgruppen inte utsatts för detta ingrepp vilket gör att många andra förklarande variabler utöver ingreppet inte kan analyseras. Dessutom tar inte en experimentell forskningsdesign hänsyn till eventuella indirekta effekter av en företeelse (de Vaus 2001, 72). Här kan man tänka sig att de kommuner som utredes för kommunsammanslagning, men inte verkställde den, har fått en indirekt effekt på kommunens kostnader och organisering av skolnätet genom utredningen, utan att för den delen faktiskt ha genomgått en kommunsammanslagning.

I utvärderingsforskning är kvasiexperimentell design särskilt vanlig (Bryman 2018, 85). I studierna ställs ofta frågan huruvida ett åtgärdsprogram uppnått sina mål (Bryman 2018, 86). Eftersom den här studien till en del har som målsättning att se ifall kommun- och servicestrukturreformen dämpade kommunernas utgiftsökningar lämpar sig således valda forskningsdesign väl för ändamålet.

9.1.2 Strategi

Det bör också klargöras vilken strategi som ska användas vid utförandet av den här studien. Det finns egentligen två olika sätt att utföra en studie, antingen genom att använda kvalitativa data eller genom användning av kvantitativa data. En kvantitativ studie har som strategi att emfasera kvantifiering i datainsamlingen och dataanalysen med ett fokus på deduktion medan en kvantitativ strategi istället har fokus på ord för att kvantifiera data där emfas ligger på ett induktivt tillvägagångssätt (Bryman 2012, 35–36).

Den här studien kommer att använda sig av en kvantitativ forskningsstrategi då detta passar syftet med studien och frågeställningarna. En kvantitativ metod är bra för att skapa en överblick över ett problems omfattning, däremot så är data som sådan något intetsägande, vilket betyder att tolkningsarbetet i metoden är det stora arbetet (Harboe 2013, 34). En kvantitativ strategi har som styrka att resultatet kan generaliseras till en större population samt att prövbarheten är hög. Hög prövbarhet betyder i korthet att andra kan använda samma metod och data och komma fram till samma resultat (Ibid.) Att möjligheten till generalisation är stor beror på att urvalet kan vara väsentligt större än i en kvalitativ metod.

Man kan också nämna att det finns kritik mot användandet av en kvantitativ metod inom den samhällsvetenskapliga forskningen. Exempelvis att metoden skulle skapa en artificiell känsla av precision (Bryman 2012, 178).

9.2 Urval av fall

Urvalet kommer att vara kommuner i Finland som slogs samman år 2009, för att bakgrunden och skälen till sammanslagningen ska vara liknande kommunerna emellan. Detta var kommuner som sammanslogs under tiden för när kommun- och servicestrukturreformen var i kraft. 2009 var ett år med relativt många kommunsammanslagningar vilket ger möjligheter till ett större urval. Som tidigare nämnts finns behov av en kontrollgrupp för att kunna använda sig av den forskningsdesign som är tänkt i studien. Det finns ett flertal kommuner som under tiden kommun- och servicestrukturreformen var i kraft utredde en eventuell kommunsammanslagning men som av någon anledning valde att inte verkställa sammanslagningen. Dessa kommuner bör lämpa sig väl som kontrollgrupp.

Man kan antingen använda sig av en total population eller ett urval av en population. I det här fallet rör det sig om en urvalsundersökning avseende kommun- och strukturreformen men en totalundersökning avseende de kommuner som slogs samman år 2009. I kontrollgruppen har dessa, för att skapa ett större urval, inte tagits från samma år. Det kan dock i princip anses vara en total population av de kommuner som utreddes för kommunsammanslagning på grund av kommun- och servicestrukturreformen men som inte verkställde själva kommunsammanslagningen.

En fråga som uppstår vad gäller urvalet är om det är tillräckligt stort för att göra de analyser som krävs. Enligt Bryman (2012, 197) finns inget svar på vad ett minsta urval skulle vara, men Harboe (2013, 40) menar att en bra regel att följa vid statistik analys är att det ska vara minst 30 individer, i detta fall kommuner, i varje grupp. Under år 2009 genomfördes totalt 33

kommunsammanslagningar. En av dessa innefattade en sammanslagning med en större stad genom två kommunsammanslagningensutredningar, vilket betyder att totalt blev 32 nya kommuner. Det totala antalet kommuner som var involverade i kommunsammanslagningarna var 98. Det har därefter skett ytterligare kommunsammanslagningar för några kommuner som sammanslogs år 2009. Dessa kommuner plockas bort ur urvalet då en ytterligare kommunsammanslagning ger en ovälkommen effekt på de data som används.

I den skapade kontrollgruppen är antalet kommuner som utreddes för kommunsammanslagning, men som inte sammanslogs, totalt 96 kommuner. Några av dessa behöver dock plockas bort för att de sammanslogs vid ett senare tillfälle. Det betyder likväl att urvalet kan anses vara tillräckligt stort sett till antalet kommuner. Emellertid, vilket kommer att gås in på närmare i kapitlet om databearbetning, behöver vi för att skapa ett bra resultat utgå från de sammanslagna nya kommunerna, vilket skapar ett urval om 25 nya kommuner. I kontrollgruppen behöver vi, för att få en rättvis jämförelse, fiktivt slå samman kommunerna som inte slogs samman för att skapa fiktiva kommuner, vilket skapar ett urval om 30 nya kommuner. Med andra ord har vi ett urval som kan anses uppfylla rekommendationen beträffande population, men där urvalet med faktiskt sammanslagna kommuner är något litet. Detta behöver man ha i åtanke när resultatet presenteras.

Urvalet av icke sammanslagna kommuner utgår alltså från de kommuner som utreddes för sammanslagning men som av någon anledning inte verkställde den och som till dags dato inte genomgått en kommunsammanslagning. De kommuner som utreddes för sammanslagning slås ihop till en hypotetisk ny kommun med det namn som den befolkningsmässigt största kommunen har. Dock finns vissa kommuner som ingick i en och samma utredning där endast en självständig kommun finns kvar. I dessa fall räknas den kommunen som en hypotetisk ny kommun trots att det formellt sett är en kommun som funnits sedan tidigare i samma utformning.

Urvalet framgår av tabellen nedan. Kommun 2, 3 och 4 är de kommuner som hypotetiskt slås samman med den kommunen som kallas den hypotetiskt sammanslagna kommunen.

Tabell 3, Urval av kommuner

Sammanslagna kommuner, den nya kommunen	Hypotetisk sammanslagen kommun	Kommun 2	Kommun 3	Kommun 4
Alajärvi	Aura			
Eura	Haapajärvi	Pyhäjärvi	Reisjärvi	
Vittis	Fredrikshamn	Miehikkälä	Vederlax	
Tavastehus	Gustav Adolfs	Heinola	Pertunmaa	
Joensuu	Hollola	Kärkölä	Padasjoki	
Jyväskylä	Idensalmi	Sonkajärvi		
Sankt Karins	Itis			
Kauhava	Kannonkoski	Kivijärvi	Kyyjärvi	Karstula
Kimitoön	Kannus			
Karleby	Kauhajoki	Storå		
Kouvola	Kaustby	Vetil	Halso	
Loimaa	Kemijärvi	Pelkosenniemi		
Masku	Kotka	Pyttis		
Mänttä-Vilppula	Kuortane			
Nådendal	Kuusamo	Taivalkoski	Posio	Salla
Pargas	Letala	Pyhärinta		
Pöytyä	Lappo			
Raseborg	Leppävirta	Heinävesi		
Raumo	Libelits	Outokumpu		
Rusko	Malax	Korsnäs		
Saarijärvi	Nivala	Kärsämäki*		
Salo	Påmark			
Seinäjoki	Borgå			
Siikalatva	Reso			
Ylöjärvi	Riihimäki	Loppis	Hausjärvi	Hyvinge
	Bräkylä			
	Tusby	Kervo	Träskända	
	Ulvby	Harjavalta	Kumo	Nakkila
	Nystad*	Tövsala		
	Etseri			
	*Kommun som var med i två utredningar. Nu med i den kommunindelningensutredning som endast hade en annan kommun i utredningen			

I Finland har det genomförts kommunsammanslagningar både före och efter år 2009. Därför är inte de sammanslagna kommunerna det året den totala populationen av genomförda kommunsammanslagningar i Finland. Syftet med studien är likväl att försöka få ett generaliserbart resultat som kan användas i frågan huruvida kommunsammanslagningar har effekt på kommunernas kostnader samt också på den grundläggande utbildningens servicenät. Det finns vissa risker med att använda ett urval för att studera ett större samhällsfenomen.

Bryman (2012, 205–206) nämner tre eventuella urvalsfel som kan appliceras på de data som använts i den här studien. För det första är ett urval osannolikt att vara representativt för hela populationen. För det andra kan vi ha en felaktig urvalsram. Avslutningsvis kan vi ha gjort fel när data kodifierats eller annars sammanställts vilket kan ha skapat en felaktig slutprodukt.

För att råda bot på eventuella urvalsfel finns möjlighet att i kvantitativ metod mäta felmarginalen. Den mest använda säkerhetsnivån för felmarginalen är 95 procent (Esaiasson, Gilljam, Oscarsson, Towns & Wängnerud 2012, 181) Eftersom studien inte har ett slumpmässigt urval minskar vikten av att säkerställa ett korrekt urval eftersom vårt urval har med samtliga kommuner som för ändamålet kan vara med.

Det finns något som kallas probabilitetsurval som är en viktig aspekt inom samhällsvetenskapliga studier. Det innebär i korthet att man gör ett urval av den totala populationen, där man beräknar urvalet så att det har en hög sannolikhet för att skildra den totala populationen. På detta sätt kan man genom ett mindre urval göra sannolika antaganden om den totala populationen (Bryman 2012, 195). I denna studie skulle vi kunna ta samtliga kommunsammanslagningar som skett i Finland i modern tid och sedan ta ett urval att studera. Valet att inte använda en sådan urvalsprocess är dels för att studien vill dra slutsatser om kommun- och servicestrukturreformen, dels för att kommunsammanslagningar som skedde på exempelvis 80-talet utfördes i en miljö med andra fiskala regler för kommunerna. Vi skulle emellertid ha kunnat göra ett slumpmässigt urval ur samtliga kommuner som sammanslogs som en följd av kommun- och servicestrukturreformen, men då skulle data behöva utgå från många olika år för att skapa en jämförbar bild. Valet att utgå från de kommuner som sammanslogs år 2009 är att det dels var ett stort antal som sammanslogs det året, dels att det gått tio år sedan det skedde. Ifall någon kommun som valdes genom ett slumpmässigt urval var en kommun som sammanslogs efter år 2009 skulle vi inte på samma sätt kunna jämföra den med de kommuner som varit sammanslagna i tio år.

Avslutningsvis kan nämnas att studiens möjligheter till generalisering blir något begränsade. Vi kan endast generalisera på den population som urvalet är taget ur (Bryman 2012, 205). Vi kan inte generalisera resultatet på resten av världens kommuner. Det går inte heller att rakt av generalisera resultatet på framtida kommunsammanslagningar eftersom den lagstiftning som styr kommunerna hela tiden ändras, vilket kan ändra förutsättningarna för vilka effekter en kommunsammanslagning kan ha. Eftersom vi jämför sammanslagna kommuner med icke sammanslagna kommuner bör vi ur urvalet kunna generalisera de avvikelser som är mellan de

två grupperna på framtida kommunsammanslagningar. Eftersom kommunsammanslagningarna skedde på grund av kommun- och servicestrukturreformen är det också svårt att generalisera kommunsammanslagningar som skett utanför den reformen. I en studie som gjordes i Tyskland visade det sig nämligen att kommuner som gått samman på grund av statens tvingande åtgärder sparade mer än de kommuner som frivilligt gick samman (Blesse & Baskaran 2016). Detta betyder att ifall studien kommer fram till att kommuner som slogs samman genom kommun- och servicestrukturreformen minskade sina kostnader efter kommunsammanslagningarna behöver det inte nödvändigtvis ha skett ifall kommunsammanslagningen var frivilligare än den var inom ramen för kommun- och servicestrukturreformen.

9.3 Datainsamlingsmetod

De data som kommer att användas härstammar från Statistikcentralens datainsamling. Detta har vissa fördelar. Den första och mest självklara fördelen är att data redan samlats in (Bryman 2012, 320). Eftersom data inte härstammar från intervjuobjekt får man också bort problematiken med reaktioner från intervjuobjektet. Att använda officiell statistik kan kallas för en diskret metod där objekt som är föremål för studien inte kan veta att de är med i undersökningen, vilket tar bort problematiken med att de reagerar på grund av att de vet att de är med i en forskningsstudie (Bryman 2012, 325).

Det finns också möjlighet att analysera statistik både tvärsnittslätt och longitudinellt (Bryman 2012, 325.), vilket borde skapa goda möjligheter för att få ett tillförlitligt resultat som håller över tid. Det finns förvisso en del problem med statistik från officiella datakällor i allmänhet då alla företeelser som sker inom ett visst område inte nödvändigtvis kommer med i statistiken (Bryman 2012, 322). För vår del bör detta inte vara ett problem eftersom det handlar om kommunstatistik, vilken enligt lag alla kommuner ska lämna in till Statistikcentralen. I det här hänseendet bör man dock beakta att alla kommuner inte nödvändigtvis bokför på exakt samma sätt. Totala kostnader för en kommun bör vara tillförlitliga data då det handlar om den så kallade sista raden. Beträffande kostnader för den grundläggande utbildningen är det mycket möjligt att kommuner bokför exempelvis fastighetsskötsel eller administration från centralförvaltningen på olika sätt. Någon kanske interndeberar den grundläggande utbildningen för det arbete som centralförvaltningens löneavdelning sköter för utbetalning av lärarlöner, medan någon annan kommun gör på något annat sätt. Det är dock svårt att ta reda på om sådan problematik är reell eller inte utan att göra en djupdykning i kommunernas bokföringsmetoder. Det finns också viss problematik med att använda verksamhetskostnader enligt resultaträkningen i kommunerna, som den här studien gör, eftersom

verksamhetskostnader i resultaträkningen är brutto. I resultaträkningen redovisas nämligen intäkter och kostnader var för sig (Bokföringsnämndens kommunsektion 2018).

Det kan också bli problematiskt i statistiken vad gäller eventuella bolagiseringar som skett under tidsspannet för den här studien. Statistiken som studien grundar sig på är utifrån kommunernas bokslut. Vad jag har förstått av statistikens beskrivning ingår inte koncernen i denna statistik eftersom sådana statistikuppgifter finns på en separat plats i Statistikcentralens databaser. I koncernbokslutet ska intas en resultaträkning för hela koncernen (Bokföringsnämndens kommunsektion 2015), vilket betyder att eventuella bolagiseringar som skett under tidsspannet kommer påverka de statistikuppgifter jag använder då det i dessa inte uppgjorts en resultaträkning som inkluderar dotterbolag och intressesamfund.

All data som används i studien härstammar från Statistikcentralen, men det finns behov av att beakta ett antal olika frågor. Den ekonomiska statistiken för kommunerna har skiftat över tid, vilket medför att statistiken finns i olika databaser. Från och med statistikåret 2015 har en ny databas skapats som ersätter de gamla databaserna (Statistikcentralen E). I den nya databasen finns också nyckeltal som man skulle kunna använda sig av i denna studie, men eftersom dessa inte finns bakåt i tiden kommer all data bearbetas för att skapa de nyckeltal vi behöver för studien. Uppgifterna är inrapporterade av kommunerna och Statistikcentralen är således inte ansvarig för innehållet eller kvaliteten. Det handlar om sekundärdata, alltså forskningsdata som någon annan tagit fram (Larsen 2009, 45).

Uppgifterna finns inte heller som tidsserier eftersom de inte nödvändigtvis är jämförbara mellan olika år (Statistikcentralen E). Det faktum att kommuner sammanslagits medför att vissa kommuner faller bort efter vissa år, vilket skapar behov av en större mängd databearbetning än vad som skulle vara fallet om uppgifterna fanns i tidsserier.

Eftersom det är kommunernas egna uppgifter kan vi inte se ifall sättet för hur en viss kommun rapporterar sina uppgifter ändrar från år till år, vilket gör att det föreligger en risk för att de uppgifter som kommer att användas inte är helt jämförbara mellan åren. Emellertid görs bedömningen uppgiftsrapporteringen inte bör skilja så mycket från år till år att felet skulle bli så väsentliga att det inte går att använda statistiken.

9.4 Databearbetning

Databearbetning inom kvantitativ databehandling är relativt enkel och kräver främst ett sinne för systematik (Harboe 2013, 121). Det är själv tolkningen av siffrorna och möjligheten att generalisera dem till en större population som är problematiskt (Ibid.).

Eftersom alla kommuner har olika stor befolkning, både totalt sett och de som är i ålder för att delta i den grundläggande utbildningen, kan vi inte använda oss av de uppgifter som kommer från Statistikcentralen utan att bearbeta dem på något sätt. Det finns behov av att klassificera varje uppgift för att lättare kunna göra våra statistiska beräkningar (Harboe 2013, 121). Alla variabler behöver också ingå i klassificeringen och behöver också vara disjunkt (Harboe 2013, 121–122).

Det finns till att börja med behov av att skapa två variabler som är kopplade till kostnader. Dels en variabel som visar kommunernas totala kostnader per invånare, och dels en variabel som visar kostnader för den grundläggande utbildningen per barn i grundskoleålder. Genom dessa variabler går det att jämföra kommunerna på ett pedagogiskt och tydligt sätt. För det andra finns ett behov av att skapa en variabel som visar hur många skolor som finns i relation till antalet skolbarn. Således skapas en variabel som visar antalet skolor per barn i skolålder. Om siffran är låg innebär det få skolor per barn vilket kan antyda att de barn som är i skolålder har längre till skolan än i en kommun med ett högre antal skolor per skolbarn. På så vis kan vi jämföra kommunerna emellan även i antalet skolor. De nämnda variablerna behöver skapas för varje år som vi har med i studien så att vi kan jämföra förändringen över tid.

För att kunna jämföra kommunerna på ett tydligt sätt finns också behov av att skapa några ytterligare variabler. Dessa variabler ska visa skillnaden mellan två tidpunkter, vilket betyder att vi skapar dem av de data som nämnts ovan. Variablerna visar hur stor skillnad det är mellan åren 2008 och 2010, 2008 och 2015 samt 2008 och 2019 för vardera av de ovan nämnda variablerna. Genom senare dataanalys går det då att förhoppningsvis få ett resultat som kan visa ifall kommunsammanslagningarna har någon effekt på variablerna.

Det finns behov av att undersöka kommuner som inte sammanslogs tillsammans med övriga kommuner som ingick i utredningen. Därför behöver data kodifieras så att kommunernas data slås ihop för att bilda nya hypotetiska sammanslagna kommuner. Detta görs genom att kommunernas uppgifter läggs ihop och skapar en ny kommun, som för enkelhetens skull blir kallad för det namn som den största av de berörda kommunerna har.

Vad gäller de kommuner som sammanslagits finns data från år 2009 och framåt i form av den nya kommunen, men för åren innan finns de ekonomiska uppgifterna uppdelade på de tidigare kommunerna. Här behövs således göras en fiktiv sammanslagning av kommunerna innan 2009 så att de även de ekonomiska uppgifterna innan 2009 jämförs som en enda kommun. Det går annars inte att ha en mätperiod som sträcker sig bakåt i tiden före år 2009. Att ha mätning bakåt i tiden är viktigt eftersom kommuner kan ha något annorlunda kostnader som en följd av den stundande kommunsammanslagningen (Moisio och Uusitalo 2013, 155), vilket är något som det finns behov av att se.

För att kunna tillämpa en kvasiexperimentell forskningsdesign med metoden Differences-in-Differences finns behov av att kodifiera de kommuner vi har i urvalet så att det framgår vilka kommuner som genomgick en kommunsammanslagning och vilka som inte gjorde det. På så vis kan vi jämföra kommunerna i vår senare analys och se vilka skillnader som finns. För att kodifiera våra data skapar vi en så kallad dummyvariabel där varje kommun får 1 eller 0 beroende på om de varit med om en kommunsammanslagning eller inte. 1 betyder genomförd kommunsammanslagning och 0 betyder icke genomförd kommunsammanslagning.

Vi har således följande variabler som på ett eller annat sätt ska användas:

Tabell 4, Variabler

Variabler
Kommunsammanslagning eller inte
Totala kostnader per invånare
Den grundläggande utbildningens kostnad per elev
Antalet skolor per elev
Skillnad i totala kostnader per invånare 2008–2010
Skillnad i totala kostnader per invånare 2008–2015
Skillnad i totala kostnader per invånare 2008–2019
Skillnad i den grundläggande utbildningens kostnad per barn i grundskoleålder 2008–2010
Skillnad i den grundläggande utbildningens kostnad per barn i grundskoleålder 2008–2015
Skillnad i den grundläggande utbildningens kostnad per barn i grundskoleålder 2008–2019
Skillnad i antalet skolor per barn i grundskoleålder 2008–2010
Skillnad i antalet skolor per barn i grundskoleålder 2008–2015
Skillnad i antalet skolor per barn i grundskoleålder 2008–2019

Det finns fyra olika möjliga mätnivåer: nominalskala, ordinalskala, intervallskala och kvotskala (Harboe 2013, 122). För de uppgifter som samlats in finns det för det första uppgifter som faller under kvotskalan. Exempelvis kommunernas totala kostnader kan hanteras inom den skalan. Dummyvariabeln som beskriver om en kommun är sammanslagen eller ej hamnar inom

nominalskalan, eftersom den skalan används för kategorisering. De variabler som visar skillnader faller i sin tur in under intervallskalan.

9.5 Dataanalys

För att analysera hur kommunsammanslagningar inverkar på variablerna kommer linjära regressioner att användas. Regressionsanalys är kanske den mest flexibla och kraftfulla analystekniken (Esaiasson et al. 2012, 381), men förutsätter att variablerna befinner sig på intervallskalan eller kvotskalan (Ibid.). Själva regressionen kommer vara en bivariat analys, vilket betyder att vi kommer att använda en oberoende och en beroende variabel i regressionsanalysen (Ibid.). Regressionsanalysens formel är enligt följande:

$$Y=a+b*X$$

Y är den beroende variabeln, a är konstanten, b är regressionskoefficienten och X är den oberoende variabeln. I korthet beskriver b hur många enheter som förändras i Y när X förändras (Esaiasson et al. 2012, 381). Utöver a och b finns också skäl att ta in tre andra mått i analysen. Det första är standardfelet, ju högre standardfel desto större osäkerhet i analysen. Det andra är P-värdet, som visar sannolikheten för att slumpen skulle ha givit resultatet i b-värdet (Ibid.) Det finns olika signifikansnivåer för P-värdet, men vi kommer kräva ett signifikansvärde där $P=0.05$ vilket betyder att det är finns en risk på fem procent att slumpen ger oss resultatet (Ibid.) Att ha en hög signifikansnivå ökar chansen att vår regression faktiskt förklarar sambandet, men att ha ett högt krav på signifikans kan också betyda att man missar samband som egentligen finns (Bryman 2012, 348).

Det sista är R^2 -värdet som visar avvikelserna mellan observerade värden och förväntade värden (Esaiasson et al. 2012, 384). Om R^2 -värdet exempelvis är 0,20 innebär det att regressionen lyckas förklara 20 procent av spridningen i den beroende variabeln.

Regressionen använder sig av sambandsmått för att mäta eventuellt samband mellan valda variabler. Sambandsmått används för att sammanfatta hur starkt samband som finns mellan två variabler (Esaiasson et al. 2012, 366). Stark samvariation ger ett gott empiriskt stöd för att värdet på en variabel påverkar värdet på en annan variabel (Ibid.).

Som nämndes i avsnittet om forskningsdesign kommer tillvägagångssättet i regressionsanalyserna vara metoden Differences-in-Differences, som är en modell för att estimeras kausala effekter (Lechner 2010, 167). Metoden är särskilt populär för ett exempelvis

estimera policybeslut där beslutet inte påverkar alla på samma sätt (Ibid.). För att utöva metoden behövs en grupp som påverkats (sammanslagna kommuner), en grupp som inte påverkats (icke sammanslagna kommuner), tid (exempelvis 2008–2015) samt något som påverkan kan ha haft effekt på (såsom totala kostnader per invånare). Genom metoden och genom att använda regressionsanalyser bör man kunna se om det blir några skillnader i valda variabler mellan de kommuner som sammanslagits och de som inte sammanslagits. En klar fördel med metoden är att det med en relativt enkel regression är lätt att få fram estimat om påverkan och standardfelet (Lechner 2010, 194).

Vad gäller Differences-in-Differences finns det antydning till att konventionellt användande av metoden kan underdriva standardavvikelsen beträffande beräknade effekter av en åtgärd, vilket leder till en väsentlig överestimering av signifikansnivåer (Bertrand, Duflo & Mullainathan 2004, 273). I studien, i vilken det lades in fiktiva lagar i ett antal stater i USA, undersökte de ifall Differences-in-Differences med en minstakvadratmetod kunde visa korrelation med sänkning eller höjning av kvinnors löner. En statistisk signifikansnivå på 0,05 bör ha uppkommit i fem procent av fallen, men studiens resultat uppvisade att en statistisk signifikansnivå på 95 procent uppkom i hela 45 procent av simuleringarna (Bertrand, Duflo & Mullainathan 2004, 251). Studien antyder således att de signifikansnivåer som man får fram genom metoden inte är helt tillförlitliga. Detta problem kan eventuellt mildras genom att använda en arbiträr eller empirisk varians-kovarians matriskorrigerings i analysen, men detta fungerar emellertid dåligt på små urval. Eftersom kommunsammanslagningarna år 2009 är av begränsad mängd och därmed skapar ett litet urval, bör man ha i beaktande den ovan nämnda problematiken med Differences-in-Differences. Studien kommer inte heller använda sig av en mer komplicerad metod än den som ovan beskrivit, eftersom resultatet då blir mer komplicerat att tolka.

Genom det valda tillvägagångssättet analyseras ifall kostnaderna per invånare har ökat mer eller mindre beroende på om en kommunsammanslagning ägt rum och också ifall antalet skolor förändras på olika sätt i en sammanslagen kommun mot en icke sammanslagning. Eftersom det är dummyvariabeln som ska försöka estimera skillnaden i kostnad och antalet skolor föreligger i analysen ett flertal beroende variabler.

Tabell 5 Beroende variabler

Beroende variabler
Skillnad i totala kostnader per invånare 2008–2010
Skillnad i totala kostnader per invånare 2008–2015
Skillnad i totala kostnader per invånare 2008–2019
Skillnad i den grundläggande utbildningens kostnad per barn i grundskoleålder 2008–2010
Skillnad i den grundläggande utbildningens kostnad per barn i grundskoleålder 2008–2015
Skillnad i den grundläggande utbildningens kostnad per barn i grundskoleålder 2008–2019
Skillnad i antalet skolor per barn i grundskoleålder 2008–2010
Skillnad i antalet skolor per barn i grundskoleålder 2008–2015
Skillnad i antalet skolor per barn i grundskoleålder 2008–2019
Skillnad i antalet skolor per barn i grundskoleålder 2008–2019

Tabell 6 Oberoende variabel

Oberoende variabel
Kommunsammanslagning eller inte

Det finns behov av flera linjära regressioner för att skapa studiens resultat. Genom Differences-in-Differences ska ett resultat tas fram som visar eventuella skillnaderna och ifall dessa skillnader är statistiskt signifikanta. Regressionerna blir således:

$$Y = \text{Skillnad i totala kostnader per invånare 2008–2010} = a + b * X = \text{kommunsammanslagning eller inte}$$

Formeln repeteras sedan flera gånger där den beroende variabeln byts ut tills alla regressioner är utförda.

Det finns också variabler som inte omfattas av våra regressioner, vilka visas i nedanstående tabell.

Tabell 7 Övriga variabler

Övriga variabler
Totala kostnader per invånare
Den grundläggande utbildningens kostnad per elev
Antalet skolor per elev

Dessa variabler ska istället ingå i trenddiagram för att pedagogiskt sett illustrera kostnadsutvecklingen och antalet skolor för barn i skolålder för att kunna se om det tydligt i trenden går att se ifall sammanslagna kommuner avviker från icke sammanslagna kommuner.

9.6 Validitet och reliabilitet

9.6.1 Validitet

Validitet betyder att det ska finnas en relevans för samtliga faser i en studie samt att de alla ska ha en giltighet (Harboe 2013, 135). Det finns både intern validitet och extern validitet.

Hög intern validitet innebär att det man vill mäta faktiskt påverkas av händelsen i fråga och inte något annat (de Vaus 2001, 72–73). Det finns några hot mot den interna validiteten (de Vaus 2001, 73). Det första är att händelser kan uppstå mellan de två olika mätperioderna, vilket kan resultera i att det är dessa händelser som skapar resultatet. Detta problem motverkar man dock genom att använda en kontrollgrupp, där det dock förutsätts att dessa på samma vis påverkas av händelserna (Ibid.). I den här studien är det inte möjligt att veta ifall de icke sammanslagna kommunerna har påverkats av andra händelser mellan mätpunkterna på ett sätt som påverkar den interna validiteten. Det har dock säkerställts att de inte till dags dato genomgått en kommunsammanslagning som väsentligt skulle kunna ha påverkan på resultatet.

Det finns också en risk att det är tiden mellan de två mätpunkterna som påverkar variabelerna snarare än det faktum att händelsen ägt rum (de Vaus 2001, 74). Detta motverkas dock också av att det i studien används en kontrollgrupp, men med samma problem som nämnts ovan.

Sedan kan urvalet inverka på den interna validiteten. Att ha ett slumpmässigt urval är i regel viktigt i experimentell design, men det är inte alltid möjligt (de Vaus 2001, 75). Vid ett icke slumpmässigt urval bör man matcha sitt urval på ett lämpligt sätt. Urvalet av kommuner som sammanslogs år 2009 är i princip totalpopulationen vilket gör att vi mäter samtliga möjliga kommuner i vår population. De kommuner som inte sammanslogs är de som utreddes för kommunsammanslagning vilket torde betyda att de någorlunda liknar de sammanslagna kommunerna. Emellertid är det faktum att de inte genomgick en kommunsammanslagning en risk, då detta betyder att de antagligen på något sätt skiljer sig från de sammanslagna kommunerna, eftersom de förtroendevalda kände att det inte var nödvändigt med en kommunsammanslagning. Det faktum att det är just sammanslagna kommuner och icke sammanslagna kommuner som ska jämföras i studien gör det omöjligt att komma från den eventuella problematik som detta medför.

Extern validitet betyder att man kan generalisera resultatet i den experimentella studien på en större population (de Vaus 2001, 76). Ifall den population som ingår i studien inte liknar totalpopulationen kommer vi få en låg extern validitet (Ibid.). I det här fallet där vi inte har en slumpmässig population kan det vara bra att utföra experimentet många gånger, så kallad

replikation (Ibid.). Genom att regressionerna körs vid olika mätpunkter ges möjlighet till att se om det vid varje mätpunkt är en skillnad mot ursprungsvärdet eller om det bara är skillnad vid exempelvis den första mätpunkten. På så vis kan vi skapa en högre extern validitet. Det kan vara så att kommunsammanslagningar får ner kostnader inom fem år efter genomfört faktum men att skillnaden som skapades de första åren inte längre finns efter 10 år. Ifall detta uppstår är inte det nödvändigtvis något dåligt då man, ifall värdena är statistiskt signifikanta, ändå får en uppfattning om hur kommunsammanslagningar inverkar på de valda variablerna.

Studiens upplägg har god möjlighet att säga oss om de kommunsammanslagningar som skedde till följd av kommun- och servicestrukturreformen påverkar de valda variablerna eftersom en kontrollgrupp används i studien. Däremot föreligger ett problem med att kunna generalisera studiens resultat på alla kommuner i Finland, eftersom urvalet har begränsats till kommuner som utreddes för eventuell kommunsammanslagning. Med andra ord finns den faktorn med i alla kommuner som ingår i urvalet medan den inte finns med i samtliga kommuner i Finland. Förhoppningen är ändå att ifall resultatet visar tillräckligt tydliga skillnader mellan de två grupperna så kan även andra kommuner få liknande effekter av en kommunsammanslagning.

9.6.2 Reliabilitet

Reliabilitet betyder att de data som samlats in är tillförlitligt (Harboe 2013, 138). Data kan bli otillförlitligt ifall mätningarna som utförs är osäkra. Det kan också ha gjorts fel i databearbetningen vilket kan skapa en felaktig utgång i följande analyser. Det går dock att testa reliabiliteten genom att upprepa undersökningen efter en tid och jämföra resultaten (Harboe 2013, 141; Larsen 2009, 81). Eftersom det skapats variabler för olika tidpunkter kommer samma analys göras flera gånger vilket torde kunna stärka reliabiliteten i den här studien.

Valt data är insamlat av Statistikcentralen, en offentlig myndighet. Med andra ord bör man kunna dra slutsatsen att de inte kontaminerat de uppgifter som inkommit från kommunerna. Även kommunerna är offentliga myndigheter med höga krav på bokföringen och på att lämna in korrekt statistik. Således bör man kunna vara säker på att alla grunddata är tillförlitliga.

Insamlade data har också bearbetats genom att skapa nya variabler för att möjliggöra för den analys som ska genomföras. Här finns risk att slarv i bearbetningen skapar felaktigheter i variablerna. Det är möjligt att granska de nya variablerna för att hitta möjliga fel. Genom att göra stickprov på de skapade variablerna kan man se ifall stickproven är korrekta eller inte. Ifall stickproven är korrekta kan vi med stor sannolikhet dra slutsatsen att de nya variablerna är korrekta eftersom dessa skapats genom Excel-formler som är konstruerade så att ifall formeln

är fel blir all data inkorrekt och ifall formeln är rätt blir all data korrekt. Eftersom det handlar om offentlig statistik är det också möjligt för andra att granska rådatat, vilket kan vara ytterligare ett sätt att säkra reliabiliteten (Harboe 2013, 141).

10 Resultat

Resultatdelen är indelad i fyra delar. Den första delen kommer att presentera de data som använts för att skapa en uppfattning för läsaren hur variablerna förete sig. Annars finns risk att redovisningen av de regressioner som kommer att göras känns teoretisk och svårtolkad. Presentationen sker genom att kommunerna delas in i två grupper, en med de kommuner som genomgått sammanslagning och en med de kommuner som inte genomgick någon sammanslagning.

Den andra delen kommer att redogöra för de resultat som rör kommunernas totala verksamhetskostnader. I den tredje delen kommer regressionerna som rör kommunernas kostnader inom den grundläggande utbildningen att presenteras. Avslutningsvis redogörs för kommunsammanslagningars konsekvenser för skolnätet. Konsekvenser är i det här fallet om det blir färre skolor per elev efter att en kommunsammanslagning har genomförts.

Vad gäller regressionerna kommer fokus ligga på ett visst antal värden. Det första är justerat R^2 -värde eller Adjusted R Square. När ett, som i det här fallet, litet urval används tenderar det normala R^2 -värdet att överestimera det verkliga värdet i populationen (Tabachnick & Fidell, 2001, 147). R^2 -värdet visar hur mycket modellen kan förklara variansen i den beroende variabeln (Pallant 2005, 152). Det justerade R^2 -värdet korrigerar överestimeringen för att få ett bättre estimat av det verkliga värdet i populationen (Pallant 2005, 153).

Sedan finns behov av att se på ifall regressionsanalysens resultat är statistiskt signifikant. Här eftersträvas en signifikansnivå på 0,05 eller lägre för att kunna säga att den oberoende variabeln med åtminstone 95 % säkerhet kan predicera värdet för den beroende variabeln. Avslutningsvis kan det vara av intresse att se på hur mycket som förändras i den beroende variabeln om den oberoende variabeln är 1 (sammanslagen kommun). Detta värde kan man se genom att studera koefficienten och dess standardfel. Standardfelet används för att beräkna konfidensintervall kring koefficienterna (Esaiasson et al. 2012, 383).

De statistiska tabeller som kommer att redovisas för varje regression är först en modellsummering som visar R^2 -värdet och justerat R^2 -värde. Sedan en tabell som visar variansen, den så kallade variansanalysen. Variansanalysen jämför variansen mellan olika grupper, som antas bero på den beroende variabeln, med variansen inom de båda grupperna, som antas bero på slumpen (Pallant 2005, 214). Ett F-värde som visar variansen mellan grupperna räknas ut. Ett högt F-värde indikerar att det är mer varians mellan grupper än det är

inom gruppen. Ett signifikant F-värde betyder att vi kan avfärda noll-hypotesen som menar på att det inte är någon skillnad i urvalet (Ibid.).

Avslutningsvis kommer koefficienterna att redovisas. Koefficienten indikerar det linjära förhållandet mellan variabler och hur de korrelerar med varandra (Pallant 2005, 115). Här ska man komma ihåg att korrelation inte är detsamma som kausalitet. Det skulle kunna vara så att den beroende variabeln påverkar den oberoende, eller att en tredje variabel som inte finns med i analysen är den som skapar korrelationen (Pallant 2005, 116). Vad gäller koefficienten finns det risk att så kallade outliers, värden som väsentligt avviker från övriga värden grunddatat, har en stor påverkan på koefficienten. Därmed kan det finnas skäl att se hur värdena företer sig i ett spridningsdiagram (Pallant 2005, 115). Det är också viktigt att komma ihåg att en signifikant korrelation i koefficienten inte betyder så mycket ifall R^2 -värdet är mycket lågt (Ibid.). Detta eftersom korrelationen kan vara nästan obetydlig trots ett signifikant värde när R^2 -värdet är mycket lågt.

10.1 Presentation av data

Nedan följer en visuell presentation av de data som kommer att behandlas i regressionsanalyserna. På detta sätt får vi en klar bild av hur statistiken ser ut och vad vi kan förvänta oss av regressionsanalyserna. All data utgår från Statistikcentralen.

För det första bör undersökas om kontrollgruppen skiljer sig i något väsentligt avseende mot de sammanslagna kommunerna. Data som redovisas gäller år 2019.

Tabell 8, Grundläggande data över urvalet

	Sammanslagna kommuner	Icke sammanslagna kommuner
Befolkning i medeltal	32 747	22 545
Totala kostnader i medeltal 1000 euro	218 060	156 946
Kostnader för den grundläggande utbildningen 1000 euro	32 313	22 108
Grundskolor	14	11

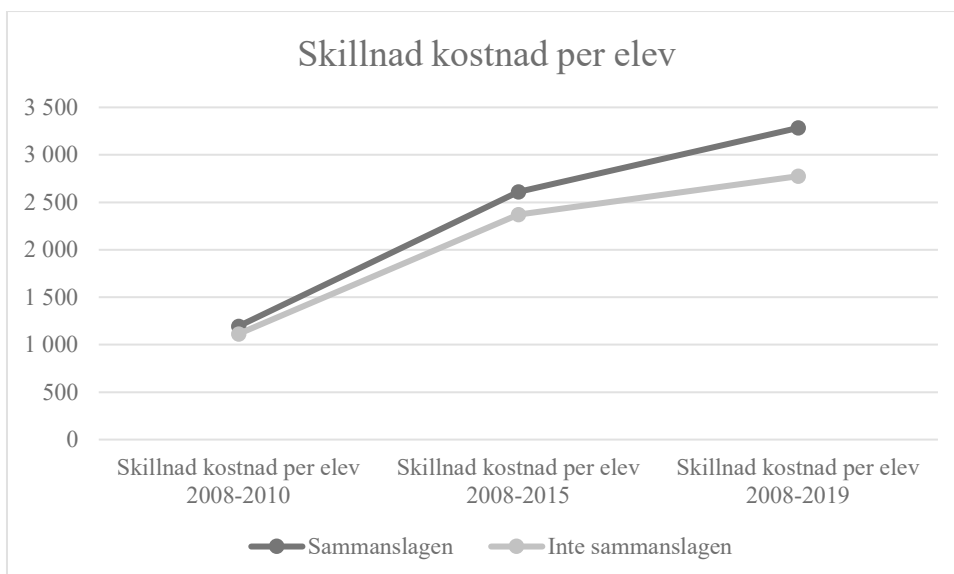
Som framgår av tabell 8 är de sammanslagna kommunerna något större i jämförelse med de icke sammanslagna kommunerna. Detta är en intressant aspekt eftersom små kommuner eventuellt kan vara mer motsträviga till en kommunsammanslagning (Erlingsson, Wångmar & Ödalen 2010). Övriga data följer befolkning och de icke sammanslagna kommunerna är i alla avseenden något mindre än de kommuner som sammanslogs.

För att gå vidare visas tre olika diagram nedan som redovisar skillnaderna mellan de sammanslagna kommuner och de icke sammanslagna kommunerna vad beträffar totala kostnader, kostnader för den grundläggande utbildningen och skolor per elev.



Figur 1, Skillnad totala kostnader per invånare

Det framgår av diagrammet (figur 1) att de totala kostnaderna per invånare förefaller ha ökat i högre grad i de sammanslagna kommunerna fram till år 2015 men att denna mot de sammanslagna kommunerna kontrasterande utgiftsökningen verkar ha jämnat ut sig fram till 2019. Emellertid har de inte nått samma nivå på skillnaden i kostnad per invånare, utan de icke sammanslagna kommunerna har en fortsatt högre skillnad år 2019.



Figur 2, Skillnad kostnad per elev

I figur 2 ser vi att utvecklingen av kostnaderna för de båda grupperna inom den grundläggande utbildningen följer varandra mycket nära. Det förefaller således som att det inte är sker någon inbesparing inom den grundläggande utbildningen efter en kommunsammanslagning. Tidigare forskning i den perifera omvärlden har dock påvisat att kostnader kan minska vid skolstängningar (Nguyen-Hoang 2019; Dodson & Garrett 2004), men forskning har också visat att man i Finland inte säger upp personal inom skolektorn efter en kommunsammanslagning. Det är sålunda förklarligt att det inte föreligger någon skillnad vid år 2015 med tanke på kommun- och servicestrukturreformens förbud mot uppsägning av ekonomiska och produktionsmässiga orsaker. Förbudet gällde inte 2019 så det kan inte förklara den i princip obefintliga skillnad som finns år 2019. Det återstår att se ifall regressionsanalyserna kan påvisa något samband i denna fråga.

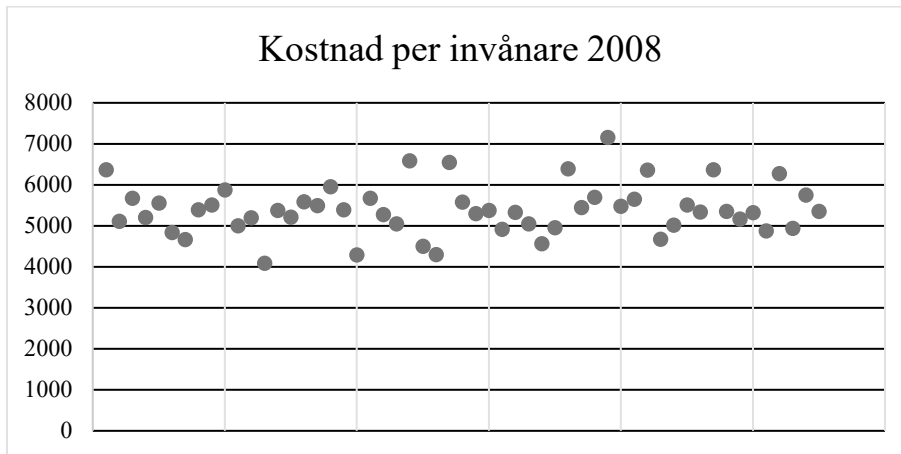


Figur 3, Skillnad skola per elev

Av figur 3 ser vi att linjerna följer varandra rätt väl, men att hos de icke sammanslagna kommunerna så har en mindre dipp skett till år 2015. Vi vet att de kommuner som inte slogs samman med någon annan kommun var mindre till invånarantalet och att avfolkning har effekt på skolstängningar (Amcoff 2012; Lind & Stjernström 2015; Autti & Hyry-Beihammer 2014), vilket eventuellt skulle kunna förklara dippen. Små kommuner har nämligen på grund av urbaniseringen en större avfolkning än större kommuner (Amcoff 2012; Lind & Stjernström 2015). Skillnaderna i figuren är dock små, förhoppningsvis kan regressionsanalyserna ge ett bättre svar.

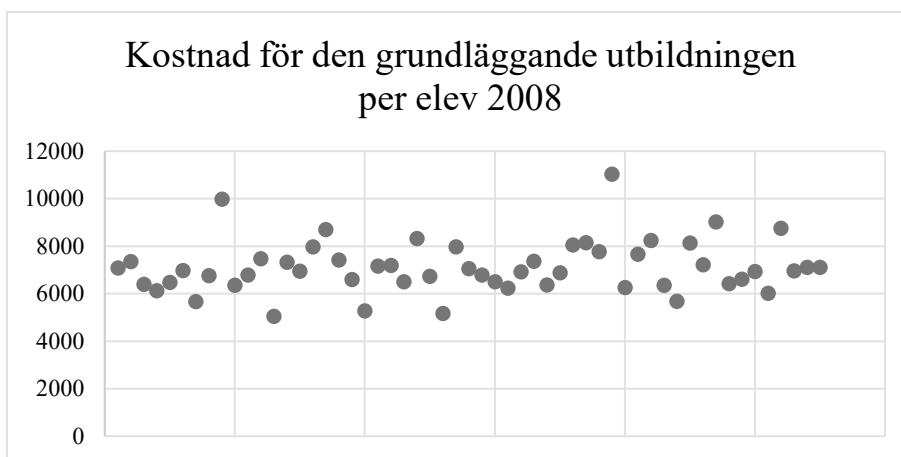
Som nämndes i början av kapitlet kan det vara bra att se ifall det finns några outliers som kan påverka resultatet på ett negativt sätt. Detta kan enkelt tas reda på genom att använda

spridningsdiagram. Spridningsdiagrammen tas fram för år 2008 för att se ifall det i början av tidsperioden fanns några outliers. Förvisso kan outliers uppstå under det tidsspann som används i analysen, men genom 2008 års fördelning bör vi kunna se utgångsläget för att skapa en bra analys. Spridningsdiagrammen görs inte på variablerna som visar skillnader mellan kommuner utan på kostnader per invånare, kostnader för den grundläggande utbildningen per elev samt skola per elev. Detta för att skillnaden är föremål för analys i själva regressionsanalysen och för att spridningsdiagrammen ska visa eventuella avvikelser i grunddatat.



Figur 4, Spridningsdiagram, Kostnad per invånare 2008

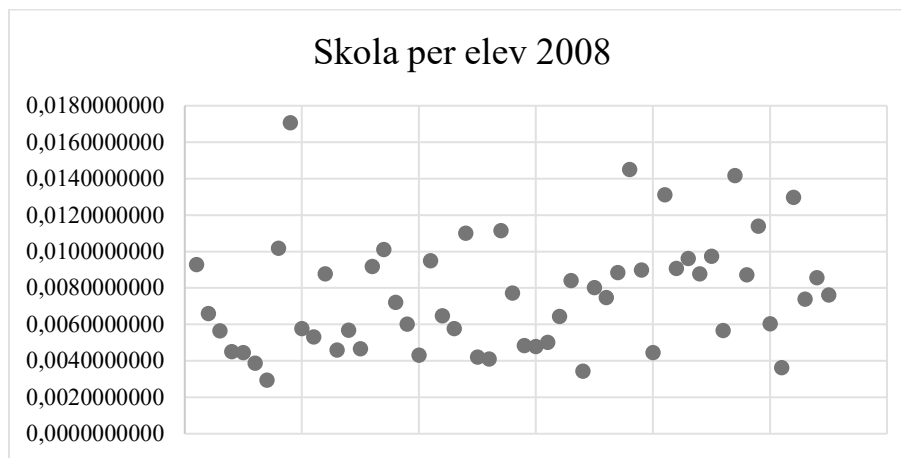
I diagrammet ovan (figur 4) ser vi att kommunerna i urvalet skiljer sig i kostnader per invånare, men att det inte är någon kommun som kan klassas som en outlier. Det är med andra ord bra för den kommande analysen.



Figur 5, Spridningsdiagram, Kostnad för den grundläggande utbildningen per elev 2008

Inte heller vad beträffar kostnad per elev finns något värde som kraftigt avviker (figur 5). Visserligen skiljer det cirka 100 procent mellan den kommun som har lägst kostnad mot den som har högst, men det är också förväntat eftersom olika kommuner har olika förutsättningar

för att tillhandahålla service. Därutöver kan åldersstrukturen och servicebehovet skilja sig mellan kommunerna vilket oundvikligen inverkar på kostnaderna.



Figur 6, Spridningsdiagram, Skola per elev 2008

Även i diagrammet ovan (figur 6) är värdena relativt nära varandra. Visserligen är det ett värde som kan anses ligga lite längre ut på skalan men inget oroväckande. Det är också för dessa värden en relativt stor skillnad mellan högst och lägsta värde, men även här är det också relativt förväntat eftersom en skolas storlek inverkar mycket på värdet. Således bör man förvänta sig en spridning av värdena.

Utifrån spridningsdiagrammen finns inget behov av att göra en omvärdering av de kommuner som är med i urvalet. Detta är positivt eftersom så många kommuner som möjligt av de som sammanslogs år 2009 bör vara med i analysen.

10.2 Totala kostnader

Avsnittet kommer att inledas med den regression som analyserar skillnaden mellan åren 2008–2010 för att se på eventuella samband. Sedan redovisas åren 2008–2015 och åren 2008–2019. De data som används i regressionen utgår från databaser vid Statistikcentralen (Finlands officiella statistik A; Finlands officiella statistik C) som sedan bearbetats i enlighet med vad som beskrivits i kapitlet om upplägg och genomförande.

Här är det värt att nämna att det åtminstone under de första åren efter en sammanslagning inte verkar gå att dämpa utgiftsökningen (Harjunen, Saarimaa & Tukiainen 2017), vilket borde illustreras i de två första regressionsanalyserna.

10.2.1 År 2008–2010

Tabell 9, Modellssummering

Model Summary				
Model	R	R Square	Adjusted R Square	Std. Error of the Estimate
1	,024 ^a	,001	-,018	450,098

a. Predictors: (Constant), Sammanslagen

Av modellens summering (tabell 9) kan vi avläsa det justerade R^2 -värdet. Det maximala värdet är 1, vilket skulle betyda att modellen förklarar hela sambandet mellan den oberoende och den beroende variabeln. Ju högre värdet är desto mindre avvikelser mellan observerade och förväntade värden (Esaiasson et al. 2012, 384). Inom samhällsvetenskapen finns mig veterligen inget specifikt värde att sträva efter. Av värdet kan dock inte urskönjas att modellen skulle förklara skillnaden mellan sammanslagna kommuner och icke sammanslagna kommuner vad gäller totala kostnader per invånare mellan åren 2008–2010. Det går således inte att säga att en sammanslagning eventuellt kan bidra till lägre kostnader per invånare. Analysen fick också ett icke signifikant P-värde. I sammanhanget ska nämnas att tidsspannet är mycket kort och det vore egentligen förvånande med tanke på tidigare forskning om man redan ett år efter en sammanslagning skulle ha lyckats att få ner de totala kostnaderna. Eftersom modellen inte är statistiskt signifikant finns inget behov av att gå djupare in i analysen och se på koefficienten.

10.2.2 År 2008–2015

Tabell 10, Modellssummering

Model Summary				
Model	R	R Square	Adjusted R Square	Std. Error of the Estimate
1	,325 ^a	,106	,089	672,005

a. Predictors: (Constant), Sammanslagen

Tabell 11, Variansanalys

ANOVA ^a						
Model		Sum of Squares	df	Mean Square	F	Sig.
1	Regression	2825336,824	1	2825336,824	6,256	,015 ^b
	Residual	23934301,032	53	451590,586		
	Total	26759637,856	54			

a. Dependent Variable: Skillnad totala kostnader per invånare 2008–2015
b. Predictors: (Constant), Sammanslagen

Av tabell 10 kan vi se att modellen förklarar en liten del av skillnaderna mellan de valda sammanslagna och icke sammanslagna kommunerna. Signifikansnivån (tabell 11) är betydligt bättre än den första regressionen och visar ett signifikant resultat.

Resultatet är inte i linje med (Harjunen, Saarimaa & Tukiainen 2019) vilka visade att sammanslagningar inte medför minskade kostnader. Man bör också ha i åtanke att kommun- och servicestrukturreformen förbjöd uppsägningar fem år efter sammanslagningarna samt att staten kompenserade för det bortfall av statsandelar som sammanslagningen medförde. Med andra ord hade kommunerna inga direkta ekonomiska incentiv att effektivisera servicen och inte heller möjlighet att skära bort överflödiga personal under de första åren.

Även fast det justerade R^2 -värdet är lågt finns skäl att lyfta några olika eventuella felkällor. Som nämdes i kapitlet om upplägg och genomförande kan eventuella bolagiseringar inverka på kommunernas resultaträkningar. Till exempel skedde år 2015 en bolagisering av yrkeshögskolor som tidigare drivits i kommunal regi (se yrkeshögskolelagen (932/2014)). Kommunernas betalningsandelar föll bort och numera finansieras yrkeshögskolorna enligt 43 § i yrkeshögskolelagen inom ramen för ett anslag i statsbudgeten.

En annan potentiell felkälla är kommunernas sätt att organisera sina uppgiftsområden. Inom social- och hälsovården finns i nuläget inga specifika krav för hur den ska organiseras. Kommunerna kan organisera den genom att ha det i egen regi, samarbete över kommungränser eller genom en samkommun. Det har under åren också skett förändringar hur kommunerna organiserar detta uppgiftsområde (Kommunförbundet 2017B; Kommunförbundet 2017C; Kommunförbundet 2017D). Det är också procentuellt många fler kommuner som sammanslagits som har social- och/eller hälsovården i egen regi (Kommunförbundet 2020B).

I den statistik jag använt kan sättet att organisera sig inverka på analysresultatet. Eftersom jag utgått från resultaträkningens totala kostnader ingår inte de intäkter som flyter in inom ett uppgiftsområde. Ifall en kommun är huvudman för ett bilateralt samarbete inom ett uppgiftsområde syns alltså inte de intäkter kommunen får in genom att sälja tjänsten. Detta kan således vara en förklaring till resultatet i min analys.

10.2.3 År 2008–2019

Tabell 12, Modellsummering

Model Summary				
Model	R	R Square	Adjusted R Square	Std. Error of the Estimate
1	,168 ^a	,028	,010	726,446
a. Predictors: (Constant), Sammanslagen				

Tabell 13, Variansanalys

ANOVA ^a						
Model		Sum of Squares	df	Mean Square	F	Sig.
1	Regression	810129,796	1	810129,796	1,535	,221 ^b
	Residual	27969388,057	53	527724,303		
	Total	28779517,852	54			
a. Dependent Variable: Skillnad totala kostnader per invånare 2008-2019						
b. Predictors: (Constant), Sammanslagen						

Av tabell 12 går det att utläsa att modellen inte på ett särskilt bra sätt förklarar skillnaderna mellan de två olika grupperna. Analysen får inte heller ett signifikant resultat (tabell 13). Detta innebär att det inte förefaller finnas något samband mellan en kommunsammanslagning och dämpning av utgifterna när en längre tid har gått. Detta ger tyngd åt den tidigare forskning som kom fram till slutsatsen att kommun- och servicestrukturreformen inte lett till en utgiftsdämpning i de finländska kommunerna (Harjunen, Saarimaa & Tukiainen 2019). Resultatet i den här regressionen avviker också från regressionen för åren 2008–2015 där resultatet var signifikant, som förvisso hade ett lågt justerat R²-värde. Eftersom den här regressionen inte var statistiskt signifikant kan man ifrågasätta resultatet i regressionen för 2008–2015. Antagligen finns det anledningar till att de två analyserade grupperna skiljde sig åt mellan de åren, som inte beror på faktisk effektivisering av förvaltningen, utan någon annan orsak som inte kan mätas genom regressionen. Det är även värt att nämna att det kan ske en u-formad kostnadsutveckling vid kommunsammanslagningar (Blesse & Baskaran 2016, 56), vilket kan ha skett för de kommuner som ingår i den här studien. Med tanke på Harjunen, Saarimaa & Tukiainens studie är det dock troligare att det handlar om felkällor i analysen för åren 2008–2015.

Det bör finnas möjligheter till att dämpa de administrativa kostnaderna genom kommunsammanslagningar (Blesse & Baskaran 2016; Blom-Hansen, Houlberg & Serritzlew 2014). Dessa kostnader är dock inte direkt föremål för studien. Däremot kan nämnas att inbesparingar inom något område ofta motverkas av utgiftsökningar inom något annat område (Blom-Hansen, Houlberg, Serritzlew & Treisman 2016). Således kan de sammanslagna kommunerna ha gjort inbesparingar inom något område som sedan använts för att öka kvaliteten inom något annat område. Detta går dock inte att se med den här studiens upplägg.

Eftersom analysen använt sig av Differences-in-Differences, vilket också användes av Harjunen, Saarimaa och Tukiainen, samt att den här studien kommit fram till ett liknande resultat som deras studie gjorde fast med ett längre tidsspann, finns fog att säga att kommun- och servicestrukturreformen inte uppnått sin målsättning om en utgiftsdämpning inom den kommunala sektorn.

Hypotesen som skulle besvaras genom den här analysen var att kommun- och servicestrukturreformen har skapat skillnader i kostnadsutvecklingen mellan kommuner som sammanslogs och de som inte sammanslogs. Den hypotesen var något optimistiskt uppställd och vilade inte på någon omfattande forskning. Hypotesen vilade istället mycket på reformens målsättningar i antagandet att ett mycket omfattande förarbete bör ha gjorts för att säkerställa att reformen skulle uppnå sina mål. Av resultatet i regressionerna ovan kan konstateras att politiska reformer inte nödvändigtvis är baserade på forskning inom området. Det bör dock nämnas att reformen hade också andra mål utöver en utgiftsdämpning.

10.3 Kostnader för den grundläggande utbildningen

Avsnittet kommer som tidigare avsnitt att inledas med den regression som analyserar skillnaden mellan år 2008–2010 för att se på eventuella samband. Sedan redovisas år 2008–2015 och år 2008–2019. De data som används i regressionen utgår från databaser vid Statistikcentralen (Finlands officiella statistik A; Finlands officiella statistik C) som sedan bearbetats i enlighet med vad som beskrivits i kapitlet om upplägg och genomförande

10.3.1 År 2008–2010

Tabell 14, Modellsummering

Model Summary				
Model	R	R Square	Adjusted R Square	Std. Error of the Estimate
1	,049 ^a	,002	-,016	847,287833889 876700
a. Predictors: (Constant), Sammanslagen				

Tabell 15, Variansanalys

ANOVA ^a						
Model		Sum of Squares	df	Mean Square	F	Sig.
1	Regression	89865,541	1	89865,541	,125	,725 ^b
	Residual	38048523,693	53	717896,673		
	Total	38138389,234	54			
a. Dependent Variable: Skillnad kostnad per elev 2008-2010						
b. Predictors: (Constant), Sammanslagen						

I tabell 14 går att utläsa att justerat R²-värde i princip inte visar något samband mellan den oberoende och beroende variabeln vad gäller tidsperioden 2008–2010. Signifikansnivån i tabell 15 är därutöver betydligt sämre än vad som eftersträfvats. Det finns således ingen anledning till att närmare analysera resultatet.

10.3.2 År 2008–2015

Tabell 16, Modellsammanfattning

Model Summary				
Model	R	R Square	Adjusted R Square	Std. Error of the Estimate
1	,126 ^a	,016	-,003	957,591438629 997500
a. Predictors: (Constant), Sammanslagen				

Tabell 17, Variansanalys

ANOVA ^a						
Model		Sum of Squares	df	Mean Square	F	Sig.
1	Regression	781040,183	1	781040,183	,852	,360 ^b
	Residual	48600012,257	53	916981,363		
	Total	49381052,440	54			
a. Dependent Variable: Skillnad kostnad per elev 2008-2015						
b. Predictors: (Constant), Sammanslagen						

Även efter analysen för åren 2008–2015 kan vi utifrån tabell 16 säga att sambandet är nära nog obefintligt. Dessutom är fortsättningsvis signifikansvärdet i tabell 17 långt ifrån det eftersökta. Av de sammanslagningsavtal som tagits upp i den här avhandlingen vet vi också att kommunerna förefaller försöka vänta så länge som möjligt att stänga skolor för att få ner kostnader. Den största utgiftsposten är personalkostnader och de sammanslagna kommunerna bör inte enligt kommun- och servicestrukturreformen haft möjlighet att säga upp någon personal på ekonomiska- eller produktionsmässiga orsaker under tidsperioden. Alltså kan det för en sammanslagen kommun vara svårt att på fem år få ned kostnaderna inom den grundläggande utbildningen (även om tidsspännet i analysen är något mer än fem år).

10.3.3 År 2008–2019

Tabell 18, Modellsummering

Model Summary				
Model	R	R Square	Adjusted R Square	Std. Error of the Estimate
1	,233 ^a	,054	,036	1076,574817313430000

a. Predictors: (Constant), Sammanslagen

Tabell 19, Variansanalys

ANOVA ^a						
Model		Sum of Squares	df	Mean Square	F	Sig.
1	Regression	3523228,300	1	3523228,300	3,040	,087 ^b
	Residual	61427706,875	53	1159013,337		
	Total	64950935,176	54			

a. Dependent Variable: Skillnad kostnad per elev 2008-2019

b. Predictors: (Constant), Sammanslagen

I tabell 18 finns ett högre, men inte högt, justerat R^2 -värdet. Vi kan i tabell 19 också utläsa ett lägre signifikansvärde men utan att kunna dra några slutsatser av det. Sålunda kan inte heller regressionsanalysen för åren 2008–2019 påvisa ett samband mellan en kommunsammanslagning och kostnadsnivå per elev inom den grundläggande utbildningen. Hypotesen var att det borde finnas en liten skillnad mellan sammanslagna kommuner och icke sammanslagna kommuner, men utifrån denna analys kan den hypotesen inte verifieras.

Vi vet att antalet större skolor med årskurs 1–9 har blivit fler under vår analysperiod (Finlands officiella statistik B), men det verkar inte som att det bidragit till lägre kostnader inom den grundläggande utbildningen. Ifall två skolor slås ihop är fortsättningsvis elevunderlaget detsamma, men ifall en liten skola slås ihop med en större skola bör man kunna fördela ut eleverna på befintliga klasser och på så vis spara in på personalkostnader. Eftersom stasisiken är kostnad per elev och skillnad mellan två olika år bör inte ökade lagkrav och liknande påverka analysens resultat. En förklaring till att kostnaderna inte verkar skilja sig åt kan vara att kostnaderna för skolskjuts negerar kostnadsminskningen av att eventuellt stänga skolor. Härvid går det inte att säga att det i större grad stängts skolor i de sammanslagna kommunerna jämfört med de icke sammanslagna kommunerna. Således finns det skäl att återvända till kostnaderna för den grundläggande utbildningen efter att resultaten av regressionsanalysen för skolor per elev har redovisats.

10.4 Skolor per elev

Avsnittet kommer som tidigare avsnitt att inledas med den regression som analyserar skillnaden mellan år 2008–2010 för att se på eventuella samband. Sedan redovisas år 2008–2015 och år 2008–2019. De data som används i regressionen utgår från databaser vid Statistikcentralen (Finlands officiella statistik A; Finlands officiella statistik B) som sedan bearbetats i enlighet med vad som beskrivits i kapitlet om upplägg och genomförande.

10.4.1 År 2008–2010

Tabell 20, Modellsammanfattning

Model Summary				
Model	R	R Square	Adjusted R Square	Std. Error of the Estimate
1	,118 ^a	,014	-,005	,001279404662 016

a. Predictors: (Constant), Sammanslagen

Tabell 21, Variansanalys

ANOVA ^a						
Model		Sum of Squares	df	Mean Square	F	Sig.
1	Regression	,000	1	,000	,747	,391 ^b
	Residual	,000	53	,000		
	Total	,000	54			

a. Dependent Variable: Skillnad skola per elev 2008-2010

b. Predictors: (Constant), Sammanslagen

I likhet med tidigare regressioner visar denna ett obefintligt justerat R²-värde (tabell 20) och en för hög signifikansnivå (tabell 21). Det finns således ingen anledning till att närmare gå in på koefficienter och standardfel. Resultatet är helt i linje med tidigare regressioner, men också med den formulerade hypotesen. Det hade på alla vis varit förvånande ifall den här analysen hade fått ett annat resultat.

10.4.2 År 2008–2015

Tabell 22, Modellsammanfattning

Model Summary				
Model	R	R Square	Adjusted R Square	Std. Error of the Estimate
1	,178 ^a	,032	,013	,001515016616 180

a. Predictors: (Constant), Sammanslagen

Tabell 23, Variansanalys

ANOVA ^a						
Model		Sum of Squares	df	Mean Square	F	Sig.
1	Regression	,000	1	,000	1,737	,193 ^b
	Residual	,000	53	,000		
	Total	,000	54			
a. Dependent Variable: Skillnad skola per elev 2008-2015						
b. Predictors: (Constant), Sammanslagen						

I tabell 22 för åren 2008–2015 har vi ett något högre justerat R²-värde men fortsättningsvis inget signifikant samband (tabell 23). Eftersom det handlar om mycket små värden i de data som dessa regressioner analyserar blir de redovisade värdena också mycket små. Även denna analys förhåller sig väl till hypotesen.

10.4.3 År 2008–2019

Tabell 24, Modellssummering

Model Summary				
Model	R	R Square	Adjusted R Square	Std. Error of the Estimate
1	,125 ^a	,016	-,003	,001707346789 515
a. Predictors: (Constant), Sammanslagen				

Tabell 25, Variansanalys

ANOVA ^a						
Model		Sum of Squares	df	Mean Square	F	Sig.
1	Regression	,000	1	,000	,846	,362 ^b
	Residual	,000	53	,000		
	Total	,000	54			
a. Dependent Variable: Skillnad skola per elev 2008-2019						
b. Predictors: (Constant), Sammanslagen						

Fortsättningsvis, som vi kan se av siffrorna i tabell 24 samt signifikansvärdet i tabell 25, syns inget samband mellan den oberoende och beroende variabeln. Således förefaller det som att de kommunsammanslagningar som skett i urvalet av kommuner inte inverkat på skolnätet i negativ omfattning. Av tidigare forskning och de granskade sammanslagningsavtalen kan man också få uppfattningen att skolor stängs när det helt enkelt inte finns tillräckligt med elevunderlag. Man skulle kunna hypotisera att kommunsammanslagningar dränerar den nya kommunens perifera delar snabbare än om de perifera delarna fått vara kvar som självständiga kommuner, men utifrån resultaten ovan verkar denna eventuella dränering (vilket det inte i denna avhandling går säga om det föreligger en sådan eller ej) inte påverka skolstängningar.

Analysen ger således stöd till tidigare forskning att skolor inte stängs för att spara pengar utan för att det inte finns tillräckligt med elever i upptagningsområdet. Eftersom skolor förefaller stänga i samma takt i båda grupperna är det tyvärr inte möjligt att dra några slutsatser kring huruvida större skolor ger möjlighet till stordriftsfördelar. För att se på den frågan skulle det behöva göras ytterligare analyser.

11 Avslutning

11.1 Slutsatser

Det har gått mer än tio år sedan kommun- och servicestrukturreformen sjösattes. Personal fick enligt 13 § i lagen om en kommun- och servicestrukturreform inte sägas upp av ekonomiska eller produktionsmässiga orsaker under de fem första åren efter att de övergått till den nya arbetsgivaren. Således är det först efter att det gått mer än fem år vi på riktigt borde ha möjlighet att avgöra huruvida reformen på lång sikt har dämpat utgiftsökningen inom den kommunala sektorn. Kommunsammanslagningar kan därutöver medföra väsentliga inledande kostnader som jämnas ut först över längre tid (Blom-Hansen et al. 2016). Ett flertal studier har inte kunnat påvisa minskade kostnader (Harjunen, Saarimaa & Tukiainen 2019; Moisio & Uusitalo 2013; Aller & Geertsema 2016). Harjunen, Saarimaa och Tukiainens studie omfattade Finland under åren 2005–2015 vilket betyder att ett flertal kommuner som var med i den studien även är med i den här studien. Emellertid ingick i den studien sådana kommunsammanslagningar som inte var en följd av kommun- och servicestrukturreformen, vilket betyder att vissa sammanslagningar antagligen verkställdes utan ett av staten utfärdat tvingande moment. Det finns i tidigare forskning en liten antydning att frivilliga kommunsammanslagningar inte ger minskade kostnader men att tvingande sådana åstadkommer det (Blesse & Baskaran 2016). Kommun- och servicestrukturreformen var förvisso inte av sådan karaktär att kommunsammanslagningarna var tvingande, men reformen innehöll en rad tvingande moment i syfte att få till stånd färre kommuner i Finland. Blesse och Baskarans studie visade också att administrativa kostnader kan gå ner så pass väsentligt vid en kommunsammanslagning att detta har påverkan på kommunens totala kostnader.

Vad beträffar den grundläggande utbildningens skolnät förefaller skolstängningar enligt tidigare forskning vara en fråga som uppkommer endast vid det fall att elevunderlaget blir allt för lågt (Lind & Stjernström 2015). Även studerade sammanslagningsavtal antyder detta fenomen.

Eftersom kommunsammanslagningar enligt tidigare forskning kan ge minskade kostnader, men att skolstängningar sker först när det är absolut nödvändigt, föreligger en motsättning vad beträffar den grundläggande utbildningen. Å ena sidan kan kostnader eventuellt gå ner inom administration men å andra sidan förefaller skolor vara i drift i samma utsträckning som i sammanslagna kommuner.

Med utgångspunkt i tidigare forskning, de målsättningar som ställdes i lagen om en kommun- och servicestrukturreform samt den grundläggande utbildningen i Finland formulerades följande frågeställningar:

1. Har de totala kostnaderna och utgiftsökningen i kommunerna i Finland dämpats genom de kommunsammanslagningar som skedde på grund av kommun- och servicestrukturreformen?
2. Existerar någon sannolik relation mellan en kommunsammanslagning och kostnaderna inom den grundläggande utbildningen i Finland?
3. Får kommunsammanslagningar i Finland som följd att skolor inom den grundläggande utbildningens skolnät stängs i högre utsträckning i jämförelse med kommuner som inte genomgått en kommunsammanslagning?

2017 års studie av Harjunen, Saarimaa & Tukiainen visade att utgifterna i de sammanslagna kommunerna utvecklades på nästan samma sätt under sex år efter sammanslagningen. Sålunda har valet att granska reformen över en längre tid än sex år varit befogat för att kunna bidra med något nytt till forskningen.

För att besvara frågeställningarna har en statistisk analys genomförts i form av regressioner med metoden Differences-in-Differences. Urvalet hade som grund de kommuner som sammanslogs år 2009. Data samlades in från Statistikcentralen och bearbetades för att skapa fiktiva sammanslagna kommuner innan genomgången sammanslagning samt fiktiva sammanslagna kommuner för de kommuner som utreddes för en kommunsammanslagning under kommun- och servicestrukturreformen men som av någon anledning aldrig verkställdes. Urvalet gallrades på kommuner som genomgått en kommunsammanslagning efter år 2009. Urvalet blev således nästan en totalpopulation av de kommuner som sammanslogs år 2009 men däremot inte en totalpopulation av de kommuner som sammanslogs till följd av kommun- och servicestrukturreformen. År 2009 var ett föredömligt år att utgå från eftersom ett stort antal kommunsammanslagningar ägde rum det året och att data finns för tio år framåt.

Ur tidigare forskning och med utgångspunkt i de tre frågeställningarna utformades ett antal hypoteser. Den första hypotesen, H_1 *Kommun- och servicestrukturreformen har skapat skillnader i kostnadsutvecklingen mellan kommuner som sammanslogs och de som inte sammanslogs*, utformades utifrån relativt tunn tidigare forskning (Blesse & Baskaran 2016)

men i synnerhet utifrån de målsättningar som ställdes upp i lagen om en kommun- och servicestrukturreform. Denna hypotes testades genom bivariata regressionsanalyser med totala kostnader per invånare som beroende variabel och huruvida kommunen genomgått en sammanslagning eller inte som oberoende variabel. Analyserna gjordes ett år, sex år respektive tio år efter verkställd sammanslagning. Signifikansnivåmålet om 0,05 uppnåddes i regressionen för år 2008–2015 men med ett lågt justerat R^2 -värde. Enligt Statistikcentralen bör man beakta kommunernas olika organisationsstrukturer och sätt att producera tjänster när man använder statistiken (Statistikcentralen B). Det kan således finnas organisatoriska förklaringar till de skillnader som förefaller mellan år 2008–2015 men som sedan balanseras ut över längre tid.

Det finns för kommunerna möjligheter att organisera sig på en rad olika sätt inom exempelvis social- och hälsovården. Det kan således finnas en variation mellan kommunerna i hur man organiserar det verksamhetsområdet. Sättet att organisera sig borde kunna bero på om man är en liten kommun eller en större kommun som blivit till genom en kommunsammanslagning. Eftersom den här studien utgår från totala kostnader innan intäkter kan en eventuell värdkommunmodell inom social- och hälsovården påverka resultatet i regressionerna. Det är som nämnt så att bokföringsmässigt redovisas kostnader och intäkter separat i resultaträkningen, vilket betyder att kostnaderna för värdskapet syns i de statistikuppgifter som använts men inte intäkterna. Därutöver är det procentuellt många fler sammanslagna kommuner som har social- och/eller hälsovården i egen regi (Kommunförbundet 2020B). Det har också skett en rad olika omorganiseringar inom det verksamhetsområdet under de gångna åren vilket kan skapa den skillnad som sågs mellan år 2008–2015. Av den anledningen har det också varit lämpligt att ha ett längre tidsspann för att kunna avfärda skillnader på kort sikt som sedermera försvinner på lång sikt.

Tidigare forskning har visat att det är svårt att få till större kostnadsminskningar genom kommunsammanslagningar (Blesse & Baskaran 2016; Reingewertz 2012; Blom-Hansen, Houlberg & Serritzlew, 2014) och att kostnadsminskningar i en viss verksamhet negeras av kostnadsökningar i en annan (Blom-Hansen et al. 2016). Resultatet i denna avhandling speglar i stort tidigare forskning då resultatet antyder att det inte förekommit någon utgiftsdämpning i de finska kommunerna efter kommun- och servicestrukturreformen. Hypotes 1 kan alltså falsifieras.

H₂ Kommunsammanslagningar skapar en liten skillnad i kostnadsnivån för den grundläggande utbildningen mellan sammanslagna kommuner och icke sammanslagna kommuner utformades utifrån att det är samma mängd elever som ska undervisas också efter en kommunsammanslagning men med förbehåll att en konsolidering av skoldistrikt bör kunna innebära minskade administrativa kostnader. Även denna hypotes testades genom bivariata regressionsanalyser med kostnader för den grundläggande utbildningen per barn i skolålder som beroende variabel och huruvida kommunen genomgått en sammanslagning eller inte som oberoende variabel. Analyserna gjordes ett år, sex år respektive tio år efter verkställd sammanslagning. Signifikansnivåmålet om 0,05 uppnåddes inte ens efter tio år vilket antyder att de sammanslagna kommunerna inte har verkställt några synbara inbesparingar inom den grundläggande utbildningen. För att dra några större slutsatser är det dock nödvändigt att se på den tredje hypotesen och resultatet av de analyserna. Hypotes 2 kan dock falsifieras.

H₃ Kommunsammanslagningar skapar inga skillnader mellan sammanslagna kommuner och icke sammanslagna kommuner i hur hög utsträckning skolor inom den grundläggande utbildningen stängs utformades med grund i att det utgående från tidigare forskning och ett axplock av sammanslagningsavtal förefaller politiskt svårt att stänga en skola om inte elevunderlaget motiverar stängningen. Hypotesen testades genom bivariata regressionsanalyser med skolor per barn i skolålder som beroende variabel och huruvida kommunen genomgått en sammanslagning eller inte som oberoende variabel. Analyserna gjordes ett år, sex år respektive tio år efter verkställd sammanslagning. Signifikansnivåmålet om 0,05 uppnåddes inte i någon av analyserna vilket stöder tidigare forskning om att skolor inte stängs lättvindigt. Resultatet antyder att kommunsammanslagningar inte försämrar skolnätet inom den grundläggande utbildningen, utan att det är andra faktorer, högst antagligen urbaniseringen och elevunderlaget, som spelar in i beslut om att stänga en skola. Hypotes 3 kan följaktligen verifieras.

Det finns här skäl att knyta an hypotes 2 med hypotes 3. Hypotes 2 falsifierades i analysen medan hypotes 3 verifierades. Följaktligen förefaller en kommunsammanslagning sänka eller dämpa kostnaderna inom den grundläggande utbildningen eftersom den politiska viljan är att skolor ska vara öppna så länge som det bara är möjligt. Eventuella inbesparingar inom de administrativa kostnaderna verkar inte vara så stora att det syns i de totala kostnaderna för den grundläggande utbildningen. Det kan också föreligga en kostnadsförflyttning där de sammanslagna kommunerna gjort administrativa inbesparingar där överblivna medel istället använts för att höja kvaliteten inom den grundläggande utbildningen. Detta är dock inte möjligt att se utifrån min studies upplägg.

Av den här studien kan vi alltså dra slutsatsen att totala kostnader per invånare förefaller ha ökat i ungefär samma takt i de kommuner som till följd av kommun- och servicestrukturreformen genomgick en kommunsammanslagning. Således ges inget stöd för att reformen uppnådde sitt mål om att dämpa utgiftsökningen. Den synbara utgiftsdämpningen mellan 2008 och 2015 bör kunna förklaras av organisatoriska förändringar mellan åren som inte skett på samma sätt i de två studerade kommungrupperna.

Vi kan dock inte av studien dra några slutsatser om kommunsammanslagningarna har påverkat de kvalitativa aspekterna på ett positivt sätt och om de sammanslagna kommunerna har bättre möjligheter att på sikt klara sina lagstadgade åtaganden. De sammanslagna kommunerna kan också ha höjt sin servicenivå efter genomgången kommunsammanslagning. Därutöver är det möjligt att de sammanslagna kommunerna också tillhandahåller service som inte är lagstadgad. Detta är dock inget som syns i studien.

De som är rädda för att närservicen ska försvinna efter en kommunsammanslagning bör inte behöva vara orolig vad gäller den grundläggande utbildningen. Däremot visade studien av Harjunen Saarimaa och Tukiainen (2017; 2019) att jobben inom social- och hälsovården minskande i de mindre kommundelarna, vilket antyder att närservicen i någon form kan bli lidande efter en kommunsammanslagning. Skolor inom den grundläggande utbildningen får likväl vara öppna så länge det finns tillräckligt med elever.

I tabell 26 sammanfattas huruvida hypoteserna verifierats eller falsifierats.

Tabell 26, Verifiering eller falsifiering av hypoteser

H ₁ Kommun- och servicestrukturreformen har skapat skillnader i kostnadsutvecklingen mellan kommuner som sammanslogs och de som inte sammanslogs	Falsifieras
H ₂ Kommunsammanslagningar skapar en liten skillnad i kostnadsnivån för den grundläggande utbildningen mellan sammanslagna kommuner och icke sammanslagna kommuner.	Falsifieras
H ₃ Kommunsammanslagningar skapar inga skillnader mellan sammanslagna kommuner och icke sammanslagna kommuner i hur hög utsträckning skolor inom den grundläggande utbildningen stängs	Verifieras

11.2 Diskussion

Enligt den tidigare studie där de kommuner som sammanslogs år 2009 ingick kunde man inte se någon skillnad i kostnadsutvecklingen mellan sammanslagna och icke sammanslagna kommuner (Harjunen, Saarimaa & Tukiainen 2017). Däremot publicerades den studien redan 2017 vilket innebar att den långsiktighet som kommunsammanslagningar handlar om (Kommunförbundet 2020) inte kunde studeras. Således kunde inte heller studien granska de långsiktiga konsekvenserna av kommun- och servicestrukturreformen. De resultat som Harjunen Saarimaa och Tukiainen fick i sin studie har dock upprepats i den här studien och över ett längre tidsperspektiv. Studien i den här avhandlingen visar att det troligen inte skett en utgiftsdämpning i de sammanslagna kommunerna, vilket är i strid med målsättningarna i kommun- och servicestrukturreformen (RP 155/2006 rd.). Resultaten är däremot i enlighet med tidigare forskning i vilken man i vissa fall kunnat påvisa endast små utgiftsdämpningar. Resultatet visar att eventuella stordriftsfördelar inom den kommunala sektorn inte syns på kommunernas totala kostnader eller den grundläggande utbildningens kostnader.

Eftersom rädslan för en avveckling av servicen efter en kommunsammanslagning är en framträdande fråga när kommunsammanslagningar diskuteras var det relevant att undersöka eventuella konsekvenser av en kommunsammanslagning på den grundläggande utbildningen. Den grundläggande utbildningen får anses vara en av de viktigaste serviceformerna en kommun ska tillhandahålla eftersom den ligger till grund för alla studier på högre nivå. Den här studiens resultat replikerar de slutsatser som Harjunen, Saarimaa och Tukiainen (2017) fick i sin studie även fast deras studie fokuserade på personalresursen inom skolsektorn. Eftersom resultaten inte visar någon utgiftsdämpning inom den grundläggande utbildningen kan man dra slutsatsen att personalkostnaderna inom den grundläggande utbildningen inte ens över lång tid dämpas av en kommunsammanslagning. Den andra hypotesen var att man borde kunna se en mindre skillnad mellan sammanslagna och icke sammanslagna kommuner, men något statistiskt signifikant resultat gavs inte i den här studien. Det vore i kommande forskning intressant att dyka djupare i den grundläggande utbildningens kostnader. Varför dämpas inte utgifterna av en kommunsammanslagning? Ett alternativ, vilket den här studien ger tyngd åt, är att skolor inte stängs som en följd av en kommunsammanslagning, utan först när elevunderlaget blivit för lågt. Följaktligen försöker inte kommuner att dämpa utgiftsökningen genom att stänga skolor. Ifall man inte stänger skolor för att spara pengar finns det inte så mycket mer inom den grundläggande utbildningen som kommunerna kan spara in på förutom eventuellt administrativa kostnader. Studier från USA har likväl visat att stordriftsfördelar inom

skolverksamhet är möjliga att uppnå (Nguyen-Hoang 2019; Dodson & Garrett 2004), men kanske den politiska viljan för detta i ett glesbefolkat land som Finland helt enkelt inte finns, trots att studier visat att en stängning av en skola i en landsbygdsort inte nödvändigtvis bidrar till avfolkningen (Amcoff 2012).

Eftersom det inte förefaller finnas några ekonomiska stordriftsfördelar genom en kommunsammanslagning bör nästa steg vara att närmare studera ifall servicenivån höjs i en kommun som kommit till av en kommunsammanslagning. Finns det andra uppnådda stordriftsfördelar trots att kostnaderna per invånare inte dämpats? Även fast kommun- och servicestrukturreformens målsättning om en dämpad utgiftsökning inte åstadkoms kan andra målsättningar ha uppnåtts. Det finns alltså skäl att närmare granska de kvalitativa aspekterna inom kommunernas verksamhet för att utröna vilka positiva effekter kommunsammanslagningarna medfört. Annars finns skäl att ifrågasätta reformer av denna karaktär. Kanske har små kommuner möjlighet att genom samarbeten trygga service åt sina invånare och på så sätt undvika att behöva gå samman med en större kommun. Att för en liten kommun gå samman med en större kommun kan nämligen ha negativa konsekvenser på det politiska inflytandet som i sin tur kan ha konsekvenser på närserviceutbudet. Beslutandemakten kan för invånarna också kännas mer avlägsen i en större kommun och det kan också uppfattas som att det är svårare att ställa någon till svars för tagna beslut.

Motiveringen till kommunsammanslagningar är ofta möjligheten till stordriftsfördelar (Blesse & Baskaran 2016, 56; Allers & Geertsema 2016, 660). Oaktat de ekonomiska aspekterna behöver vi dock ge oss tid att närmare undersöka vad större kommuner gör för närdemokratin, även fast detta inte varit möjligt inom ramen för den här avhandlingen. Ifall ekonomiska stordriftsfördelar inte uppnås genom kommunsammanslagningar finns det anledning för kommuninvånarna i en liten kommun att fundera på varför de ska gå samman med en större kommun.

Resultaten i den här studien och tidigare forskning på området ger oss orsak att ifrågasätta stora politiska reformer där målsättningarna inte har stöd i forskning. Tidigare forskning på området har nämligen har flera gånger och i olika länder kommit fram till att kommunsammanslagningar inte dämpar utgifterna. För att framtida reformer inom den kommunala sektorn ska vara trovärdiga finns behov av att sluta fokusera på utgiftsdämpningen som skäl för en viss reform och istället fokusera på vilka kvalitativa positiva effekter som kan uppnås genom reformen.

Källförteckning

Allers, M. A. & Geertsema, J. B. 2016. The effects of local government amalgamation on public spending, taxation, and service levels: evidence from 15 years of municipal consolidation: Effects of local government amalgamation. *Journal of regional science*, 56(4), ss. 659–682.

Amcoff, J. 2012. Do Rural Districts Die When Their Schools Close? Evidence from Sweden around 2000. *Educational planning (Buffalo, N.Y.)*, 20(3), ss. 47–60.

Autti, O. & Hyry-Beihammer, E. K. 2014. School Closures in Rural Finnish Communities. *Journal of research in rural education*, 29(1), ss. 1–17.

Bard, J., Gardener, C. & Wieland, R. (2005). Rural School Consolidation Report. NREA Consolidation Task Force.

Bertrand, M., Duflo, E. & Mullainathan, S. 2004. How Much Should We Trust Differences-in-Differences Estimates? *The Quarterly journal of economics*, 119(1), ss. 249–275.

Blesse, S. & Baskaran, T. 2016. Do municipal mergers reduce costs? Evidence from a German federal state. *Regional science and urban economics*, 59, ss. 54–74.

Blom-Hansen, J. 2010. Municipal Amalgamations and Common Pool Problems: The Danish Local Government Reform in 2007. *Scandinavian Political Studies* 33(1), ss 51–73.

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(4), ss. 790–803.

Blom-Hansen, J., Houlberg, K., Serritzlew, S. & Treisman, D. 2016. Jurisdiction Size and Local Government Policy Expenditure: Assessing the Effect of Municipal Amalgamation. *The American political science review*, 110(4), ss. 812–831.

Bokföringsnämndens kommunsektion. 2015. *Allmän anvisning om upprättande av koncernbokslut för kommuner och samkommuner*. Helsingfors: Finlands kommunförbund.

Bokföringsnämndens kommunsektion. 2018. *Allmän anvisning om uppgörande av resultaträkning för kommuner och samkommuner*. Helsingfors: Finlands kommunförbund.

- Bryman, A. 2012. *Social research methods* (4. uppl.). Oxford: Oxford University Press.
- Bryman, A. 2018. *Samhällsvetenskapliga metoder* (3 uppl.). Stockholm: Liber.
- David, M., & Sutton, C. D. (2016). *Samhällsvetenskaplig metod* (Översättning: Torhell). Lund: Studentlitteratur.
- de Vaus, D. 2001. *Research Design in Social Research*. London: Sage Publications.
- Dodson, M. E. & Garrett, T. A. 2004. Inefficient education spending in public school districts: A case for consolidation? *Contemporary economic policy*, 22(2), ss. 270–280.
- Duncombe, W., Miner, J. & Ruggiero, J. 1995. Potential cost savings from school district consolidation: A case study of New York. *Economics of education review*, 14(3), pp. 265–284.
- Erlingsson, G. Ó., Wångmar, E., Ödalen, J. 2010. Kommunsammanläggningarna 1952–1974. Hur blev de politiskt möjliga?. *Scandinavian Journal of Public Administration*, 14(3–4), ss. 3–36.
- Esaiasson, P., Gilljam, M., Oscarsson, H., Towns, A., & Wängnerud, L. 2012. *Metodpraktikan: konsten att studera samhälle, individ och marknad*. Stockholm: Norstedts juridik.
- FFS 169/2007. *Lag om en kommun- och servicestrukturreform*. Helsingfors: Inrikesministeriet.
- FFS 410/2015. *Kommunallag*. Helsingfors: Finansministeriet.
- FFS 556/2002. *Lag om försök med samarbete inom kommunerna*. Helsingfors: Inrikesministeriet.
- FFS 932/2014. *Yrkehögskolelag*. Helsingfors: Undervisnings- och kulturministeriet.
- FFS 1196/1997. *Kommunindelningsslag*. Helsingfors: Inrikesministeriet.
- FFS 731/1999. *Finlands grundlag*. Helsingfors: Justitieministeriet.
- FFS 1698/2009. *Kommunstrukturlag*. Helsingfors: Finansministeriet.

FFS 1704/2009. *Lag om statsandel för kommunal basservice*. Helsingfors: Finansministeriet.

FFS 1705/2009. *Lag om finansiering av undervisnings- och kulturverksamhet*. Helsingfors: Finansministeriet.

Finlands officiella statistik A. *Kommunekonomi*. ISSN=2343-4155. Helsingfors: Statistikcentralen. https://pxnet2.stat.fi/PXWeb/pxweb/sv/Kuntien_talous_ja_toiminta/. Hämtad 18.3.2021.

Finlands officiella statistik B. *Utbildningsanordnare och läroanstalter*. ISSN=1799-5817. Helsingfors: Statistikcentralen. https://pxnet2.stat.fi/PXWeb/pxweb/sv/StatFin/StatFin_kou_kjarj/statfin_kjarj_pxt_125k.px/?rxid=5d1743ce-c290-4892-9bfb-6cbc5b7cf106. Hämtad 12.12.2020.

Finlands officiella statistik C. *Befolkningsstruktur*. ISSN=1797-5387. Helsingfors: Statistikcentralen. https://pxnet2.stat.fi/PXWeb/pxweb/sv/StatFin/StatFin_vrm_vaerak/statfin_vaerak_pxt_11ra.px/. 14.12.2020.

Gronberg, T. J., Jansen, D. W., Karakaplan, M. U. & Taylor, L. L. 2015. School District Consolidation: Market Concentration and the Scale-Efficiency Tradeoff. *Southern economic journal*, 82(2), ss. 580–597.

Hansen, S. W. 2019. Exploiting the common pool or looking to the future? A study of free-riding leading up to the 2007 municipal amalgamations in Denmark. *Local government studies*, 45(5), ss. 676–696.

Harboe, T. 2013. *Grundläggande metod: den samhällsvetenskapliga uppsatsen* (Översättning Larson, P.). (1. uppl.). Malmö: Gleerups Utbildning.

Harjunen, O., Saarimaa, T. & Tukiainen, J. 2017. *Political representation and effects of municipal mergers*. Helsingfors: VATT Institute for Economic Research.

Harjunen, O., Saarimaa, T. & Tukiainen, J. 2019. Political representation and effects of municipal mergers. *Political science research and methods*, ss. 1–17.

Hinnerich, B. 2009. Do Merging Local Governments Free Ride on Their Counterparts when Facing Boundary Reform? *Journal of Public Economics* 93, ss. 721–728.

HFD 2014:197.

HFD 2016:157.

Holmberg, F. 2020. *Antalet grundskolor minskar och skolorna blir större - tusen skolor färre år 2040*. Svenska Yle. <https://svenska.yle.fi/artikel/2020/08/04/antalet-grundskolor-minskar-och-skolorna-blir-storre-tusen-skolor-farre-ar-2040>. Hämtad 11.12.2020.

Jordahl, H. and Lian, C-Y. 2010. Merged Municipalities, Higher Debt: On Free-riding and the Common Pool Problem in Politics, *Public Choice* 143, ss. 157–172.

Karlberg-Granlund, G. 2009. *Att förstå det stora i det lilla: Byskolan som pedagogik, kultur och struktur*. Diss. Åbo: Åbo Akademis förlag.

Kjærgaard, M., Houleberg, K., Blom-Hansen, J., Vabo, S. I. & Sandberg, S. 2020. *De nordiske kommunalreformer – Nationale reformstrategier i Danmark, Norge og Finland*. Köpenhamn: VIVE.

Knight, J. 1992. *Institutions and Social Conflict*. Cambridge: Cambridge University Press.

Kommunförbundet. 2017A. Samarbete mellan kommuner och samkommuner. <https://www.kommunforbundet.fi/juridik/samarbete-mellan-kommuner-och-samkommuner/samkommuner-koml-2015>. Hämtad 4.12.2020.

Kommunförbundet. 2017B. Organiseringen av social- och hälsovården 2013. <https://www.kommunforbundet.fi/organiseringen-av-social-halso-och-sjukvarden-2013>. Hämtad 5.5.2021.

Kommunförbundet 2017C. Organiseringen av social- och hälsovården 2014. <https://www.kommunforbundet.fi/organiseringen-av-social-och-halsovarden-2014>. Hämtad 5.5.2021.

Kommunförbundet 2017D. Organiseringen av social- och hälsovården 2015. <https://www.kommunforbundet.fi/organiseringen-av-social-och-halsovarden-2015>. Hämtad 5.5.2021.

- Kommunförbundet. 2020A. Kommunsammanslagningar.
<https://www.kommunforbundet.fi/ledarskap-och-utveckling/kommunsammanslagningar>.
Hämtad 13.11.2020.
- Kommunförbundet. 2020B. Organiseringen av social- och hälsovården 2020.
<https://www.kommunforbundet.fi/organiseringen-av-social-och-halsovarden-2020>. Hämtad
27.4.2021.
- Larsen, A. K. 2009. *Metod helt enkelt: en introduktion till samhällsvetenskaplig metod*.
(Översättning. B. Kärnekull, E. Kärnekull.). (1. uppl.). Malmö: Gleerup.
- Lechner, M. 2010. The Estimation of Causal Effects by Difference-in-Difference Methods.
Foundations and Trends in Econometrics, 4(3), ss. 165–224.
- Lewis, W. C. & Chakraborty, K. (1996) Scale economies in public education. *Regional
Analysis & Policy*, 26(1), ss. 23–35.
- Lind, T. & Stjernström, O. 2015. Organizational Challenges for Schools in Rural
Municipalities: Cross-National Comparisons in a Nordic Context. *Journal of research in rural
education*, 30(6), ss.1–15.
- Meusbürger, P. (2005). The future of elementary schools in Alpine Regions. *Journal of Alpine
Research*, 2005(2), ss. 85–94.
- Moisio, A. & Uusitalo, R. 2013. The impact of municipal mergers on local public
expenditures in Finland. *Public finance and management*, 13(3), ss. 148–166.
- Nguyen-Hoang, P. 2019. Does the Cost-Cutting Strategy of Closing Public Schools Provide
Financial Benefits? Evidence From Ohio. *Public budgeting & finance*, 39(3), ss. 3–21.
- Pallant, J. 2005. *SPSS survival manual: a step by step guide to data analysis using SPSS*. 2
uppl. Crows Nest: Allen & Unwin.
- Pavlović, D. & Xefteris, D. 2020. Qualifying the common pool problem in government
spending: The role of positional externalities. *Constitutional political economy*, 31(4), ss.
446–457.

Prop. 95 S (2013-2014). Kommuneproposisjonen 2015.

<https://www.regjeringen.no/contentassets/3734f7f4f242428990d58993156f51e3/no/pdfs/prp201320140095000dddpdfs.pdf>. Hämtad 10.1.2021.

Prop. 1946:236. Förslag till lag om ny indelning av riket i borgerliga kommuner.

https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/proposition/kungl-majts-proposition-nr-236_E730236/html. Hämtad 8.1.2021.

Prop. 1961:180. Översyn av rikets indelning i borgerliga primärkommuner.

https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/proposition/kungi-majts-proposition-nr-180-ar-1961_em31180. Hämtad 12.1.2021.

Reingewertz, Y. 2012. Do municipal amalgamations work? Evidence from municipalities in Israel, *Journal of Urban Economics* 72, ss. 240–251.

Ribchester, C. & Edwards, B. (1999). The Centre and the Local: Policy and Practice in Rural Education Provision. *Journal of Rural Studies*, 15(1), ss. 49–63.

RP 86/1997 rd. Regeringens proposition till Riksdagen med förslag till lagstiftning om utbildning.

RP 1/1998 rd. Regeringens proposition till Riksdagen med förslag till ny Regeringsform för Finland.

RP 155/2006 rd. Regeringens proposition till Riksdagen med förslag till lagar om en kommun- och servicestrukturreform samt om ändring av kommunindelningsslagen och av lagen om överlåtelseskatt.

RP 125/2009 rd. Regeringens proposition till Riksdagen med förslag till kommunindelningsslag.

Samgångsavtal. 2007A. *Samgångsavtal mellan Dragsfjärd, Kimito och Västanfjärd kommuner om ordnande av förvaltning och service.*

Samgångsavtal. 2007B. *Samgångsavtal mellan kommunerna Houtskär, Iniö, Korpo, Nagu och Pargas stad.*

Samgångsavtal. 2008. *Samgångsavtal mellan Liljendal, Lovisa, Pernå och Strömfors för bildande av en ny kommun.*

Samgångsavtal. 2010. *Samgångsavtal mellan Oravais och Vörå-Maxmo kommuner.*

Schiltz, F. & De Witte, K. 2017. Estimating scale economies and the optimal size of school districts: A flexible form approach. *British educational research journal*, 43(6), ss. 1048-1067.

SOU 1945:38. Kommunindelningsskommittén II. Betänkande med förslag till riktlinjer för en revision av rikets indelning i borgerliga primärkommuner.

https://weburn.kb.se/metadata/251/SOU_2510251.htm.

SOU 2020:8. Starkare kommuner – med kapacitet att klara välfärdsuppdraget.

<https://www.regeringen.se/4a7447/contentassets/39c4816961934a4ca8bd627868fd4423/starkare-kommuner--med-kapacitet-att-klara-valfardsuppdraget-sou-20208.pdf>.

Statistikcentralen A. *Årsbidrag*. http://www.stat.fi/meta/kas/vuosikate_sv.html. Hämtad 27.11.2020.

Statistikcentralen B. *Ekonomiuppgifter som kommunerna och samkommunerna rapporterat*. https://www.stat.fi/tup/alue/kuntien-raportoimat-tiedot_sv.html. Hämtad 16.2.2021.

Strukturkommissionen. 2004. *Strukturkommissionens betænkning. Bd.1: Hovedbetænkningen. Betænkning 1434*, Köpenhamn:Strukturkommissionen.

<https://sim.dk/media/17097/strukturkommisionens-betaenkning-hovedbetaenkningen.pdf>.

Hämtad 10.1.2021.

Sharpe, L.J. 1988. Local Government Reorganization: general Theory and UK Practice. *The Dynamics of Institutional Change*, red. B. Dente & F. Kjellberg, ss. 89–129. London: Sage

Svenska Yle. 2009. Fyra skolor stängs i Kimitoön.

<https://svenska.yle.fi/artikel/2009/10/07/fyra-skolor-stangs-i-kimitoon>. Hämtad 8.10.2020.

Tabachnick, B. G., & Fidell, L. S. 2001. *Using multivariate statistics* (4 uppl.). New York: HarperCollins.

Yamada, K. 2016. From a Majority to a Minority: How Municipal Mergers in Japan Changed the Distribution of Political Powers and the Allocation of Public Services Within a Merged Municipality. *Urban affairs review (Thousand Oaks, Calif.)*, 54(3), ss. 560–592.