

Kommunerna vid en vändpunkt? Lägesbild över kommunerna 2020

Kommunärenden

Finansministeriets publikationer – 2020:39

Finansministeriets publikationer 2020:39

Kommunerna vid en vändpunkt?

Lägesbild över kommunerna 2020

Finansministeriet

ISBN PDF: 978-952-367-313-7

Taitto: Valtioneuvoston hallintoyksikkö, Julkaisutuotanto

Helsinki 2020

Presentationsblad

Utgivare	Finansministeriet	13.5.2020
Författare	Finansministeriet	
Publikationens titel	Kommunerna vid en vändpunkt? Lägesbild över kommunerna 2020	
Publikationsseriens namn och nummer	Finansministeriets publikationer 2020:39	
Diarie-/ projektnummer		Tema Kommunärenden
ISBN PDF	978-952-367-313-7	ISSN PDF 1797-9714
URN-adress	http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-367-313-7	
Sidantal	329	Språk svenska
Nyckelord	kommuner, kommunalekonomi, befolkningsstruktur, basservice, kommuninvånare, kommunkoncerner, statsandelar, kommunsektor, kommunalförvaltningen, livskraft	
Referat	<p>Kommunerna i Finland varierar stort såväl till storleken, omständigheterna som sin befolkningsstruktur. Skillnaderna mellan kommunerna har ökat på 2000-talet i synnerhet till följd av förändringar i befolkningsstrukturen. Befolkningsåldrandet, urbaniseringen och den sjunkande nativiteten påverkar kraftigt såväl kommunernas ekonomiska bärkraft som kommunernas förutsättningar att ordna lagstadgade tjänster för sina invånare nu och i framtiden.</p> <p>Enligt statsminister Antti Rinnes, och sedermera statsminister Sanna Marins regeringsprogram ska man hösten 2019 utifrån de färskaste uppgifterna utarbeta en övergripande utvärdering av läget för kommunerna. Finansministeriet tillsatte 1.10.2019 en projektgrupp, en styrgrupp och en uppföljningsgrupp för beredningen av kommunernas lägesbild. Målet med projektet Kommunernas lägesbild har varit att skapa en mer heltäckande helhetsbild av kommunernas situation och utvecklingsutsikterna för de närmaste åren som grund för regeringens beslutsfattande. Ett annat mål har varit att öppna informationsunderlaget om kommunernas verksamhet, ekonomi och verksamhetsmiljö. Genom att öppna informationsunderlaget vill man stödja den offentliga debatten om riktlinjerna för utvecklingen av ett mångsidigt kommunfält såväl i kommunerna som på riksomfattande nivå.</p> <p>I denna rapport granskas utvecklingen och utvecklingsutsikterna för kommunerna i Fastlandsfinland under de senaste åren med tanke på befolkningsutvecklingen, den kommunala ekonomin, kommunernas basservice, sysselsättningen och näringsstrukturen, kommunernas personal, demokratin och beslutsfattandet samt kommunernas livskraft. Kommunerna granskas i rapporten både ur övergripande perspektiv och enligt kommunklassificeringar ur olika perspektiv. Finansministeriet har som mål att stegvis under 2020 samla det statistiska material som använts i rapporten och att öppna det i elektronisk form för alla i Statskontorets tutkihallintoa.fi -portal.</p>	
Förläggare	Finansministeriet	
Distribution/ beställningar	Elektronisk version: julkaisut.valtioneuvosto.fi Beställningar: vnjulkaisumyynti.fi	

Kuvailulehti

Julkaisija	Valtiovarainministeriö	13.5.2020
Tekijät	Valtiovarainministeriö	
Julkaisun nimi	Kunnat käännekohdassa? Kuntien tilannekuva 2020	
Julkaisusarjan nimi ja numero	Valtiovarainministeriön julkaisuja 2020:39	
Diaari/hankenumero		Teema Kunta-asiat
ISBN PDF	978-952-367-313-7	ISSN PDF 1797-9714
URN-osoite	http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-367-313-7	
Sivumäärä	329	Kieli ruotsi
Asiasanat	kunnat, kuntatalous, väestörakenne, peruspalvelut, kuntalaiset, kuntakonsernit, valtionosuudet, kunta-ala, kunnallishallinto, elinvoimaisuus	
Tiivistelmä	<p>Suomen kunnat eroavat kooltaan, olosuhteiltaan ja väestörakenteeltaan merkittävästi toisistaan. Kuntien väliset erot ovat 2000-luvulla kasvaneet erityisesti väestörakenteen muutosten seurauksena. Väestön ikääntyminen, kaupungistuminen ja syntyvyyden lasku vaikuttavat voimakkaasti niin kuntien taloudelliseen kantokykyyn kuin kuntien edellytyksiin järjestää asukkaalleen lakisääteiset palvelut nyt ja tulevaisuudessa.</p> <p>Pääministeri Antti Rinteen ja sittemmin pääministeri Sanna Marinin hallitusohjelman mukaan kuntien tilanteesta tulee laatia kokonaisvaltainen tuoreimpiin tietoihin pohjautuva arviointi syksyllä 2019. Valtiovarainministeriö asetti 1.10.2019 kuntien tilannekuvan valmistelua varten projektiryhmän, ohjausryhmän ja seurantaryhmän. Kuntien tilannekuva -hankkeen tavoitteena on ollut muodostaa aiempaa kattavampi kokonaiskäsitys kuntien tilanteesta ja lähivuosien kehitysnäkymistä hallituksen päätöksenteon perustaksi. Hankkeen tavoitteena on ollut myös kuntien toimintaa, taloutta ja toimintaympäristöä koskevan tietopohjan avaaminen. Tietopohjan avaamisella halutaan tukea julkista keskustelua moninaisen kuntakentän kehityksen suunnista niin kunnissa kuin valtakunnallisella tasollakin.</p> <p>Tässä raportissa tarkastellaan Manner-Suomen kuntien viime vuosien kehitystä ja kehitysnäkymiä niin väestökehityksen, kuntatalouden, kuntien peruspalveluiden, työllisyyden ja elinkeinorakenteen, kuntien henkilöstön, demokratian ja päätöksenteon kuin kuntien elinvoiman näkökulmasta. Kuntia tarkastellaan raportissa koko kuntakentän tasolla sekä eri näkökulmista toteutetuilla kuntaluokitteluin. Valtiovarainministeriön tavoitteena on koota ja avata raportissa käytetyt tilastolliset aineistot sähköisessä muodossa kaikkien saataville Valtiokonttorin ylläpitämään tutkiahallintoa.fi -portaaliin vaiheittain vuoden 2020 aikana.</p>	
Kustantaja	Valtiovarainministeriö	
Julkaisun jakaja/myynti	Sähköinen versio: julkaisut.valtioneuvosto.fi Julkaisumyynti: vnjulkaisumyynti.fi	

Description sheet

Published by	Ministry of Finance	13 May 2020	
Authors	Ministry of Finance		
Title of publication	Municipalities at a turning point? Information on the situation of municipalities in 2020		
Series and publication number	Publications of the Ministry of Finance 2020:39		
Register number		Subject	Local Government Affairs
ISBN PDF	978-952-367-313-7	ISSN (PDF)	1797-9714
Website address (URN)	http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-367-313-7		
Pages	329	Language	Swedish
Keywords	municipalities, local government, municipal finances, population structure, basic services, municipal residents, local authority corporations, central government transfers, municipal sector, municipal administration, vitality		
<p>Abstract</p> <p>There are considerable differences in the size, conditions and demographic structure of Finnish municipalities. These differences have increased in the 2000s, particularly as a result of demographic changes. The ageing of the population, urbanisation and falling birth rates have a strong impact on the economic capacity of municipalities as well as on their possibilities to provide their residents with statutory services now and in the future.</p> <p>According to the Government Programme of Prime Minister Antti Rinne and then Prime Minister Sanna Marin, a comprehensive assessment of the current situation in municipalities based on the most recent data was scheduled to be carried out in autumn 2019. On 1 October 2019, the Ministry of Finance appointed a project group, steering group and monitoring group for preparing a review of the current situation in municipalities. The aim of the project assessing the situation in municipalities has been to provide a more comprehensive overall picture of the situation and of the development prospects for the next few years for the purposes of Government decision-making. The project has also aimed at opening up the knowledge-base on the activities, finances and operating environment of municipalities. The purpose of opening up the knowledge base is to support public debate on development trends in the versatile sector of municipalities, both at municipal and national levels.</p> <p>This report examines the trends from the past few years and the future prospects of municipalities in mainland Finland from the viewpoints of demographic developments, municipal finances, basic services in municipalities, employment and industrial structure, municipal employees, democracy and decision-making, and vitality of municipalities. The report examines municipalities in general as well as according to different classifications. It is the objective of the Ministry of Finance to collect and make the statistical data used in the report available to everyone in an electronic form. The data will become available in stages in 2020 via the tutkihallinto.fi portal maintained by the State Treasury.</p>			
Publisher	Ministry of Finance		
Distributed by/ Publication sales	Online version: julkaisut.valtioneuvosto.fi Publication sales: vnjulkaisumyynti.fi		

Innehåll

Inledning	10
Lägesbild över kommunerna: 12 lyft	02
1 Rapportens statistiska data och klassificeringar	31
1.1 Statistiska data.....	31
1.2 Kommunklassificering.....	32
2 Befolkningsstrukturen förändras och differentierar kommunsektorn	41
2.1 Befolkningsstrukturen har förändrats kraftigare och snabbare än prognostiserat.....	42
2.2 Finland åldras ojämnt – stora regionala och kommunvisa skillnader.....	46
2.3 Kraftigt fall i födelsetalen synbart i nästan alla kommuner.....	56
2.4 När befolkningen i arbetsför ålder minskar försämras den demografiska försörjningskvoten.....	61
2.5 Befolkningen koncentreras till huvudstadsregionen och landskapscentrumen	62
3 Svåra ekonomiska utsikter för kommunerna	76
3.1 Kommunernas ekonomi ska granskas ur olika perspektiv och på längre sikt...	77
3.2 Inkomster och utgifter är inte i balans i alla kommuner.....	78
3.3 Kommunernas inkomstfinansiering räcker inte till investeringar.....	95
3.4 Koncernperspektivet förändrar lägesbilden över ekonomin.....	97
3.5 Kommunernas ekonomiska läge differentieras i en negativ spiral.....	100
3.6 Antalet kriskommuner riskerar att öka.....	105
3.7 Kommunernas ekonomiska läge påkallar förändringar i tjänsterna – realekonomiska problem kan inte lösas genom bokföring.....	111
3.8 Utan nya åtgärder fortgår differentieringen av kommunernas ekonomi under de närmaste åren.....	112
TEMA: Varför är kommunernas kommunalskatteintäkter olika?	120
TEMA: Fungerar statsandelssystemet för basservice när befolkningsstrukturen förändras?	136
4 Kommunerna sköter många typer av uppgifter – klarar de alla?	150
4.1 Social- och hälsovård.....	154
4.2 Småbarnspedagogik och undervisningstjänster.....	175

4.3	Kommunernas övriga uppgifter	190
4.4	Invånarnas servicebehov och kommunernas förutsättningar att ordna tjänsterna påverkas kraftigt av förändringar i befolkningsstrukturen.....	200
4.5	Att minska kommunernas uppgifter och skyldigheter har visat sig svårt	207
	TEMA: Från enhetskommuner till differentierade kommuner?	212
5	Sysselsättning och näringsstruktur	217
5.1	Sysselsättning och regional arbetsmarknad.....	218
5.2	Näringsstrukturen och dess koncentration varierar.....	234
6	Kommunsektorns personal	240
6.1	En femtedel av Finlands löntagare arbetar inom kommunsektorn.....	241
6.2	Åldrande befolkning ökar social- och hälsovårdens personalbehov – fallande födelsetal minskar utbildningssektorns personalbehov	256
7	Förändringar i befolkningsstrukturen och koncernutvecklingen utmanar den kommunala demokratin	265
7.1	Hur berörs kommundemokratin av förändringar i befolkningsstrukturen?.....	266
7.2	Kommunens förvaltning och ledningssystem diversifieras.....	273
7.3	Är de nya formerna av deltagande lösningen på invånarnas ändrade förväntningar?.....	279
	TEMA: Ökande koncernförpliktelser betonar vikten av koncernledning	283
8	Kan kommunernas livskraft mätas?	287
8.1	Definition av livskraft – handlingsförmåga, resurser, attraktions- eller retentionskraft?.....	288
8.2	Resurser som mått på livskraft	290
	Slutord	299
	Bilaga 1: Sammanfattning av lägesbildsenkäten till kommunernas tjänsteinnehavare och förtroendevalda	301
	Bilaga 2: Sammanfattning av lägesbildsenkäten till kommuninvånarna	314
	Bilaga 3: Lista över kommunerna i Fastlandsfinland med lägesbildens klassificeringar	320

INLEDNING

Mångfasetterad kommunal självstyrelse med starkt skydd

Internationellt sett har Finlands kommuner ett mycket brett spektrum av uppgifter och skyldigheter. Den kommunala ekonomin utgör en stor del av de offentliga finanserna, och beslut om kommunalskatter påverkar den nationella beskattningen i betydande grad. Kommunerna är traditionellt starka näringslivsaktörer i sina regioner, och kommunsektorns ca 500 000 anställda utgör en femtedel av alla sysselsatta. Kommunerna är med och genomför många rikspolitiska mål, t.ex. digitalisering, och möter globala utmaningar som klimatförändringar, migration och arbetskraftens rörlighet. De ca 9 000 kommunfullmäktigeledamöterna är en viktig påverkargrupp. Kommunsektorn har stor betydelse för uppbyggandet av Finlands ekonomi, hållbara offentliga finanser, god förvaltning och framförallt välfärd.

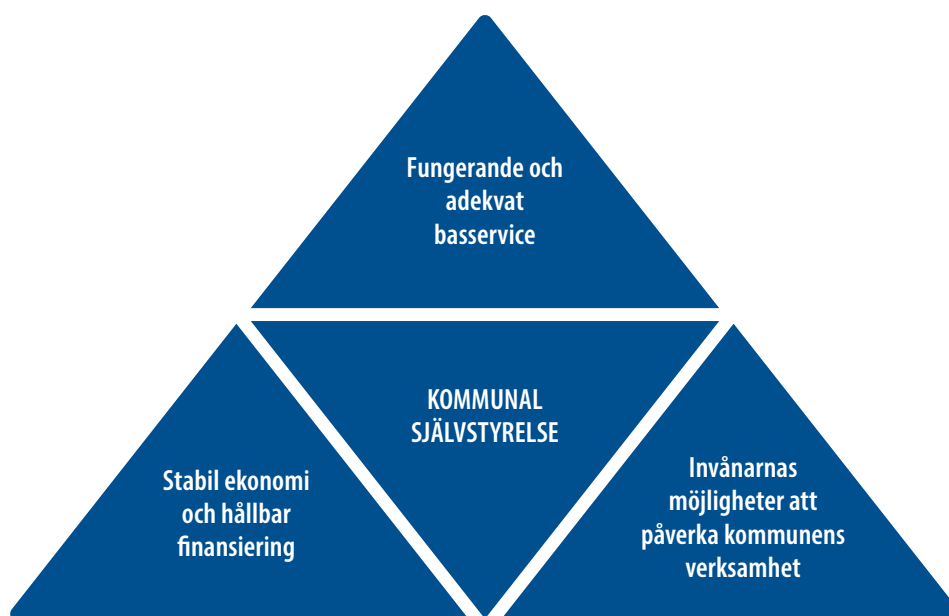
Kommunernas självstyrelse är stark i Finland. Enligt 121 § i grundlagen är Finland indelat i kommuner, vilkas förvaltning ska grunda sig på självstyrelse för kommunens invånare: det är alltså invånarna som äger rätt att besluta om kommunens förvaltning och ekonomi. Den andra grundpelaren i självstyrelsen är att bestämmelser om de allmänna grunderna för kommunernas förvaltning och om uppgifter som åläggs kommunerna utfärdas genom lag. Förutom lagstadgade uppgifter kan kommunerna åta sig andra uppgifter inom sitt allmänna behörighetsområde. 3 mom. 121 § i grundlagen garanterar kommunerna beskattningsrätt, som tryggar deras möjligheter att självständigt bestämma om sin ekonomi. Å andra sidan har de inte någon av lagen oavhängig eller obegränsad beskattningsrätt, utan grunderna för skattskyldigheten och för hur skatten bestäms utfärdas genom lag.

Till kommunernas grundlagsskydd räknas också den s.k. finansieringsprincipen, även om den inte finns direkt inskriven i grundlagen. Grundlagsutskottet har dock i vedertagen praxis för den kommunala självstyrelsen betonat att man vid åläggandet av uppgifter även ska sörja för kommunernas faktiska förutsättningar att fullgöra sina skyldigheter. Finansieringsprincipen ingår även i Europeiska stadgan om lokal självstyrelse, som Finland har ratificerat och satt i kraft genom lagstiftning.

Finlands kommuner skiljer sig betydligt i fråga om storlek, omständigheter, befolkningsstruktur och bärkraft. I författningsrättslig praxis har man dock en längre tid utgått från den s.k. enhetstanken att alla kommuner ska behandlas lika oberoende av olika omständigheter på kommunnivå eller t.ex. enskilda kommuners ekonomiska bärkraft.

Syftet med kommunallagen är att skapa förutsättningar för att förverkliga kommuninvånarnas självstyrelse och möjligheter att delta i och påverka kommunens verksamhet. Likaså är syftet att främja den kommunala verksamhetens planmässighet och ekonomiska hållbarhet. 1 § 2 mom. i kommunallagen ger en kort och koncis definition av filosofin bakom kommunal självstyrelse: kommunen ska främja sina invånares välfärd och sitt områdes livskraft samt ordna tjänsterna för sina invånare på ett ekonomiskt, socialt och miljömässigt hållbart sätt.

Något förenklat kan kommunens livskraft och förmåga att främja invånarnas välfärd t.ex. beskrivas som en triangel med 1) fungerande och adekvat basservice 2) stabil ekonomi och hållbar finansiering och 3) invånarnas faktiska möjligheter att påverka kommunens verksamhet, vilka åtminstone på lång sikt realiserar samtidigt.



Om något eller rentav alla hörn i triangeln fallerar, dvs. om basservicen organiseras dåligt eller tjänstetillgången sviktar, ekonomin går med underskott eller invånarna tappat möjligheten att påverka organiseringen eller finansieringen av tjänsterna, ifrågasätts betydelsen av fullskalig självstyrelse åtminstone i tanken.

Kommunens spänningsfyllda roll i den offentliga förvaltningen och ekonomin

Trots den kommunala självstyrelsens starka grundlagsskydd utgör kommunerna en integrerad del av den offentliga förvaltningen och ekonomin, vilket framkommer på många sätt. Kommunerna utför uppgifter fastställda i förvaltningsområdenas speciallagstiftning. Kommunernas ekonomi och finansiering är starkt kopplad till statsfinanserna via den årliga planen för de offentliga finanserna och statens budgetprocesser. Statsandelssystemet kompletterar kommunernas inkomstbas och sörjer för utjämning av inkomstbasskillnader mellan kommunerna. Kommunalskatten är i praktiken en skatt på arbete och ingår i den nationella skattekoordinationen.

Framförallt kommunerna har en på många sätt spänningsfylld roll som en del i de offentliga finanserna. Staten ansvarar för de offentliga finanserna samt tillhörande mål och internationella åtaganden såsom EU:s gemensamma underskotts- och skuldmål. I styrning, lagstiftning och statsrådets beslutsfattande som rör de offentliga finanserna är staten skyldig att se till att den kommunala självstyrelsen förverkligas. Samtidigt ska staten fördela de ändliga finansiella resurserna ändamålsenligt, effektivt och så rättvist som möjligt med avseende på medborgarna. Statens och kommunernas intressen sammanfaller inte alltid. Framförallt hållbarhetsunderskottet i de offentliga finanserna leder till ständig spänning mellan staten och kommunerna. Trycket på ökade social- och hälsovårdsutgifter berör till stor del tjänster under kommunalt organiseringsansvar. Finansministeriets ekonomiska avdelning har bedömt att kommunerna står för 3,2 procentenheter eller nästan 8 miljarder euro av hållbarhetsunderskottet, som uppgår till ca 4,7 procent av BNP.

Den ovan beskrivna spänningen märks i hanteringen av de offentliga finanserna. I enlighet med förordningen om planen för de offentliga finanserna (120/2014) fastställer regeringen ett balansmål för kommunsektorn samt en utgiftsbegränsning för statens beslut om kommunernas utgifter. I detta hänseende utgör Finlands 294 kommuner och drygt 100 samkommuner en statistik kommunsektor vars balans är summan av självständigt betående hos lika många juridiska personer. Därmed kan staten inte direkt styra över uppfyllelsen av kommunmålen. Statens styrmedel är ofta breda eller indirekta med hänsyn till omfattningen av den kommunala självstyrelsen, t.ex. informations- eller ekonomistyrning. Lagstiftning är naturligtvis ett mycket mer bindande styrmedel men även då kan kommunerna ofta handla efter eget gottfinnande inom ramen för självstyrelsen.

Centrala kommunpåverkande delar i statens beslutanderätt är bl.a. ålagda uppgifter och skyldigheter enligt speciallagstiftning, reglering av inkomsters skattepliktighet och skatteavdrag, kommunernas samfundsskatteandel, nedre och övre gränser för fastighetsskatteprocenten, klientavgiftslagstiftningen, statsunderstöd, statsandelarnas nivå och fördelning (utjämningsystem) samt statsandelar enligt prövning.

Kommunallagen har bestämmelser om kommunernas förvaltning och ekonomi samt bl.a. täckning av underskott och utvärderingsförfarandet i fråga om kommuner som har en speciellt svår ekonomisk ställning (s.k. kriskommunförfarande).

Kommunerna kan själv besluta om kommunalskattesatser, fastighetsskatteprocent och klientavgifter (inom fastställda gränser), hur tjänsterna ordnas och produceras samt tillhörande strategiska val, upphandlingar, hållbar och systematisk drift av lokaler samt förbättring av lokaleffektivitet, tidsplanering och prioritering av investeringar samt deras planmässighet och kvalitet, finansiering av investeringar (skuldsättning eller självfinansiering), främjande av välfärd och hälsa, förebyggande arbete, systematisk och långsiktig hantering av ekonomin, samarbete med andra kommuner och ändring av kommunstrukturen.

Därtill berörs kommunerna mer indirekt och ofta mindre uppenbart av t.ex. offentliga sysselsättningsfrämjande åtgärder, som syns genom högre skatteinkomster och lägre arbetslöshetsrelaterade utgifter i kommunerna. Likaså påverkas kommunernas verksamhet genom utbildningen av kunnig arbetskraft, kommunsektorns arbetsmarknadsavtal, åtgärder som bidrar till ekonomisk aktivitet, projekt för bättre produktivitet i den offentliga förvaltningen inklusive strukturreformer (bl.a. vårdreformen), åtgärder kring utbudet på tjänstemarknaden, EU:s konkurrensrättsfrågor och speciellt med avseende på många större städer även av förändringar i Finlands internationella konkurrenskraft, externa relationer och internationella läge. Kombinationen av alla dessa och många andra faktorer skapar kommunernas verksamhetsomgivning.

Åldrande befolkning och kraftig omflyttning utmanar kommunerna på olika sätt

Kommunernas förutsättningar och utsikter påverkas framförallt av befolkningsutvecklingen. Demografiska förändringar påverkar kommunernas ekonomiska bärkraft, möjligheter att organisera lagstadgade uppgifter, markanvändnings-, boende- och trafiklösningar, sysselsättning och näringslivets förutsättningar liksom kommunens sociala kapital, samhörighet och lokal identitet.

De senaste åren har folkmängden främst ökat i landskapens centralstäder och deras kranskommuner. Befolkningen i framförallt norra och östra Finland har minskat. Åren 2013–2017 minskade befolkningen varje år i över 150 kommuner. Fenomenet understryks genom att nästan 70 % av Finland är glesbefolkat. De senaste årens försämrade födelsetal i hela landet har medverkat till att skillnaderna i kommunernas befolkningsstruktur ökat. Födslarna och de yngre åldersgrupperna koncentreras mer och mer till stadsregioner och större städer. Enligt Statistikcentralens befolkningsprognos från september 2019 bedöms skillnaderna mellan kommunerna öka ytterligare under kommande decennier.

Förändringarna i befolkningsstrukturen påverkar också kommunernas inkomster och utgiftstryck. Skatteinkomstbasen försämras hela tiden särskilt för kommuner där befolkningen i arbetsför ålder minskar. Flera kommuner med minskande befolkning har redan gjort långtgående neddragningar av servicen och servicenätet, men låga födelsetal, mindre årskullar och ökande antal äldre i befolkningen utmanar dessa kommuners ekonomi och servicenät även framöver. I vissa kommuner kan dock det faktiska antalet äldre minska trots att deras relativa andel i befolkningen ökar.

Medan inkomstunderlaget och servicen krymper i kommuner som tappar befolkning ökar kostnads- och investeringstrycket i större städer och kommuner i stadsregioner dit befolkningen koncentreras. Flyttningsoverskott medför extra kostnader då det tvingar kommunen att skapa ny servicekapacitet. Urbaniseringen skapar möjligheter men inbegriper även negativa fenomen. Framförallt i de största städerna finner man socioekonomisk segregation mellan bostadsområden. Förebyggande av ojämlikhet och utanförskap medför i sig kostnader – ännu mer om insatserna misslyckas.

Svårigheten med motsatta befolkningsutvecklingar är en viss asymmetri granskat på landsnivå. Servicenät och strukturer anpassas långsamt till de förändrade servicebehoven: servicen ska ordnas även där befolkningen minskar och anpassning av den gamla servicestrukturen till minskande behov går ofta långsammare än utbyggnad av kapaciteten för ett växande behov. Att hantera ökande respektive minskande befolkning samt förutse demografiska förändringar blir de närmaste decennierna allt väsentligare för kommunerna ur livskraftssynpunkt.

Differentiering och kommunal självstyrelse

Kommunernas differentiering inbegriper utmanande författningsrättsliga aspekter. Finns det någon gräns för när en kommuns dåliga bärkraft eller risktolerans blir problematisk ur grundlagssynpunkt? I statsrådets publikation från hösten 2019¹ resonerar grundlagsexperter bl.a. om hur länge kommunernas differentiering kan fortsätta. Enligt utredningen ger den existerande grundlagstolkningen inte något tydligt svar på frågan. Någon kommundefinition finns varken i grundlagen eller annan lagstiftning och inte heller minimikriterier för en kommun.

Grundlagen föreskriver t.ex. inte om kommunens storlek eller andra detaljvillkor för kommunindelningen. Å andra sidan skyddar grundlagen överhuvudtaget inte den befintliga

¹ Lavapuro, J.; Mutanen, A.; Salminen, J. och Turpeinen, M. (2019): Yhtenäiskunnasta erilaistuviiin kuntiin. Perustuslain reunaehdot kuntien tehtävien eriytymiselle. Publikationsserien för statsrådets utrednings- och forskningsverksamhet 2019:67.

kommunindelningen och -strukturen eller enskilda kommuners och invånares rätt till kommunens existens. Däremot garanterar den ett starkt självstyre då kommunen existerar.

Utredningen betonar dock att kommunernas differentiering inte får bli något som strider mot minimikraven för kommunal och annan regional självstyrelse (GL 121 §). Här handlar de relevanta författningsrättsliga frågorna om reglering av kommuners uppgifter och samverkan, demokratiskt beslutsfattande samt finansiering av uppgifterna. Kommunernas differentiering får inte heller äventyra tillgodoseendet av de grundläggande fri- och rättigheterna (GL 22 §). Här handlar de centrala frågorna om likställighetsprincipen (6 §), var och ens rätt till tillräckliga social-, hälso- och sjukvårdstjänster (GL 19.3 §), språkliga rättigheter (GL 17 § och 122 §) och förmodligen även grundläggande kulturella rättigheter (GL 16.1 §).

De uppgifter kommunerna ålagts inom sociala och kulturella rättigheter ska ges visst företräde med anledning av uppgifternas grundlagskoppling. I många kommuner har det särskilda behörighetsområdet med lagstadgade uppgifter en stor bredd samtidigt som det allmänna behörighetsområdet med kommunens frivilliga uppgifter ibland blivit smalt. En tills vidare öppen grundlagsfråga handlar om prioritering av de grundläggande fri- och rättigheterna samt den eventuellt spända frågan om hur dessa tryggas för både nutida och framtida årskullar.

Vad är lägesbilden över kommunerna?

Vad händer och vad borde man göra när en ny årskull är 10 000 personer mindre än den som föddes tio år tidigare? Varför följer skatteinkomsternas utveckling inte sysselsättningssökningen? Tar statsandelssystemet tillräcklig hänsyn till faktorer som omflyttning och åldrande befolkning? Har kommunerna tillräckligt med personal för medborgarnas basservice i framtiden? Hur kan man upprätthålla invånarnas vilja att påverka eller hantera förändringar i den? Vad är kommunens livskraft i slutändan? På många av dessa relevanta frågor finns det inte något enkelt svar.

Förändringar i kommunernas befolkningstruktur- och verksamhetsomgivning samt differentiering lyfter fram frågor som gäller tryggande av medborgarnas lagstadgade tjänster inklusive finansiering, likvärdighet samt effektiv och rättvis användning av offentliga medel. Grundfrågan är om kommunerna i kommunallagens anda kan främja välfärden på ett tillräckligt sätt nu och i framtiden.

Enligt statsminister Antti Rinne och sedermera statsminister Sanna Marins regeringsprogram ska en övergripande bedömning av kommunernas situation tas fram hösten 2019 utifrån de senaste uppgifterna. Målet med projektet Lägesbild över kommunerna har varit att ge en mer heltäckande bild av kommunernas situation och de närmaste årens utsikter som underlag för regeringens beslutsfattande. Förhoppningsvis blir projektet också

ett stöd för kommunernas beslutsfattande. Det andra huvudsyftet med lägesbilden var att ta fram ett uppdaterat och adekvat faktaunderlag som är fritt tillgängligt för alla. Tanken är att det öppna dataunderlaget ska bidra till den offentliga debatten kring utvecklingen inom en mångfasetterad kommunsektor i såväl kommunerna som på riksplanet.

Det ska konstateras att lägesbilden inte är en lista med förslag till politiska åtgärder som borde vidtas gällande kommunerna i vårt land. Detta är ett arbete för våra politiska beslutsfattare. Vikten av att koordinera kommunpolitiken framgår dock av den här rapportens dataunderlag – med tanke på beslutsfattandet får det inte vara oklart hur och av vem kommunerna får stöd.

Förutom till kommunpolitiken har arbetet med lägesbilden en nära koppling till många regeringsprogramprojekt och strategiska processer som strategin för den offentliga förvaltningen och dess centrala strategiproceser i övrigt: digistrategin, den nationella stadsstrategin och t.ex. regionaliseringsstrategiarbetet. Delvis för att undvika dubbelarbete fördjupade vi oss inte i vissa saker som i och för sig är mycket relevanta för insikten om kommunernas utmaningar och för kommunernas framtid. Inom ramen för digistrategin analyseras t.ex. digitaliseringsläget i kommunerna, stadsstrategin adresserar olika utmaningar för städerna och i den offentliga förvaltningens strategiarbete sker en bredare genomgång av hur kommunerna tillsammans med övrig offentlig sektor reagerar på globala megatrender.

Lägesbilden sammanställer befintlig kommunspecifik information

Rapporten sammanställer information som för Fastlandsfinlands del beskriver kommunernas utveckling de senaste åren och deras utsikter i fråga om befolkningsutveckling, ekonomi, uppgifter och skyldigheter, sysselsättning och näringsstruktur, personal, demokrati och förvaltning samt livskraft. Kommunspecifika belastningskalkyler över de närmaste årens ekonomiska utveckling togs fram vid beredningen av lägesbilden. Kommunerna granskas ur olika synvinklar såväl enskilt som i kommungrupper.

En utgångspunkt för lägesbildsrapporten var att i största möjliga utsträckning bygga dataunderlaget på kommunspecifik information. I dagsläget insamlas och produceras mycket information om och av kommunerna för olika behov men datainsamlingen och statistiken avser ofta specifika ämnesområden eller uppgifter. Delvis till följd av detta är statistiska studier ofta begränsade till bara en del av kommunens verksamhet eller verksamhetsomgivning.

Det har inte heller gjorts någon särskilt omfattande samlad analys av hur t.ex. förändringar i befolkningsstrukturen och olika fenomen påverkar den kommunala självstyrelsen. En observation i samband med beredningen av denna rapport är just bristen på data

om kommunernas verksamhet, verksamhetsomgivning och ekonomi: inom många viktiga ämnesområden saknas det helt data på kommunnivå eller ett tillräckligt omfattande och tillförlitligt dataunderlag för kommunjämförelser. Därför tar vår rapport t.ex. inte upp kommunernas digitaliseringsutveckling, begränsning av klimatförändringar eller civilsamhällets viktiga roll i den offentliga serviceproduktionen.

Numera är informationen om kommunerna och datainsamlingen utspridd bland en rad olika aktörer. Helhetsbilden av vilka data som insamlas och var de lagras bör alltså förbättras. För att bättre förstå den kommunala självstyrelsen och dess livskraft är det befogat att vi granskar kommunernas verksamhet och verksamhetsomgivning ur många synvinklar, och då ska data som beskriver allt detta också vara så enhetliga och riktiga som möjligt. Lägesbilsprojektet är i princip ett första steg i beskrivningen av kommunernas verksamhet och verksamhetsomgivning som helhet: i rapporten har vi inte kunnat beakta alla detaljer om kommunsektorn, och många förändringar som påverkar kommunernas nuläge och framtidsutsikter kräver fortsatt utredning. Finansministeriet kompletterar denna lägesbild över kommunerna med sitt kommunekonomiprogram och en lägesrapport om basservicen under våren 2020.

Kommunspezifisk information utgör en väsentlig utmaning när det gäller att dra slutsatser. På grund av det stora antalet kommuner klassificeras de i olika grupper vid vår rapportering. Med en mångfasetterad kommunsektor blir det ofrånkomligt att klassificeringen av det omfattande materialet inte gör enskilda kommuner rättvisa på alla punkter. Om å andra sidan inget sägs för säkerhets skull uppnår man inte heller någonting. Syftet med lägesbilden är just att väcka debatt och förutom tydliga observationer även lyfta fram dolda, hittills mindre uppmärksammade förändringar och fenomen.

Hur bereddes lägesbilden?

Finansministeriet tillsatte 1.10.2019 projekt- och uppföljningsgrupper för beredning av lägesbilden. För praktisk beredning samt insamling och samordning av lägesdata tillsattes en projektgrupp med företrädare från finansministeriet. Projektets styrgrupp var ledningsgruppen för finansministeriets kommun- och regionförvaltningsavdelning. I syfte att säkerställa en interaktiv beredning av lägesbilden tillsattes en uppföljningsgrupp bestående av viktiga intressenter med tanke på arbetet. Uppföljningsgruppen hade till uppgift att följa upp och stödja beredningen och arbetets framskridande. Gruppernas mandatperiod fastställdes till 1.10.2019-31.1.2020.

Till medlemmar i projektgruppen för beredning av lägesbilden utsågs konsultativa tjänstemännen Jani Heikkinen, Anu Hernesmaa, Vesa Lappalainen, Ville Salonen, Suvi Savolainen och Hanna-Mari Talka, specialsakkunniga Jenni Jaakkola och Sonja Manssila samt kommunikationschef Thomas Sund från finansministeriet. Till ordförande för projektgruppen

utsågs specialsakkunnig Jussi Lammassaari från finansministeriet. Projektgruppens sekreterare var planerare Unna Heimberg och projektassistent Anne Honkanen-Ohvo. I beredningen av projektet medverkade även specialsakkunnig Antto Korhonen, konsultativa tjänstemännen Filip Kjellberg och Fransiska Pukander samt finanssakkunnig Jukka Hytönen från finansministeriet.

Till medlemmar i uppföljningsgruppen utsågs överdirektör Eeva-Riitta Pirhonen från undervisnings- och kulturministeriet, specialsakkunnig Antti Kuopila från social- och hälsovårdsministeriet, specialsakkunnig Anu Henriksson från arbets- och näringsministeriet, specialsakkunnig Teija Mankkinen från inrikesministeriet, utvecklingsdirektör Juho Korpi från miljöministeriet, finansråd Tanja Rantanen från finansministeriet, konsultativa tjänstemannen Teija Mikkola från finansministeriet, finanssekreterare Assi Aalto från finansministeriet, direktör Ilari Soosalu från Finlands Kommunförbund, vd Timo Kietäväinen från Keva, forskningschef Mika Juutinen från KT Kommunarbetsgivarna, biträdande borgmästare Juha Isosuo från Tavastehus stad, kommundirektör Jere Penttilä från Kontiolax, stadsdirektör Johanna Luukkonen från Letala, kommundirektör Tiina Heikka från Lapträsk och ekonomidirektör Jukka Weisell från Uleåborgs stad. Ordförande i uppföljningsgruppen var avdelningschef, överdirektör Jani Pitkäniemi från finansministeriet. Uppföljningsgruppens sekreterare var specialsakkunnig Jussi Lammassaari och planerare Unna Heimberg.

Efter diskussioner i projekt-, styr- och uppföljningsgrupperna påbörjades beredningen av en lägesbild med två delar: 1) en rapport om kommunernas nuläge och utsikter i syfte att bilda en samlad uppfattning som stöd för regeringens beslutsfattande och 2) en lösning för att göra det kommunspecifika faktaunderlaget fritt tillgängligt för alla.

Under projektets gång höll uppföljningsgruppen fem möten, där man bl.a. diskuterade statistik och indikatorer för lägesbilden samt hur kommunerna använder data i beslutsfattandet, förändringar som påverkar kommunernas verksamhetsomgivning samt teman, innehåll och slutsatser i lägesbildsrapporten.

Under beredningen anordnade finansministeriet särskilda diskussionsmöten för frivilligorganisationer med verksamhet på riksnivå som utgör ett viktigt stöd och komplement till kommunernas tjänster. Ett liknande diskussionsmöte anordnades för centrala personalorganisationer som företräder kommunanställda. Under projektets gång gjordes enkäter för ledande tjänsteinnehavare och förtroendevalda samt alla invånare i kommunerna i syfte att kartlägga de svarandes synpunkter på kommunernas framtida utmaningar och möjligheter. Syftet var också att samla in information om de svarandes syn på tillgängligheten av information om den egna kommunen och på hur den används i det kommunala beslutsfattandet. Enkäten för ledande tjänsteinnehavare och förtroendevalda i kommunerna genomfördes elektroniskt 11–30.11.2019. Totalt svarade 715 tjänsteinnehavare och förtroendevalda från 223 kommuner. Enkäten för alla kommuninvånare gjordes

via justitieministeriets webbplats dinasikt.fi 14.11–10.12.2019 och totalt kom det in 429 svar. Sammanfattningar av resultaten från båda enkäterna finns i bilaga 1 och 2 till denna rapport.

I den här rapporten granskas de senaste årens utveckling i kommunerna i Fastlandsfinland och deras utsikter i fråga om befolkningsutveckling, ekonomi, basservice, sysselsättning och näringsstruktur, personal, demokrati och beslutsfattande samt livskraft. Tematiserat granskas också statsandelssystemets dynamik, hur kommunernas skattebas utvecklas, differentieringen av kommunernas uppgifter inom grundlagens ramvillkor och kommunernas koncernledningsutmaningar. Kommunerna granskas dels på sektorsnivå, dels utifrån olika kommunklassificeringar. Finansministeriets mål är att samla och öppna rapportens statistiska material i elektronisk form och stegvis under 2020 göra det tillgängligt för alla via Statskontorets tutkihallintoa.fi-portal.

Projekt-, styr- och uppföljningsgrupperna för Lägesbild över kommunerna överlämnar härmed denna rapport till finansministeriet 13.2.2020.

Helsingfors den 13 februari 2020

LÄGESBILD ÖVER KOMMUNERNA: 12 LYFT

1. Fler äldre, fallande födelsetal och minskning av arbetskraften – demografisk förändring är inte ett snabbt övergående fenomen

Det har länge varit känt att befolkningens åldersstruktur förändras i hela landet och att den äldre befolkningen ökar snabbt framförallt på 2020-talet när de stora årskullarna kommer upp i åren. Däremot har den kraftiga nedgången i födelsetalen efter 2010 lett till en betydande och delvis överraskande förändring i utsikterna för befolkningsstrukturen. Samtidigt har inrikes omflyttning – framförallt urbaniseringen och de yngre åldersgruppernas och födslarnas allt starkare koncentration till stora stadsregioner – drivit på förändringarna i befolkningsstrukturen och de växande skillnaderna mellan kommuner.

Gruppen 65+ ökar de närmaste decennierna i alla kommuner, framförallt andelen äldre över 85 år. Enligt Statistikcentralens befolkningsprognos ökar antalet personer i arbetsför ålder endast i Nyland och Birkaland, och då bara måttligt. Den demografiska försörjningskvoten försämras när antalet äldre ökar och antalet personer i arbetsför ålder minskar. Utan klart ökande födelsetal eller nettoinvandring kommer försämringen att fortsätta i decennier.

År 2019 föddes ca 15 400 barn i Finland, en fjärdedel färre än 2010, och barnårskullarna har minskat i nästan alla kommuner. Enligt befolkningsprognosen minskar gruppen 0–14 år i alla landskap, i snitt med drygt 20 procent till 2040. Fallande födelsetal gör de offentliga finanserna mindre hållbara eftersom den framtida arbetskraften minskar.

2. Befolkningen fortsätter att koncentreras till växande centrum, asymmetrisk inrikes omflyttning medför extra kostnader för samhället

Åren 2013–2018 ökade bara 60 kommuner sitt invånarantal. Därmed har merparten av Finlands kommuner en minskande befolkning.

Enligt befolkningsprognosen fortsätter befolkningen att koncentreras till huvudstadsregionen och andra stora städer de närmaste decennierna. I avfolkningen och omflyttningen överlag är det fråga om ett globalt fenomen som kommunen oftast inte kan påverka själv i någon betydande grad. Därmed är befolkningstillväxt inte ett realistiskt mål för alla kommuner. Kommunens strategiska planering bör i stället utgå från så realistiska antaganden som möjligt.

Finland har många kommuner som är inne i en negativ spiral: befolkningen minskar och åldras, bebyggelsen glesnar, inkomstnivån är låg och arbetslöshetssiffrorna höga. De som flyttar till växande centrum har vanligtvis bättre inkomst, utbildning och hälsa än invånare som blir kvar i kommunen. Utflyttarna tar med sig kommunalskatteinkomster och statsandelar, men oftast inte utgifter i samma mån. En allt mindre grupp skattebetalare får stå för kommunens utgifter. När befolkningen minskar försämras förutsättningarna att tillhandahålla service och på längre sikt blir byggnadsbeståndet underutnyttjat eller saknar användningsändamål. I en sådan spiral försämras kommunens ekonomiska bärkraft hela tiden.

I växande kommuner ökar skatteinkomsterna och statsandelarna genom befolkningstillväxten. De nya invånarna behöver dock service, som å sin sida förutsätter investeringar. Nettofördelen av ett flyttningsöverskott beror på vilken ålder och inkomstnivå inflyttarna har och hur länge kommunens servicestruktur tål befolkningsökningen utan nyinvesteringar. Framförallt i större städer kan inrikes omflyttning även leda till segregering av bostadsområden.

Ekvationen av omflyttning, åldrande befolkning och minskande barnårskullar behandlar kommunerna mycket olika. Effekten på kommunernas inkomster och utgifter eller tillhörande risker är inte symmetrisk, vilket medför extra kostnader på samhällsnivå.

3. Kommunalskattebasens differentiering fortsätter i och med de demografiska förändringarna och samfundsskatteinkomsterna samlas hos en allt mindre kommungrupp

Något generaliserat kan man säga att ju mindre en kommun är, desto mindre blir sannolikt dess skatteinkomster. Detta beror huvudsakligen på skillnader i kommunalskattebe-
loppen men det finns även stora skillnader i kommunernas samfundsskatteinkomster. Samfundsskatteandelen av en kommuns skatteinkomster ökar i regel med ökande invånarantal, men vissa små kommuner har också en stor samfundsskatteandel. I stora kommuner ökar andelen genom den inkomstskatt som företagen betalar, i mindre kommuner har framförallt samfundsskattens skogspost en stor betydelse. År 2019 stod de största städerna för ca 60 procent av samfundsskatteintäkterna och enbart Helsingfors för hälften av

detta. Fastighetsskatten har betydelse för stora städer samt kommuner med kraftverk eller många fritidsbostäder.

Grundorsaken till skillnaderna i fråga om kommunalskatten är stora skillnader i inkomststrukturen och -nivån. I förvärvsinkomstnivån har skillnaderna mellan kommunerna ändå inte ökat på senare år. Löneinkomster utgör huvuddelen av kommunalskattebasen men pensionsinkomst delen av förvärvsinkomsterna ökar i alla kommuner. En väsentlig faktor i löneinkomstökningen är sysselsättningsutvecklingen. Sysselsättningsgraden har ökat de senaste åren, men bara i de största städerna har antalet sysselsatta nått över nivån vid början av förra decenniet. En nyttig observation är att höjd sysselsättningsgrad inte inneburit fler sysselsatta och därmed en starkare skattebas i alla kommuner.

Ju större vikt små- och medelinkomsttagare har i inkomstfördelningen bland kommunens invånare, desto mer äter deras skatteavdrag upp kommunens skatteintäkter och desto mindre blir kommunens tilläggsintäkt från en procentenhet i skatt. Samma fenomen återspeglas i skattesatserna: för att en kommun med sämre skattebas ska få samma inkomstbelopp måste skattesatsen sättas högre än i en kommun där invånarna har en högre inkomstnivå.

Kommunalskatten och statens skatt på förvärvsinkomster utgör en helhet som framförallt utvecklats med betoning på incitament för arbete. Det är dock svårt att minska skatten på arbete utan att samtidigt ändra avdragen i kommunalbeskattningen. Vid utveckling av skattesystemet bör man framöver fästa större vikt vid kommunalskattens funktionalitet i finansieringen av kommunernas uppgifter och samtidigt ta bättre hänsyn till läget i såväl växande som befolkningsmässigt minskande kommuner.

4. Kostnads- och inkomstbasskillnader utjämnas kraftigt med statsandelar – utjämnning av inkomstbasen har allt större betydelse även för stora städer

Ett syfte med statsandelssystemet är att garantera att alla kommuner oavsett omständigheter, servicebehov och inkomstbas har förutsättningar att klara av sina lagstadgade uppgifter med ett rimligt skattetryck. Statsandelar utgör i snitt cirka en femtedel av kommunernas driftsinkomster, men det finns stora kommunvisa variationer.

Statsandelssystemet har reagerat konsekvent på de senaste årens förändringar i befolkningsstrukturen genom dess två huvudelement: kalkylerade statsandelar och utjämnning av inkomstbasen. I snabbt växande kommuner har de kalkylerade statsandelarna ökat fort, i synnerhet på grund av befolkningsstillväxt och förändrad åldersstruktur. Relativt sett kommer ökningen av deras statsandelar till största delen från finansiering för främmandespråkighet. I kommuner med minskande befolkning har de kalkylerade statsandelarna antingen ökat eller minskat beroende på åldersstrukturen och befolkningens sjukfrekvens.

Merparten av kommunerna får utjämningsstillägg i inkomstbasutjämnings. Utjämningsstillägget per invånare är störst i kommuner med under 5 000 invånare, men många av de största städerna har också fått del av inkomstbasutjämnings i betydande grad. Åren 2016–2020 gick hela två tredjedelar av utjämningsstilläggsökningen till stora eller medelstora städer. Bland kommuner som betalar utjämningsavdrag är det främst i Helsingfors som utjämningsbeloppet ökat.

Den slags differentiering av skatteinkomster vi nu har leder till ständiga höjningar av inkomstutjämningsgränsen i statsandelssystemet. Då betalar allt färre kommuner utjämningsavdrag och deras utjämningsbelopp ökar successivt. Trots detta skulle deras ekonomiska ställning alltjämt vara stark eftersom det maximala utjämningsavdraget är mindre än 40 procent av den kalkylerade inkomsten över utjämningsgränsen. Statsandelssystemets förutsättningar att lösa den befolkningsrelaterade ekonomiska differentieringen är begränsade utan en bra ökning av sysselsättningen och skatteinkomsterna. En balanserad regional sysselsättningsutveckling skulle underlätta utmaningarna kring finansierings tillräcklighet och medborgarnas skattemässiga likställighet.

Upp till en viss gräns torde kommunernas differentierade situation kunna beaktas genom de kostnadsbaserade statsandelskriterierna. Framförallt många större städers ökade behov av utjämningsstillägg antyder att trycket på mer utjämnings av inkomstbasskillnaderna åtminstone inte lättar. Vilka kriterier statsandelssystemet har är ytterst ett politiskt val, som behöver stödjas med bättre dataunderlag om var tjänsterna har producerats mest effektivt, även med beaktande av omständigheterna och förutsättningarna. Det är också befogat att förbereda sig på en utredning av huruvida dagens skatte- och statsandelssystem överhuvudtaget kan möta alla de olika behov som berör kommunsektorn.

5. Större finansiell obalans i kommunerna: huvudstadsregionen och särskilt Helsingfors skiljer ut sig allt mer från övriga Finland

Kommunerna och samkommunerna har investerat mycket de senaste åren. Nyckeltalet "verksamhetens och investeringarnas kassaflöde" beskriver hur långt kommunens finansiering räcker. I det medellånga perspektivet (2014–2018) har talet varit negativt i alla kommunstorleksklasser, vilket syns som en ständig ökning av kommunernas lånestock. Utifrån bokslutsskattningarna 2019 var årets nettoinvesteringar i kommuner och samkommuner klart större än under 2018 trots klart sämre inkomstfinansiering i den kommunala ekonomin. Hela decenniet har kommunerna kunnat låna till förmånliga villkor, vilket drivit på stora investeringsprojekt och underlättat många nödvändiga investeringar. Utmaningarna i utsikterna för kommunernas driftsekonomi förutsätter prioritering av investeringarna och långsiktig planering så att man alltjämt har ekonomiskt utrymme och kan betala sina lån. Trots att räntenivån länge varit exceptionellt låg kan ränterisken eller osäkerheten på den internationella finansmarknaden inte räknas bort i kommunernas riskhantering.

Det finns stora skillnader i kommunernas finansiering- och investeringsutrymme. Medelfristiga beräkningar av verksamhetens och investeringarnas kassaflöde samt övergripande granskning av kommunernas skatteinkomster och statsandelar visar att ställningen för huvudstadsregionens städer och framförallt Helsingfors har stärkts avsevärt jämfört med övriga landet samt andra större städer. Många stora eller medelstora städer har på sistone fått ett sämre ekonomiskt läge, så att skatteinkomsterna utvecklats svagt och inkomstutjämningen via statsandelar ökat. Detta väcker frågan om växande stora och medelstora städer har tillräckligt ekonomiskt utrymme för en kontrollerad befolkningstillväxt utan ökad skuldsättning eller ständigt tryck på att skärpa beskattningen. Å andra sidan ger granskningen av den kommunala ekonomin inte något definitivt svar på hur stort effektiviseringsutrymme olika kommuner har i sin kostnadsstruktur i ett trångt läge. En del kommuner har länge tvingats anpassa sig till en åldrande befolkning medan andra har merparten av detta framför sig.

6. Antalet kriskommuner ökar – utvärderingsförfarandena kommer att bli allt svårare

Kommunallagens utvärderingsförfarande för kommuner i en speciellt svår ekonomisk ställning har hittills tillämpats på relativt små kommuner i landskapens ytterområden. Detta ser ut att förändras de kommande åren. Antalet kommuner som uppfyller kriterierna ökar och förfaranden torde behöva inledas i större kommuner än tidigare. Dessutom tillkommer i ökande grad kommuner som redan genomgått förfarandet.

Kommunerna med störst problem har i flera fall skalat ned sina tjänster och strukturer så mycket och under så lång tid att det inte finns något man kan dra ned på och inte heller några sedvanliga sparåtgärder som hjälper. Nästan undantagslöst har dessa kommuner i betydande grad även tvingats dra ned på och skjuta upp behövliga investeringar i årtal. Vikande befolkningsunderlag och inkomstbas gör till slut deras investeringsbeslut extremt riskfyllda.

Finland börjar få regioner där alla kommuner brottas med liknande problem. Särskilt problematiskt blir det om regionens mest livskraftiga och ekonomiskt starka kommun, ofta med störst befolkning, råkar i svårigheter. Då är utvärderingsförfarandena betydligt svårare och problemen kan inte längre avhjälpas med traditionella sparåtgärder och kanske inte heller med kommunstrukturlösningar.

Situationen blir inte lättare av att utvärderingsförfaranden kan behöva inledas även i samkommuner under de kommande åren. Samkommunernas problem avspeglas på ägarkommunerna och tvärtom. Av kommunernas slutgiltiga finansieringsansvar följer dock att även samkommunernas problem till sist måste lösas i ägarkommunerna.

Hållbara lösningar av situationen kan inte hittas bland bokföringsmässiga åtgärder. Längre avskrivningstider, icke bokförda nedskrivningar eller koncerninterna överlåtelser eliminerar inte de verkliga problemen med inkomstgenerering och utgiftsöbalans och tillför inga nya skatteinkomster.

7. Mer komplexa ekonomiska strukturer gör det svårare att få en helhetsbild av kommunens ekonomi och identifiera risker

En koncernstruktur kräver betydande satsningar på ledning, strategiskt beslutsfattande och riskhantering från kommunens sida – koncernstrukturen ska inte vara ett sätt att gömma undan ekonomiska problem utan ett flexibelt verktyg för serviceproduktion och utveckling.

Kommunernas utmaningar och differentiering avspeglas direkt på koncernstrukturen. Det finns kommuner där dottersammanslutningen tryggar och stöder kommunens ekonomi i betydande grad. I andra kommuner kan den i stället utgöra kommunens största riskkoncentration. Beslutsfattarna ska kunna identifiera och förstå dessa återverkningar på moderkommunens ekonomi.

Moderkommunens resultaträkning berättar numera inte mer än en liten del av hela sanningen om kommunens situation. Kommunens förpliktelser, åtaganden och risker kan vara betydligt större i verkligheten. Utvärderingsförfarandet för kommuner i en speciellt svår ekonomisk ställning har redan inkluderat kommuner som drivits in i situationen genom en realiserad koncernrisk och denna utveckling är uppenbarligen på väg att bli starkare. För att kunna bryta trenden måste kommunernas strategiska beslutsfattande, koncern- och ägarstyrning och framförallt riskhantering utvecklas.

8. Pensionsavgångar och minskning av den arbetsföra befolkningen försämrar kommunsektorns personalsituation

En femtedel av Finlands löntagare, ca 420 000, arbetar inom kommunsektorn. Antalet har dock minskat de senaste åren och utvecklingen antas fortsätta, delvis till följd av kommunernas ökande utkontrakteringar och köp av externa tjänster. Under kommande år påverkas personalantalet av en kraftig pensionsavgång: de närmaste åren går årligen ca 16 000 kommunanställda i pension. Samtidigt ökar personalbehovet genom det växande servicebehov som följer av en åldrande befolkning, framförallt i social- och hälsovården, om produktiviteten inte kan höjas i samma takt som servicebehovet växer. Trots att servicebehovet inom pedagogik och utbildning minskar genom fallande födelsetal och mindre årskullar behöver man även där mer personal under de kommande åren till följd av pensionsavgångarna.

Kommunsektorns pensionsavgångar och personalbehov är en svår ekvation att lösa då befolkningen i arbetsför ålder i snitt minskar med 3 400 personer per år och årskullarna som ska utbildas blir mindre. Kommunsektorn har redan svårt att hitta kunnig arbetskraft inom vissa yrkesgrupper. Personalbristen uppvisar även tydliga regionala skillnader. De kommande åren är personalsituationen svårast i små kommuner, som i medeltal har äldre personal och därmed fler pensionsavgångar relativt sett. Ur arbetskraftssynpunkt har det naturligtvis stor betydelse hur attraktiva kommunsektorn och enskilda kommuner är som arbetsgivare.

9. Social- och hälsovårdsreformen är nödvändig men löser inte alla problem i den kommunala ekonomin

Nästan hela 2000-talet har det gjorts försök att omstrukturera social- och hälsovården. För kommunsektorn har beredningen av reformer som sedan gått i stöpet inneburit att kommunerna inväntat reformerna och då inte kommit tillräckligt långt i sin egen utveckling av verksamheten och strukturerna. Många kommuner har samtidigt fått ett sämre ekonomiskt läge med ökande social- och hälsovårdskostnader och svagare skatteinkomstutveckling genom växande antal och andel äldre i befolkningen.

Ökningen av åldersrelaterade utgifter är en svår utmaning med tanke på de offentliga finanserna. På basis av de senaste årens ekonomiska utveckling är det uppenbart att merparten av kommunerna inte skulle tåla den kostnadsökning som är i sikte. Redan nu ökar utgifterna så mycket att situationen är svår framförallt i kommuner med svagast ålders- och inkomststruktur. Förutom den knappa finansieringen kan personaltillgången bli ett problem, om man inte klarar av att förbättra produktiviteten i social- och hälsojärnerna.

Om trycket på ökade social- och hälsoutgifter till följd av den åldrande befolkningen realiserar samtidigt som befolkningen i arbetsför ålder minskar genom de fallande födelse-talen riskerar finansieringen av annan offentlig basservice att minska. För att undvika en samhällsskadlig intressekonflikt mellan social- och hälsovårdsutgifter och t.ex. utgifter för utbildning av framtida årskullar är det viktigt att lösa och öppna upp denna situation.

Den social- och hälsovårdsreform som nu bereds överför ansvaret för de snabbast växande utgifterna från kommunerna till större enheter där även servicestrukturerna och arbets-sätten skulle kunna utvecklas med större effekt. Eftersom beredningen av vårdreformen pågår kan dess inverkan på den kommunala ekonomin ännu inte bedömas heltäckande. Utgångspunkten är dock att i samband med reformen minska kommunernas skatteinkomster och skatteandelar i samma grad som vårdutgifter flyttas. Tanken är att kommunernas statsandelar i huvudsak bestäms utifrån de kvarvarande statsandelsuppgifterna – småbarnspedagogik och grundläggande utbildning – dvs. utifrån de unga åldersgrupperna. Om det finns få barn i kommunen och skatteinkomsterna utvecklas svagt har kommunen

ett begränsat ekonomiskt utrymme även efter reformen. Genomförandeskedet av vårdreformen syftar varken till att förbättra eller försämma det ekonomiska läge som kommunen hade före reformen. Detta framhäver vikten av god ekonomisk hushållning redan innan reformen genomförs.

10. Kommunernas förutsättningar att sköta och ta emot nya lagstadgade uppgifter varierar betydligt – fallande födelsetal och mindre årskullar gör det svårare att ordna småbarnspedagogik och grundläggande utbildning

Kommunernas uppgifter och skyldigheter har ökat betydligt ännu på 2000-talet, och trots försök att minska dem har det inte lyckats. I praktiken har det visat sig mycket svårt att ta bort uppgifter och skyldigheter som en gång blivit lagstadgade. Med tanke på hållbara offentliga finanser och det tryck som befolkningsstrukturen sätter på kommunerna står det klart att kommunerna inte tål någon betydande ökning eller utvidgning av deras lagstadgade uppgifter. Hädanefter bör kommunerna ges fler uppgifter och skyldigheter bara i undantagsfall. Då ska uppgifternas ekonomiska konsekvenser bedömas realistiskt och kommunernas uppgifter minskas eller finansieringen ökas i proportion till den nya uppgiften för att trygga en hållbar kommunal ekonomi samt finansieringsprincipen.

Ett genomförande av vårdreformen förändrar omfattningen av kommunernas uppgifter på ett betydande sätt så att tyngdpunkten därefter ligger på småbarnspedagogik och grundläggande utbildning. Även om kommunerna då i stor utsträckning slipper trycket från det ökade servicebehov som följer av en åldrande befolkning kommer reformen inte att lösa alla problem som rör kommunernas uppgiftsområde. Minskande årskullar, kommunsektorns kraftiga pensionsavgång, utmaningarna i tillgången på kunnig arbetskraft och de svaga utsikterna för den kommunala ekonomin kommer under de närmaste åren att försvåra ordnandet av småbarnspedagogik och grundläggande utbildning framförallt i små kommuner med minskande befolkning.

Ur kommunernas synvinkel innebär färre antal barn ett minskat behov av småbarnspedagogik och utbildningstjänster. För att det minskade servicebehovet ska realiseras som utgiftsbesparingar måste kommuner av alla storlekar vara beredda att omvärdera skolnätet och övriga servicestrukturer. Planerade investeringar i skolor och daghem ska bygga på elevantalsprognoser som beaktar den sannolikaste befolkningsutvecklingen. Ifall hela barnårskullen i kommunen är mindre än en skolklass finns det knappt någon besparingspotential. Sämst ställda är kommuner som redan skalat ned servicenätet till ett minimum.

För att säkra kvalitet och tillgänglighet i den grundläggande utbildningen och delvis även i undervisningen på andra stadiet krävs det starkare samarbete mellan kommuner eller regionalt samt nya, flexibla och produktionshöjande arbetssätt. Å andra sidan ska man beakta att många kommuner har ganska begränsade resurser för självständig utveckling

av t.ex. digitala tjänster och inlärningsmiljöer. Säkerställande av tillgängligheten inom gymnasieutbildning och en ändamålsenlig utveckling av gymnasienätet kräver dessutom en reformering av dagens finansieringsmodell för gymnasieutbildningen.

Ur grundlagssynpunkt handlar det ytterst om hur man de kommande åren klarar av att samordna den kommunala självstyrelsen och medborgarnas grundläggande sociala och kulturella rättigheter. I Finlands författningsrättsliga praxis har det s.k. enhetskommuntänkandet länge varit rådande. Det innebär att alla kommuner behandlas lika oavsett annorlunda omständigheter på kommunnivå eller de enskilda kommunernas ekonomiska bärkraft. Kommunernas differentiering håller på att göra det svårare än förut att genomföra ny lagstiftning likvärdigt och säkerställa finansieringsprincipen i alla kommuner. Med fortsatt differentiering måste man således våga se kritiskt även på enhetskommuntänkandet.

På finansministeriets uppdrag gjorde Åbo universitet hösten 2019 en utredning enligt vilken grundlagen i princip inte förhindrar differentiering av kommunernas uppgifter: grundlagens likställighetsreglering syftar primärt till ett skydd för människor, inte kommuner i egenskap av offentliga organ. Att människor behandlas olika till följd av uppgifternas differentiering måste dock kunna motiveras på ett sätt som är godtagbart i systemet för grundläggande fri- och rättigheter. Då uppgifterna differentieras ska man likaså slå vakt om minimikraven för den kommunala självstyrelsen: demokratiskt beslutsfattande och kommunernas rätt att självständigt besluta om sin ekonomi och förvaltning. I konstitutionell rätt och grundlagsutskottets avgöranden kan man inte finna något entydigt svar på om det finns minimikriterier för en kommuns existens. Åtminstone hittills verkar det inte ha angetts någon tydlig gräns t.ex. för hur mycket uppgifter en kommun via olika samverkansavtal eller andra arrangemang kan överföra till andra aktörer och ändå kvarstå som en självständig kommun.

11. Åldrandet och differentieringen syns även i kommunernas fullmäktige: effekten av nya former för deltagande ännu ett frågetecken

Utifrån det senaste kommunalvalets resultat finns det relativt stora skillnader i kommunfullmäktiges ålders- och könsstruktur mellan kommunstorleksklasserna. I de största städerna är fullmäktige i snitt yngre med en jämnare könsfördelning än i mindre kommuner, där fullmäktige har högre medelålder och ofta en majoritet av män. Å andra sidan är valdeltagandet i snitt klart lägre i de största kommunerna och kandidaterna klart fler sett till antalet fullmäktigeplatser jämfört med små kommuner.

Små kommuner med minskande befolkning kan få problem i framtiden när antalet personer som deltar i kommunalpolitiken och t.ex. antalet kandidater i kommunalvalet minskar genom befolkningstappet och en stigande medelålder. Det som då blir avgörande är hur man lyckas aktivera yngre att delta i kommunens verksamhet och beslutsfattande.

Samtidigt finns det också utmaningar i stora städer och stadsregioner. När befolkningen allt mer koncentreras till städerna kommer deltagarna och sannolikt även kandidaterna i kommunalvalet att bli fler. Samtidigt blir konkurrensen om fullmäktigeplatserna hårdare och kommunalpolitiken allt mer professionell och krävande. I stora städer och stadsregioner kommer det sannolikt att behövas fler direkta och informella sätt för deltagande och påverkan så att invånarnas påverkansmöjligheter förblir intakta och kommunerna fortsatt kan utgöra de primära enheterna för när demokrati.

Kommuninvånarna är också aktiva i olika frivilligorganisationer och fritidsverksamheter. Dessa upprätthåller gemenskapen och ökar samhörighetskänslan samt främjar ett aktivt medborgarskap. Frivilligverksamheten har även betydelse som komplement till kommunens tjänster. Eftersom det saknas heltäckande riksstatistik över förenings- och organisationsverksamheten kan dess betydelse på kommunnivå tills vidare inte bedömas.

12. Kommunens storlek är viktig för livskraftsresurserna men inte den avgörande faktorn – det är omöjligt att mäta livskraften exakt

Livskraft som generellt begrepp ger möjlighet till många tolkningar. Det står klart att begreppet förstås och definieras på mycket olika sätt i små landsbygdskommuner och stora städer. Mätning av kommunens livskraft förutsätter att man först definierar exakt vad som menas med livskraft.

Denna rapport utgår från livskraftsresurser, som är mätbara och jämförbara mellan kommunerna. Målet har varit att identifiera vissa livsduglighetsfaktorer utifrån vilka man kan göra tolkningar av kommunernas livskraftsresurser och livskraft beroende på kommunens överensstämmelse eller framgång med dem. Till livskraften hör även faktorer som invånarnas tillfredsställelse med livsmiljön, en smidig vardag och samhörighet. Dessa faktorer utelämnades från granskningen eftersom det saknas kommunvis statistik om dem.

I rapportens exempel granskas livskraftsresurserna utifrån fyra teman: kommunens befolkning och befolkningsutveckling, ekonomisk bärkraft, sysselsättning och näringsstruktur samt övriga resursfaktorer. Inom varje tema valde vi ut fyra mätare som ligger till grund för en livskraftspotentialindikator. Dataunderlaget satte vissa begränsningar för valet av mätare. Det fanns t.ex. inte kommunspecifika data om antalet turister eller fritidsboende.

I livskraftspotentialindikatorn har större kommuner i snitt fått fler poäng än de mindre, men det finns stora variationer inom kommungrupperna. Därmed förefaller kommunens storlek inte vara den avgörande faktorn. I denna granskning av livskraften fick växande kommuner i snitt högre poäng än kommuner som tappar befolkning. Indikatorn fungerar korrekt utifrån livskraftsresurserna eftersom en kommun med flyttningsunderskott förlorar en central resurs (invånare) och med detta arbetskraft och skattebetalare. Vid tolkning av

resultaten ska man dock beakta att indikatorn bara utgör ett sätt att strukturera livskraftsfaktorerna. Utöver hårda, mätbara faktorer kan även s.k. mjuka livskraftsfaktorer ha effekt. I slutändan bestäms kommunens förmåga att fatta beslut och skapa nytt av vad den åstadkommer med sina resurser – små eller stora.

+1. Betydande brister och utvecklingsbehov i statistiken över kommunernas ekonomi och verksamhet

Numera förs det mångsidig statistik över kommunernas verksamhet, verksamhetsomgivning och ekonomi. Vid beredningen av rapporten upptäcktes dock brister i dataunderlaget och statistiken: på många centrala områden för kommunernas verksamhet och medborgarnas grundläggande fri- och rättigheter saknas det kommunspecifika data helt och hållet eller ett dataunderlag med fullgod täckning och tillförlitlighet för jämförelser mellan kommuner. Dagens befintliga dataunderlag möjliggör t.ex. inte kommunspecifik bedömning av balansriskerna i byggnadsbeståndet eller av investeringarna på ett jämförbart sätt. Avsevärda brister finns också i data om basservicens kvalitet och tillgänglighet, särskilt inom utbildningssektorn. Därtill förs det i nuläget inte kommunspecifik statistik över kommunernas digitalisering, bekämpning av klimatförändringar eller frivilligorganisationernas roll inom offentlig serviceproduktion. Ovannämnda brister har begränsat det som granskas i rapporten.

Insamlingen av data om kommunerna är i nuläget utspridd på ett flertal aktörer. Detta gör det svårare att få en samlad uppfattning av vilka data som insamlas och hur datainsamlingen borde utvecklas. Den utspridda datainsamlingen försvårar sammankopplingen av data. Statistiken över kommunernas verksamhet och ekonomi är till stor del uppbyggd kring fristående ämnes- eller uppgiftsområden, vilket gör att data- och begreppsdefinitionerna skiljer sig från varandra. Av detta följer att man inte alltid kan sammankoppla data från olika statistiska sammanställningar. Problemet kan till och med gälla statistiska sammanställningar från samma aktör eller statistikmyndighet. I fortsättning bör man därför fästa större vikt vid statistikens interoperabilitet samt olika aktörers och statistikmyndigheters samarbete när statistiken över kommunerna utvecklas.

1 Rapportens statistiska data och klassificeringar

I denna rapport har utgångspunkten varit att använda den senaste tillgängliga statistiken. Eftersom statistik som beskriver kommunernas verksamhet och ekonomi färdigställs vid olika tidpunkter har det varit nödvändigt med varierande användning av data från olika år i rapportens statistiska granskningar. Vid sammankoppling av statistiska data har utgångspunkten varit att alla data är från samma statistikår. Beroende på berednings- och utgivningstidpunkten har data från 2019 bara kunnat användas begränsat i rapportens statistiska granskningar. Huvuddelen av rapportens statistiska data avser 2017 och 2018.

För att möjliggöra en öppen offentlig debatt har vi strävat efter att i största möjliga utsträckning använda fritt tillgängliga data i de statistiska granskningarna. Där har vi också fäst vikt vid att använda så tillförlitliga och jämförbara data som möjligt. Huvuddelen utgörs av kommunspecifik statistik som färdigställts och publicerats fritt av olika statistikmyndigheter. Inom vissa ämnesområden har det dock varit nödvändigt att komplettera kommunspecifika data med statistik på regionnivå. I rapporten har vi även utnyttjat resultat från separata forskningsprojekt när detta varit möjligt.

1.1 Statistiska data

Rapportens lägesbild över kommunerna är starkt uppbyggd kring kommunvisa befolkningsdata samt både realiserade och prognostiserade demografiska förändringar. Rapportens befolkningsdata bygger på Statistikcentralens befolkningsdata och -prognos, som är fritt tillgängliga i Statistikcentralens StatFin-databas.

Rapportens uppgifter om den kommunala ekonomins utveckling bygger i huvudsak på ekonomi- och verksamhetsuppgifter som kommuner och samkommuner har rapporterat till Statistikcentralen. I granskningen av skatteinkomster används Skatteförvaltningens statistik. De belastningskalkyler som beskriver utsikterna för den kommunala ekonomin har

tagits fram på finansministeriets kommun- och regionförvaltningsavdelning och bygger på en bedömning av den kommunala ekonomins utveckling som gjorts av finansministeriets ekonomiska avdelning.

Utöver Statistikcentralen har källstatistik i granskningen av kommunernas uppgifter och skyldigheter producerats av Utbildningsstyrelsen (Vipunen-tjänsten) och Institutet för hälsa och välfärd (Sotkanet-tjänsten). Sysselsättningen och näringsstrukturen i kommunerna har granskats med hjälp av statistik från Statistikcentralen och THL. Data om kommunernas personal och pensionsavgångar bygger i huvudsak på forskningsdata och statistik från KT Kommunarbetsgivarna och Keva. Statistiska data om kommunernas beslutsfattande och kommunal demokrati har i huvudsak insamlats från Statistikcentralens databaser och justitieministeriets informations- och resultattjänst.

1.2 Kommunklassificering

Lägesbilden granskar kommunerna på landsnivå och enligt kommunstorlek. Med hjälp av olika kommunklassificeringar försöker vi åskådliggöra kommunsektorns mångfald, skillnader mellan kommunerna och hur förändringarna påverkar kommunerna på olika sätt. Genom sammankoppling av kommunklassificeringar kan kommunerna indelas i mångfasetterade klasser så att differentieringen av kommunernas verksamhetsomgivning går att beskriva ännu noggrannare.

Lägesbilden klassificerar kommunerna utifrån invånarantal, befolkningsförändring och tätortsgrad (statistisk kommuntyp). Kommuner granskas också landskapsvis enligt gällande landskapsindelning. Då kommunernas utsikter granskas tar klassificeringen hänsyn till att Nurmes stad och Valtimo kommun slogs samman 1.1.2020 så att Fastlandsfinland nu har 294 kommuner. Vid granskning av de föregående årens realiserade utveckling förekommer Nurmes och Valtimo som två separata kommuner i statistiken.

I lägesbilden över kommunerna bör man särskilt beakta att den gäller Fastlandsfinland. Därmed ligger Åland och dess kommuner utanför den statistiska granskningen, om något annat inte anges.

Kommunstorleksklasser

Rapporten klassificerar kommunerna i sju klasser baserat på invånarantal. Kommunernas invånarantal bygger på Statistikcentralens uppgifter om folkmängden 31.12.2018. Klassificeringen åskådliggör hur diversifierade Finlands kommuner är till folkmängden. Av tabell 1.1 framgår att över en tredjedel av Finlands kommuner har under 5 000 invånare.

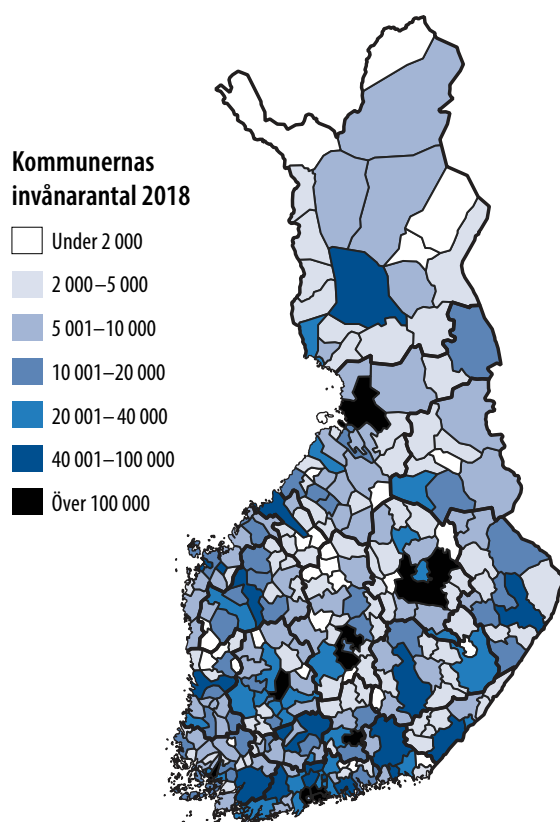
Vid utgången av 2018 bodde dock bara drygt 6 procent av Fastlandsfinlands befolkning i dessa kommuner. Finland har nio kommuner med över 100 000 invånare. Vid utgången av 2018 bodde nästan 40 procent av landets befolkning i dessa.

Tabell 1.1 Rapportens kommunstorleksklasser (befolkning 31.12.2018)

Storleksklass	Antal kommuner	Folkmängd	Andel av Fastlandsfinlands befolkning
Över 100 000 inv.	9	2 169 897	39,5 %
40001–100000 inv.	17	1 013 940	18,5 %
20001–40000 inv.	30	819 892	14,9 %
10001–20000 inv.	41	596 663	10,9 %
5001–10000 inv.	74	541 539	9,9 %
2000–5000 inv.	89	297 328	5,4 %
Under 2 000 inv.	34	48 871	0,9 %
Fastlandet	294	5 488 130	100 %

Källa: Statistikcentralen
Klassificering, FM

Kommunstorleksklassernas regionala spridning framgår av figur 1.1. Landskapens centralstäder och deras kranskommuner sticker ut på kartan genom störst folkmängd medan folkmängden i regel minskar när man kommer till landskapens ytterområden.



Figur 1.1 Kommuner enligt invånarantal 31.12.2018

Källa: Statistikcentralen
Kartunderlag: Lantmäteriverket

Befolkningsförändringsklasser

Rapporten klassificerar kommunerna i fyra klasser baserat på realiserad befolkningsförändring. Indelningsgrunden är kommunens genomsnittliga befolkningsförändring 2013–2018. Tanken är att lyfta fram den medellånga trenden i befolkningsutvecklingen. Sammankoppling av klassificeringarna för storlek och befolkningsutveckling ger en uppfattning om i vilken riktning kommuner av olika storlek gått de senaste åren (se tabell 1.4).

Tabell 1.2 visar att befolkningen ökade i 60 kommuner under de fem senaste åren enligt rapportens klassificering. I 16 av dem har ökningen gått snabbt. Kommunen klassificeras som växande ifall den genomsnittliga förändringen under de fem senaste åren har varit 0–1 procent och som snabbt växande ifall den varit över 1 procent.

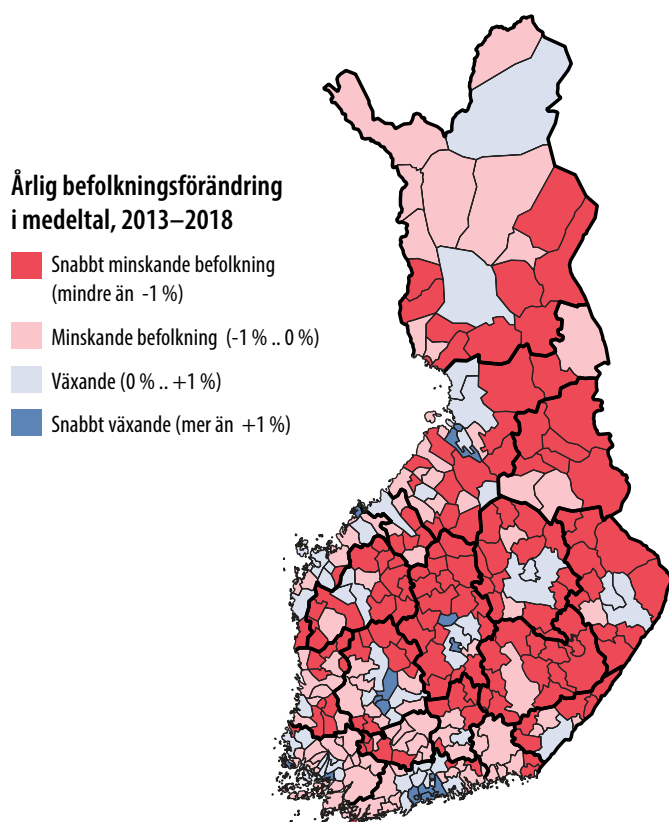
Enligt klassificeringen är merparten av kommunerna i Finland kommuner med minskande eller snabbt minskande befolkning. Rapporten klassificerar en kommun bland kommuner med minskande befolkningen ifall den genomsnittliga förändringen under de fem senaste åren har varit 1–0 procent per år och bland kommuner med snabbt minskande befolkning ifall minskningen varit mer än -1 procent per år i genomsnitt. På basis av klassificeringen finns det 94 kommuner med minskande befolkning och 140 kommuner med snabbt minskande befolkning. Kommuner med snabbt minskande befolkning utgör den största klassen i klassificeringen.

Tabell 1.2 Befolkningsförändringsklasser 2013–2018 på basis av realiserad befolkningsförändring

Befolkningsförändringsklass	Genomsnittlig årlig befolkningsförändring 2013–2018	Antal kommuner	Andel av befolkningen i Fastlandsfinland 2018
Snabbt växande	Mer än 1 %	16	29,0 %
Växande	0 % .. 1 %	44	33,5 %
Minskande befolkning	-1 % .. 0 %	94	23,9 %
Snabbt minskande befolkning	Mindre än -1 %	140	13,6 %

Källa: Statistikcentralen
Klassificering, FM

Figur 1.2 visar de klassificerade kommunernas geografiska fördelning. De växande kommunerna finns i huvudsak vid syd- och västkusten samt i och kring landskapscentrumen.



Figur 1.2 Kommunernas årliga befolkningsförändring i medeltal 2013–2018

Källa: Statistikcentralen
Kartunderlag: Lantmäteriverket

Statistiska kommuntypklasser

Statistikcentralen klassificerar kommuntyperna enligt andel tätortsbefolkning och den största tätortens folkmängd i tre klasser: urbana, tätbefolkade och landsbygdskommuner. I denna rapport används Statistikcentralens klassificering med den skillnaden att kommuner med över 50 000 invånare brutits ut från urbana kommuner till en egen klass för stora städer. Skälet till den ändrade klassificeringen är att vi vill skilja ut befolkningsmässigt större städer från mindre urbana kommuner.

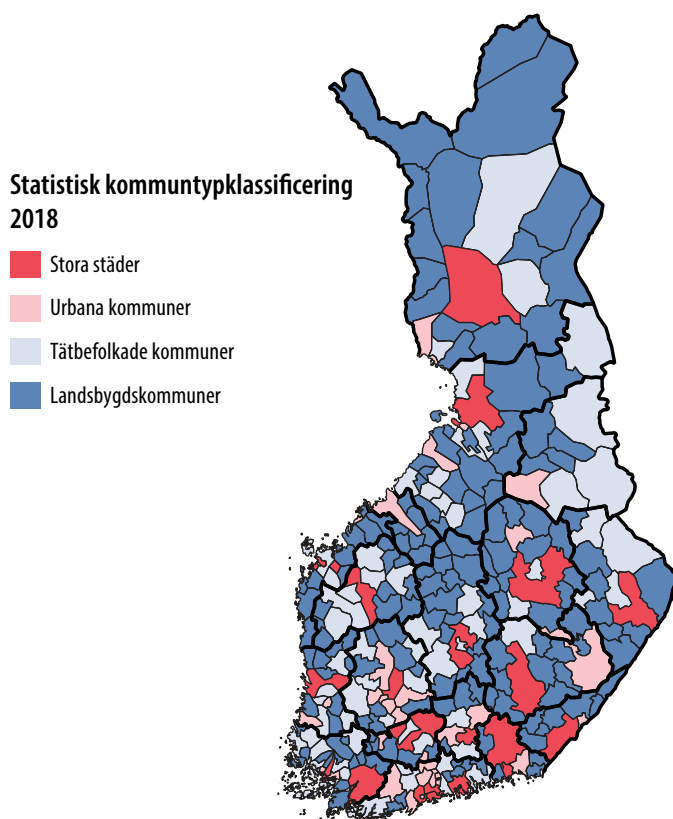
Tabell 1.3 visar kommunernas indelning i olika klasser enligt rapportens kommuntypklassificering. På basis av klassificeringen är landsbygdskommunerna i majoritet, men i dessa bor bara ca 13 procent av Finlands befolkning. Över hälften av befolkningen bor i stora städer med över 50 000 invånare och 2018 var de 21 stycken.

Tabell 1.3 Kommuntypklasser 2018

Kommuntypklass	Antal kommuner	Andel av Fastlandsfinlands befolkning	Förklaring
Stora städer	21	53,9 %	Över 50 000 invånare.
Urbana kommuner	36	17,8 %	Minst 90 % av befolkningen bor i tätorter eller den största tätortens folkmängd är minst 15 000, men kommunens folkmängd är under 50 000.
Tätbefolkade kommuner	65	15,5 %	Minst 60 % men under 90 % av befolkningen bor i tätorter och den största tätortens folkmängd är minst 4 000 men under 15 000.
Landsbygdskommuner	172	12,8 %	60 % av befolkningen bor i tätorter och den största tätortens folkmängd är under 15 000 samt kommuner i vilka minst 60 % men under 90 % av befolkningen bor i tätorter och den största tätortens folkmängd är under 4 000.

Källa: Statistikcentralen
Klassificering. Statistikcentralen och FM

Figur 1.3 visar kommuntypklassernas geografiska spridning. Landskapens centralstäder sticker ut på kartan medan kranskommunerna ofta är tätbefolkade kommuner eller landsbygdskommuner. Flest antal stora städer eller urbana kommuner finns i Nyland.



Figur 1.3 Statistisk kommuntypklassificering 2018

Källa: Statistikcentralen
Kartunderlag: Lantmäteriverket

Sammansatt kommunklassificering

Ovan beskrivna klassificeringar av statistiska kommuntyper enligt invånarantal och befolkningsförändring har sammanställts som en matris i tabell 1.4. Detta ger sammansatta klasser enligt tre olika klassificeringar. Raderna visar kommunernas indelning i storleksklasser och kolumnerna den statistiska kommuntypklassificeringen. Varje statistisk kommuntypklass har indelats i fyra klasser utifrån befolkningsförändringen. Denna sammansättningsmetod ger 92 möjliga klasser. Enligt 2018 års klassificering är kommunerna indelade i 43 klasser.

En klar majoritet av kommunerna hamnar ner till höger i matrisen eftersom Finland har många befolkningsmässigt små kommuner. Kommunernas placering ner till höger förklaras även av det stora antalet glesbygdskommuner i den statistiska kommuntypklassificeringen. Enligt indelningen är den enskilt största klassen glesbygdskommuner med 2 000–5 000 invånare, där befolkningen minskar snabbt. I klassen finns 68 kommuner.

Enligt klassificeringen är alla städer med över 100 000 invånare växande eller snabbt växande. I små kommuner är situationen den omvända: nästan alla kommuner med under 5 000 invånare tappar befolkning. Medelstora kommuner (10 000–40 000 invånare) har en jämnare fördelning över alla klasser i fråga om befolkningstillväxt: där finns både kommuner som växer snabbt och kommuner med snabbt minskande befolkning.

Tabell 1.4 Sammansatt kommunklassificering*

	Snabbt växande				Växande				Minskande befolkning				Snabbt minskande befolkning				
	Snabbt växande	Växande	Minskande befolkning	Snabbt minskande befolkning	Snabbt växande	Växande	Minskande befolkning	Snabbt minskande befolkning	Snabbt växande	Växande	Minskande befolkning	Snabbt minskande befolkning	Snabbt växande	Växande	Minskande befolkning	Snabbt minskande befolkning	
	Stora städer				Urbana kommuner				Tätbefolkade kommuner				Landsbygdskommuner				
Över 100 000 inv.	4	5	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	9
40 001–100 000 inv.	0	6	6	0	1	3	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	17
20001–40000 inv.	-	-	-	-	2	7	10	3	1	3	2	2	0	0	0	0	30
10001–20000 inv.	-	-	-	-	2	0	2	1	2	9	16	5	0	1	1	2	41
5 001–10 000 inv.	-	-	-	-	1	0	0	2	0	3	12	10	1	5	17	23	74
2000–5000 inv.	-	-	-	-	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	19	68	89
Under 2 000 inv.	-	-	-	-	0	0	0	1	0	0	0	0	1	1	8	23	34
Totalt	4	11	6	0	6	10	13	7	3	15	30	17	3	8	45	116	294
Totalt	21				36				65				172				

* T* Klasser som inte kan innehålla någon kommun anges med streck.

Källa: Statistikcentralen

Klassificering, FM

Landskapsindelning

I rapporten granskas kommunerna till viss del även landskapsvis. Detta är befogat framförallt i fråga om vissa kommuners basservice för att belysa regionala skillnader i serviceutbudet och -behovet. Tabell 1.5 visar landskapens invånarantal och andel av hela befolkningen.

Tabell 1.5 Landskap inklusive invånarantal 2018

Landskap	Invånarantal	Andel av Fastlandsfinlands befolkning
Nyland	1 671 024	30,4 %
Egentliga Finland	478 582	8,7 %
Satakunta	218 624	4,0 %
Egentliga Tavastland	171 364	3,1 %
Birkaland	515 095	9,4 %
Päijänne-Tavastland	200 629	3,7 %
Kymmenedalen	173 388	3,2 %
Södra Karelen	128 756	2,3 %
Södra Savolax	144 615	2,6 %
Norra Savolax	245 602	4,5 %
Norra Karelen	162 240	3,0 %
Mellersta Finland	275 521	5,0 %
Södra Österbotten	189 715	3,5 %
Österbotten	180 794	3,3 %
Mellersta Österbotten	68 437	1,2 %
Norra Österbotten	412 161	7,5 %
Kajanaland	73 061	1,3 %
Lappland	178 522	3,3 %

Källa: Statistikcentralen

2 Befolkningsstrukturen förändras och differentierar kommunsektorn

LYFT OCH CENTRALA OBSERVATIONER:

- Inrikes omflyttning – framförallt urbaniseringen och att unga åldersgrupper och födselar allt starkare koncentreras till stora stadsregioner – har drivit på förändringarna av befolkningsstrukturen och skillnaderna mellan kommunerna.
- Enligt den genomsnittliga befolkningsförändringen 2013–2018 fanns det bara 60 kommuner där invånarantalet ökade. Merparten av kommunerna tappar befolkning. Enligt Statistikcentralens befolkningsprognos fortsätter befolkningen att koncentreras till huvudstadsregionen och andra större städer.
- År 2003 utgjorde åldersgruppen 65+ 16 procent av hela befolkningen. År 2018 hade andelen ökat till nästan 22 procent. De närmaste decennierna ökar gruppen 65+ i alla kommuner och gruppen 85+ i alla kommunstorleksklasser i både absoluta och relativa tal.
- Födelsehalten i Finland liksom andra nordiska länder började falla på 2010-talet och barnårskullarna minskade i närapå varje kommun. Enligt befolkningsprognosen minskar åldersgruppen 0–14 år i alla landskap, i snitt med ca 20 procent fram till 2040. Barnens relativa andel minskar särskilt mycket i små kommuner i Östra och Mellersta Finland samt i Kajaland.
- Påverkan av inrikes omflyttning och naturlig folkökning är likriktad för flertalet kommuner. Mellan 2003 och 2018 minskade gruppen kvinnor 20–44 år i nästan alla kommuner och ökade främst bara i stora städer och deras kranskommuner. De största förändringarna berör kommuner där befolkningen har minskat även i övrigt. Dessa finns framförallt i Kajaland och Östra och Norra Finland.
- Sammantaget har befolkningsförändringen i kommunerna påverkats rätt lite av nettoinvandringen. Påverkan har varit störst i stora städer samt enstaka små kommuner i Österbotten. Andelen främmandespråkiga är låg i merparten av kommunerna undantaget huvudstadsregionens kommuner, där de utgör 15–19 procent av befolkningen.

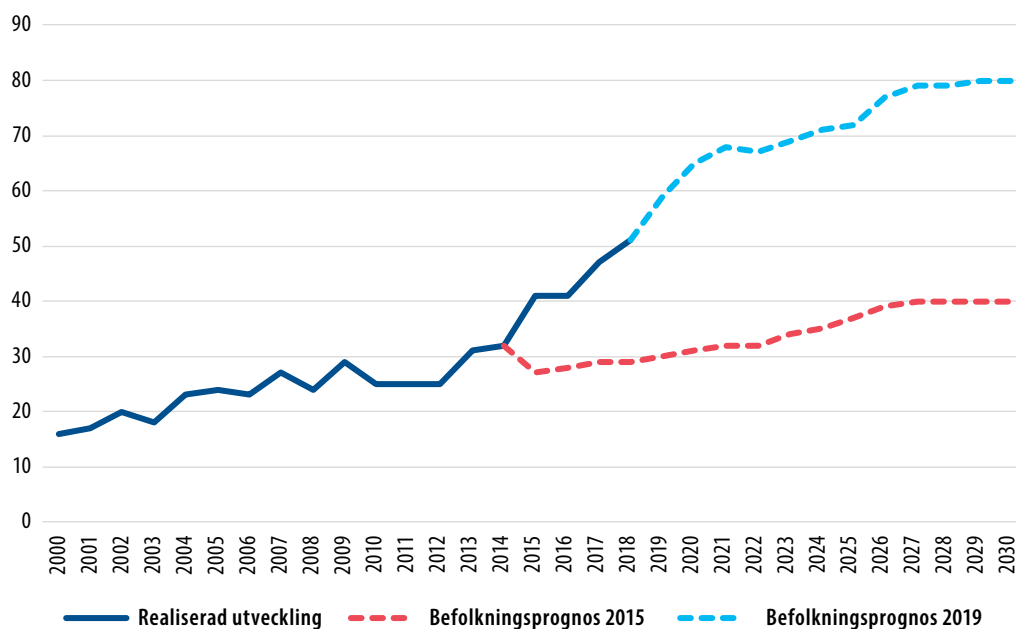
Finlands kommuner skiljer sig betydligt från varandra i såväl folkmängd och befolkningsstruktur som servicebehov. Det har länge varit känt att hela befolkningens åldersstruktur förändras och att antalet äldre ökar snabbt, framförallt på 2020-talet när de s.k. stora årskullarna går i pension, och fenomenet kan inte anses som särskilt överraskande. Däremot har utsikterna för befolkningsstrukturen förändrats betydligt genom de kraftigt fallande födelsetalen sedan 2010. Inrikes omflyttning, framförallt urbanisering samt allt starkare koncentration av unga årskullar och födelsetal till stora stadsregioner har förstärkt förändringarna av befolkningsstrukturen och drivit på de ökande skillnaderna mellan kommuner..

I detta kapitel granskas de senaste årens utveckling, nuläget och utsikterna för Finlands befolkningsstruktur. I avsnitt 2.1–2.4 granskas hur befolkningsstrukturen redan förändrats, framförallt till följd av en åldrande struktur och fallande födelsetal. I kapitel 2.5 granskas kommunernas differentiering till följd av den regionala befolkningskoncentrationen och urbaniseringen. Granskningen bygger på Statistikcentralens befolkningsstrukturstatistik och den kommunvisa befolkningsprognosen (publicerad 30.9.2019) fram till 2040. I kapitlet granskas utvecklingen i kommunerna och de olika kommunklasserna samt deras skillnader. Kommunernas interna differentiering, som är ett relevant fenomen framförallt i stora städer, tas upp i den stadsstrategi som är under beredning.

2.1 Befolkningsstrukturen har förändrats kraftigare och snabbare än prognostiserat

På basis av Statistikcentralens kommunvisa befolkningsprognos från hösten 2019 bedöms förändringarna i befolkningsstrukturen och differentieringen av kommunerna fortsätta: befolkningen blir äldre, barnårskullarna minskar och inflyttningen koncentreras till stora städer. Hur kraftig och snabb förändringen är syns då vi jämför de senaste årens befolkningsutveckling med Statistikcentralens befolkningsprognos från 2015. Figur 2.1 beskriver genom den realiserade utvecklingen och Statistikcentralens befolkningsprognoser 2015 och 2019 hur många kommuner som i årskullen nyfödda hade färre än 15 barn. Figuren visar att antalet kommuner med låga födelsetal enligt befolkningsdata från 2015–2018 var klart högre än i befolkningsprognosen och redan 2015 överskred den prognostiserade nivån för 2030.

Enligt befolkningsprognosen från hösten 2019 kommer Finland redan 2030 ha 80 kommuner där det föds färre än 15 barn per år. I den förra befolkningsprognosen var dessa kommuner ett fyrtiotal. Figur 2.1 visar hur de snabbt fallande födelsetalen påverkar barnårskullarna i en stor grupp av Finlands kommuner.

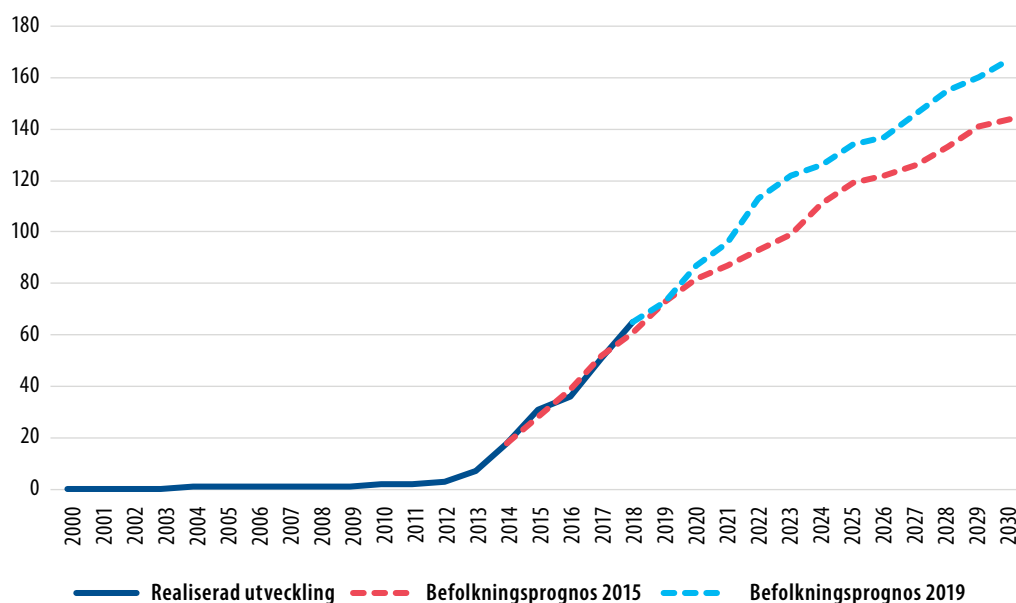


Figur 2.1 Antal kommuner där årskullen nyfödda består av färre än 15 barn, realiserad utveckling och Statistikcentralens befolkningsprognoser 2015 och 2019

Källa: Statistikcentralen

Kommunernas befolkningsstruktur har också förändrats genom en stark ökning av andelen äldre i många kommuner. Bakom detta finns ökad livslängd och att de stora årskullarna kommit upp i åren men även fallande födelsetal och inrikes omflyttning.

I figur 2.2 granskas antalet kommuner där gruppen 65+ utgör minst en tredjedel av kommunens invånare enligt den realiserade utvecklingen och Statistikcentralens befolkningsprognoser 2015 och 2019. Figuren visar att antalet kommuner med relativt hög andel äldre ökat kraftigt de senaste åren genom en något snabbare utveckling än i befolkningsprognosen 2015 men huvudsakligen i linje med den. Enligt den senaste befolkningsprognosen blir uppgångskurvan ännu brantare de närmaste åren. Här bör man dock beakta att prognoserna över äldre åldersgrupper och deras omflyttning på kommunnivå är avsevärt enklare att göra än t.ex. prognoser över födelsetal eller yngre åldersgruppers omflyttning.



Figur 2.2 Antal kommuner där 65-åringar eller äldre utgör minst en tredjedel av kommunens invånare, realiserad utveckling och Statistikcentralens befolkningsprognos 2015 och 2019

Källa: Statistikcentralen

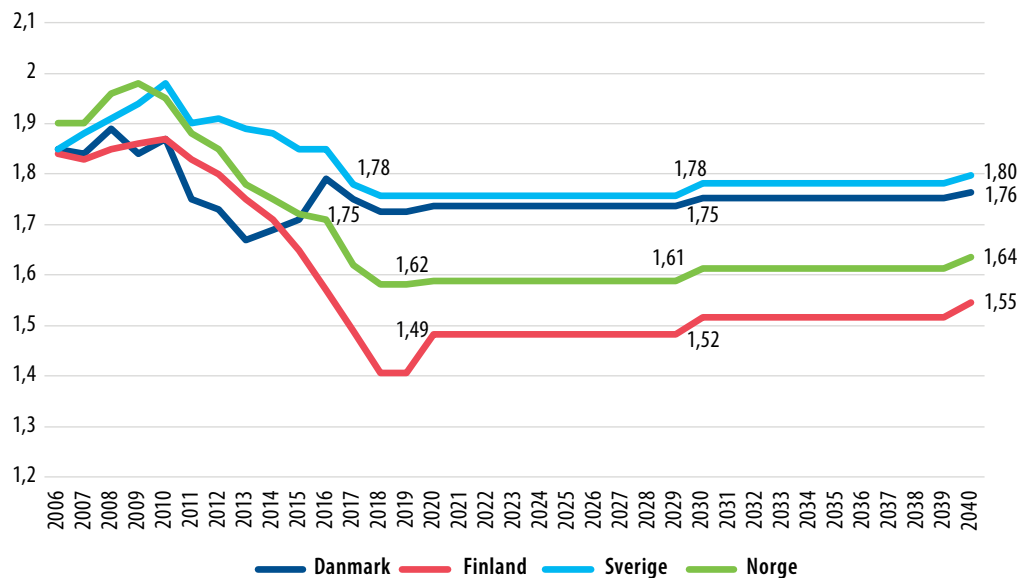
Figurerna understryker att befolkningsprognoser alltid inbegriper osäkerheter, framförallt på nivån med enskilda kommuner. Därför bör prognosen användas med försiktighet, särskilt då ytterligheterna inom kommunsektorn granskas. Prognostrenden bör regelbundet jämföras med den realiserade utvecklingen. Även den senaste befolkningsprognosen från 2019 ska pejas mot den realiserade förändringen i landets och kommunernas befolkningsstruktur.

Den realiserade och prognostiserade förändringen i befolkningsstrukturen är inte ett fenomen som endast berör Finland utan den förändrade åldersstrukturen är något som berör utvecklade länder i stor omfattning (Colin och Brys 2019). Enligt OECD:s bedömningar (Rouzet m.fl. 2019) fördubblas gruppen 65+ i förhållande till den arbetsföra befolkningen fram till 2060 i de rikaste G20-länderna och gruppen 80+ blir till och med tre gånger större.

Befolkningsstrukturen förändras mycket likartat i alla nordiska länder. Enligt Eurostats befolkningsprognos kommer Finland dock ha något lägre födelsetal än andra nordiska länder under de kommande decennierna, och andelen äldre ökar något mer än i andra nordiska länder.

Vad gäller födelsetalen kan man titta på fruktsamhetstalet, dvs. antalet barn som en kvinna i genomsnitt föder under sitt liv. Figur 2.3 visar fruktsamhetstalen för Finland, Sverige, Norge och Danmark. Utvecklingen 2006–2017 bygger på statistik från Eurostat och

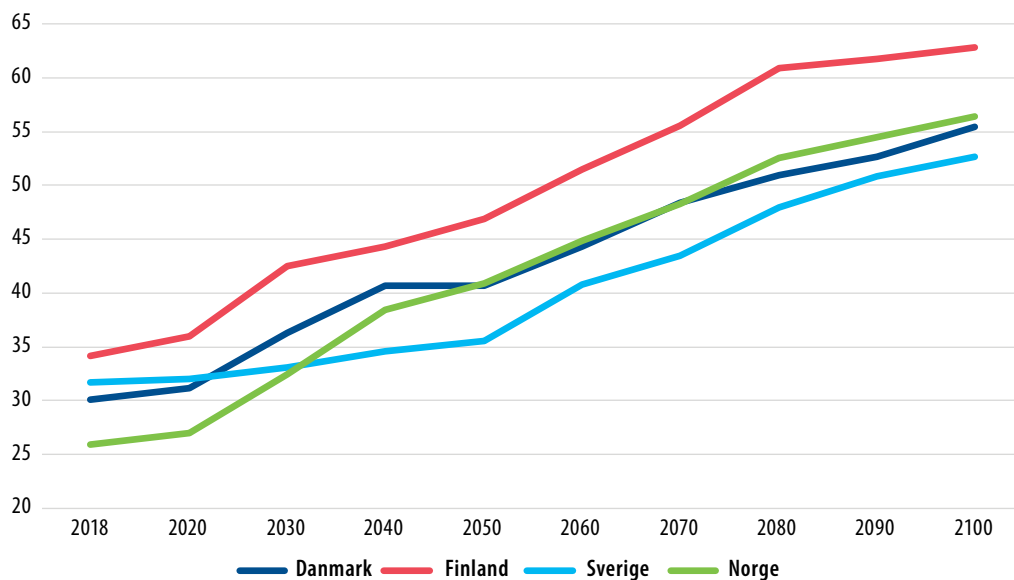
prognosen för 2018–2040 på Eurostats befolkningsprognos. Av figuren framgår att födelsetalen har minskat i alla nordiska länder. År 2006 var fruktsamhetstalet 1,85 i Danmark, Sverige och Finland och 1,9 i Norge. Länderna uppvisar årliga variationer, men överlag har fruktsamhetstalet sjunkit i alla länder fram till 2017, något mer i Finland än i andra nordiska länder. Enligt Eurostats prognos håller sig antalet barn per kvinna i stort sett på dagens nivå under de närmaste decennierna. I alla länder ligger fruktsamhetstalet kvar under befolkningens reproduktionsnivå, som är 2,1 barn per kvinna.



Figur 2.3 Fruktsamhet i Finland, Sverige, Danmark och Norge 2006–2040

Källa: Eurostat

Även andelen äldre ökar i alla nordiska länder. Äldreförsörjningskvoten beskriver andelen 65+ i förhållande till gruppen 15–64 år. År 2018 var äldreförsörjningskvoten något över 30 i Finland samt Sverige och Danmark. Motsvarande tal i Norge var 25. Enligt Eurostats befolkningsprognos ökar Finlands äldreförsörjningskvot till den högsta i Norden. Prognosen är att Finlands försörjningskvot stiger över 60 medan den stannar runt 55 i andra nordiska länder (figur 2.4).



Figur 2.4 4 Åldreförsörjningskvot, prognos 2018–2100

Källa: Eurostat

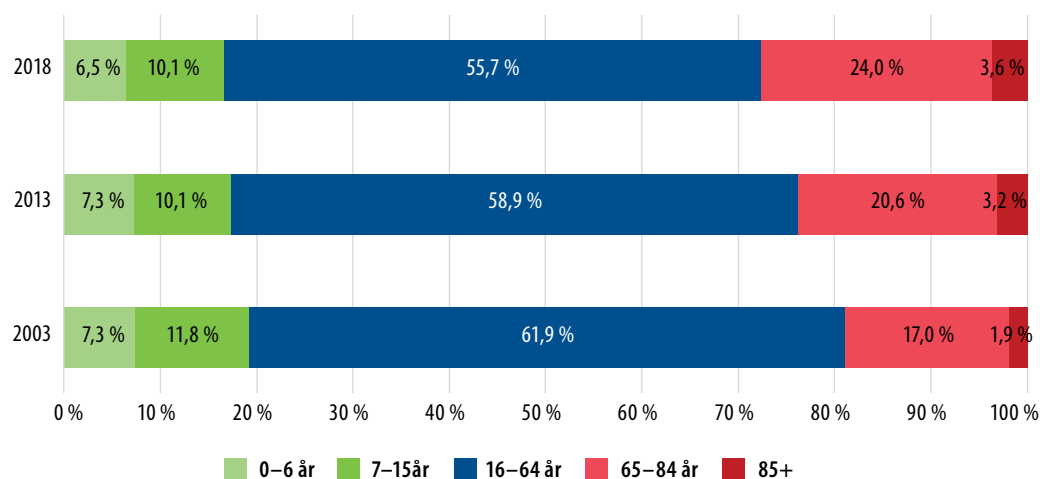
Europeiska kommissionen har i sin rapport om åldrandet (2017) bedömt den demografiska försörjningskvotens utveckling i en större grupp av länder. Kommissionen bedömer att Finlands försörjningskvot försämras måttligt jämfört med flera andra länder under de kommande decennierna. Här ska man dock beakta att Finland har stora regionala skillnader när det gäller den åldrande befolkningen.

2.2 Finland åldras ojämnt – stora regionala och kommunvisa skillnader

Finlands åldersstruktur har blivit mer åldringsbetonad under 2000-talet. Framförallt då efterkrigstidens stora årskullar från 1940- och 1950-talen kommit upp i åren har andelen 65-åringar eller äldre ökat bland finländarna. Ökningen av den äldre befolkningen har också påverkats av längre livslängd så att både antalet äldre och den äldre befolkningens relativa andel har ökat. Förändringen av åldersstrukturen har på 2010-talet förstärkts av fallande födelsetal och därigenom en relativ minskning av andelen barn och unga åldersgrupper.

Figur 2.5 beskriver åldersstrukturen i hela befolkningen 2003, 2013 och 2018. Figuren visar att andelen 0–14-åringar minskat från drygt 19 procent 2003 till knappt 17 procent 2018. Samtidigt har gruppen 65+ ökat från ca 19 procent 2003 till nästan 28 procent 2018.

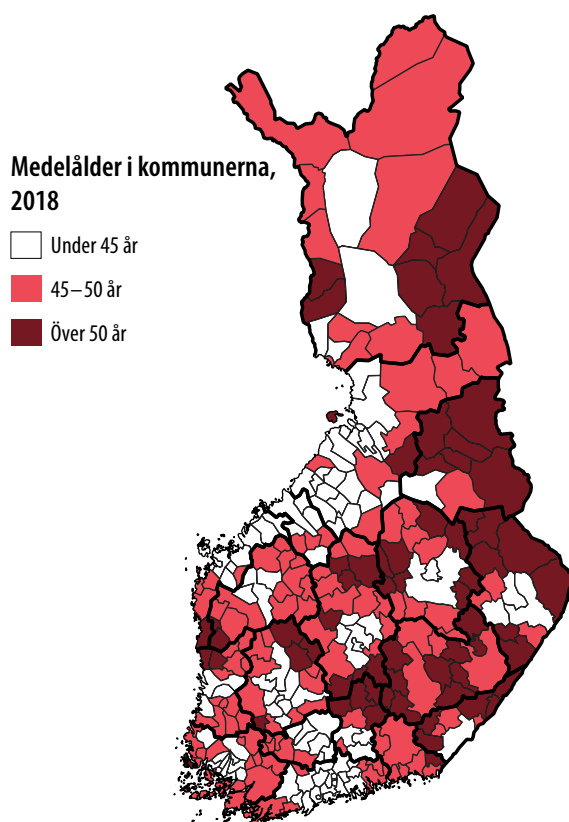
Dessutom har gruppen 85+ nästan fördubblats under samma period i relativa tal. Andelen personer i arbetsför ålder har minskat från knappt 62 till knappt 56 procent.



Figur 2.5 Åldersgruppernas relativa andel av hela befolkningen 2003, 2013 och 2018

Källa: Statistikcentralen

Förändringen av åldersstrukturen har även höjt den demografiska medelåldern. År 2018 var finländarnas medelålder 42,9 år, men så sent som 2003 var den 40,1 år. Kommunvis uppvisar befolkningens medelålder en stor variation: 2018 var den högsta medelåldern i en kommun 55,7 år och den lägsta 31,9 år. I figur 2.6 beskrivs befolkningens medelålder kommunvis. Av figuren framgår att den lägsta medelåldern i regel återfinns i stora städer och deras kranskommuner. Även kommuner i Österbotten skiljer ut sig med en låg medelålder i befolkningen, vilket förklaras av regionens höga födelsetal jämfört med övriga landet. Högst medelålder hittar man i Östra och Norra Finland.

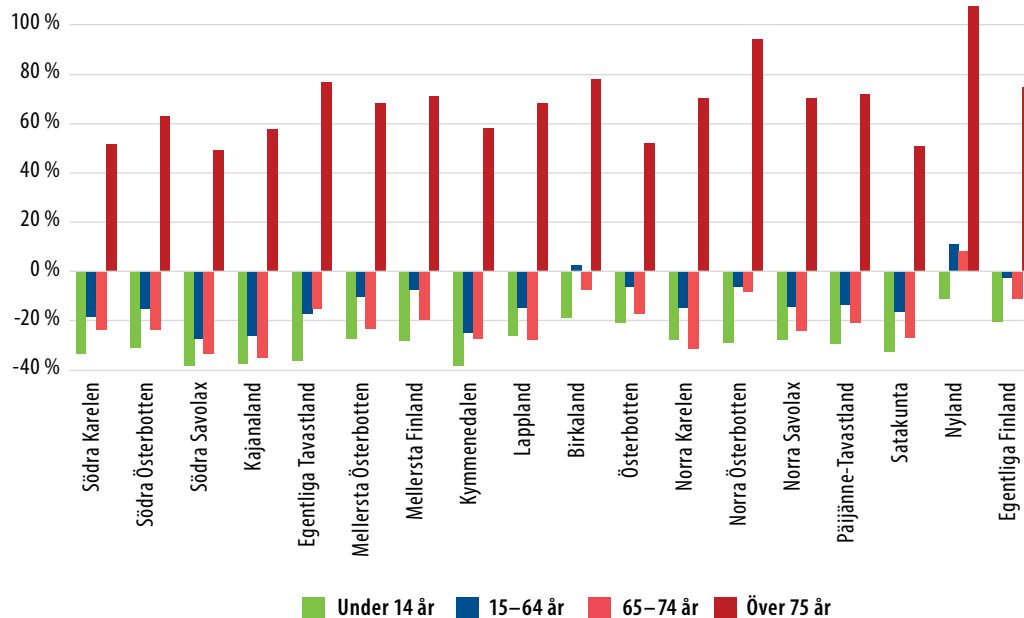


Figur 2.6 Befolkningens medelålder i kommunerna 2018

Källa: Statistikcentralen
Kartunderlag: Lantmäteriverket

Enligt befolkningsprognosen blir befolkningsstrukturen allt mer äldrebetonad. Regionvis blir befolkningen äldre i alla landskap, även i det växande Nyland. Figur 2.7 beskriver den prognostiserade förändringen i olika åldersgrupper 2018–2040. Figuren visar att 75+ är den enda åldersgruppen som ökar i alla landskap. Ökningen för gruppen 75+ är verkligen stor: fram till 2040 växer den i snitt nästan 80 procent jämfört med 2018. Samtidigt ökar gruppen 65–74 år bara i Nyland, i alla övriga landskap är prognosen att denna åldersgrupp minskar.

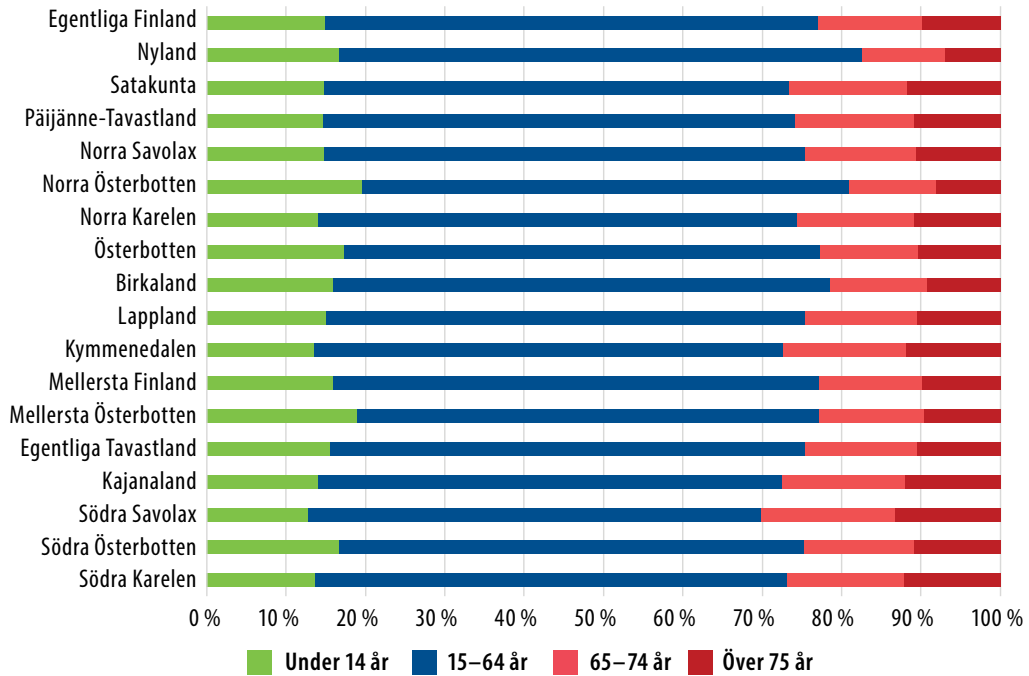
Befolkningen i arbetsför ålder (15–64 år) ökar bara i Nyland (11 %) och Birkaland (knappt 3 %). Enligt prognosen minskar antalet 0–14-åringar i snitt med drygt 20 procent i alla landskap fram till 2040. Antalet barn minskar allra mest i Kajanaland, enligt prognosen med nästan 40 procent fram till 2040.



Figur 2.7 Befolkningens åldersstruktur, förändring landskapsvis 2018–2040

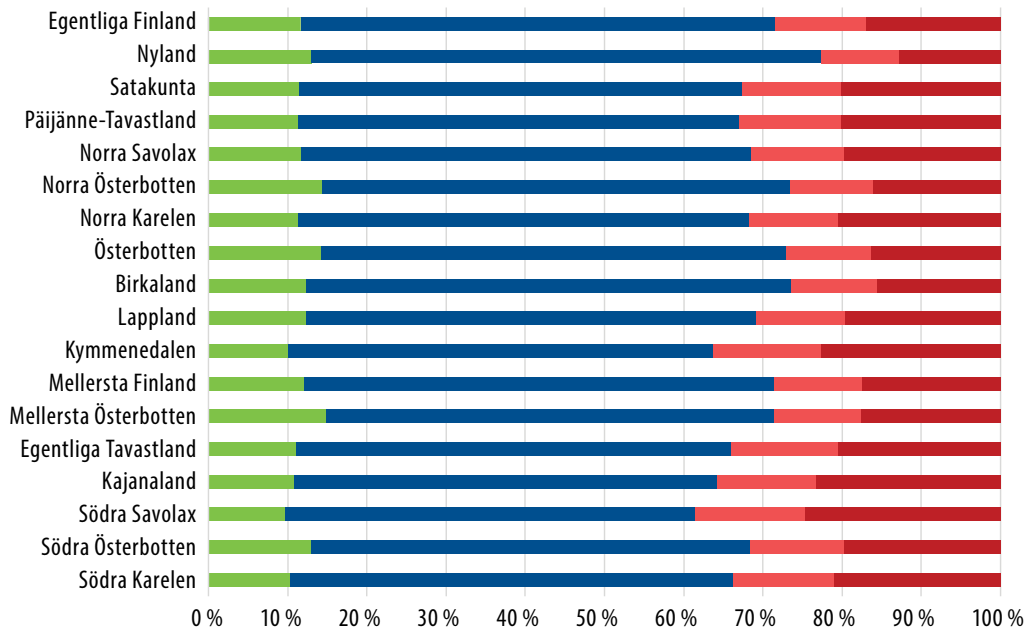
Källa: Statistikcentralen

Trots att gruppen 65–74 år enligt prognosen minskar över hela landet i absoluta tal, ökar den relativa andelen för gruppen 65+ i alla landskap. I hela befolkningen ökar gruppens andel till 22 procent 2018 och till nästan 28 procent 2040. Barnens (0–14 år) andel minskar under samma period från 16 till 12,4 procent. Figuren 2.8 och 2.9 visar åldersstrukturen landskapsvis 2018 och 2040. Av figuren framgår att den relativa andelen för gruppen 65+ ökar i alla landskap. Särskilt mycket ökar gruppen 75+. Exempelvis i Kajanaland utgör gruppen 75+ hela 23 procent av landskapets invånare 2040.



Figur 2.8 Befolkningens åldersstruktur landskapsvis 2018

Källa: Statistikcentralen



Figur 2.9 Befolkningens åldersstruktur landskapsvis 2040

Källa: Statistikcentralen

Gruppen 65+ ökar i hela landet. År 2018 var de nästan 400 000 fler än år 2003. År 2003 utgjorde åldersgruppen 65+ 16 procent av hela befolkningen. År 2018 hade andelen stigit till nästan 22 procent. Under denna period ökade den relativa andelen med drygt 5 procentenheter för gruppen 65–84 år och med drygt en procentenhet för gruppen 85+.

I en enskild kommun utgjorde gruppen 65+ som mest nästan 43 procent av befolkningen 2018. Gruppen 85+ utgjorde som mest något över 8 procent av kommunens invånare (tabell 2.1).

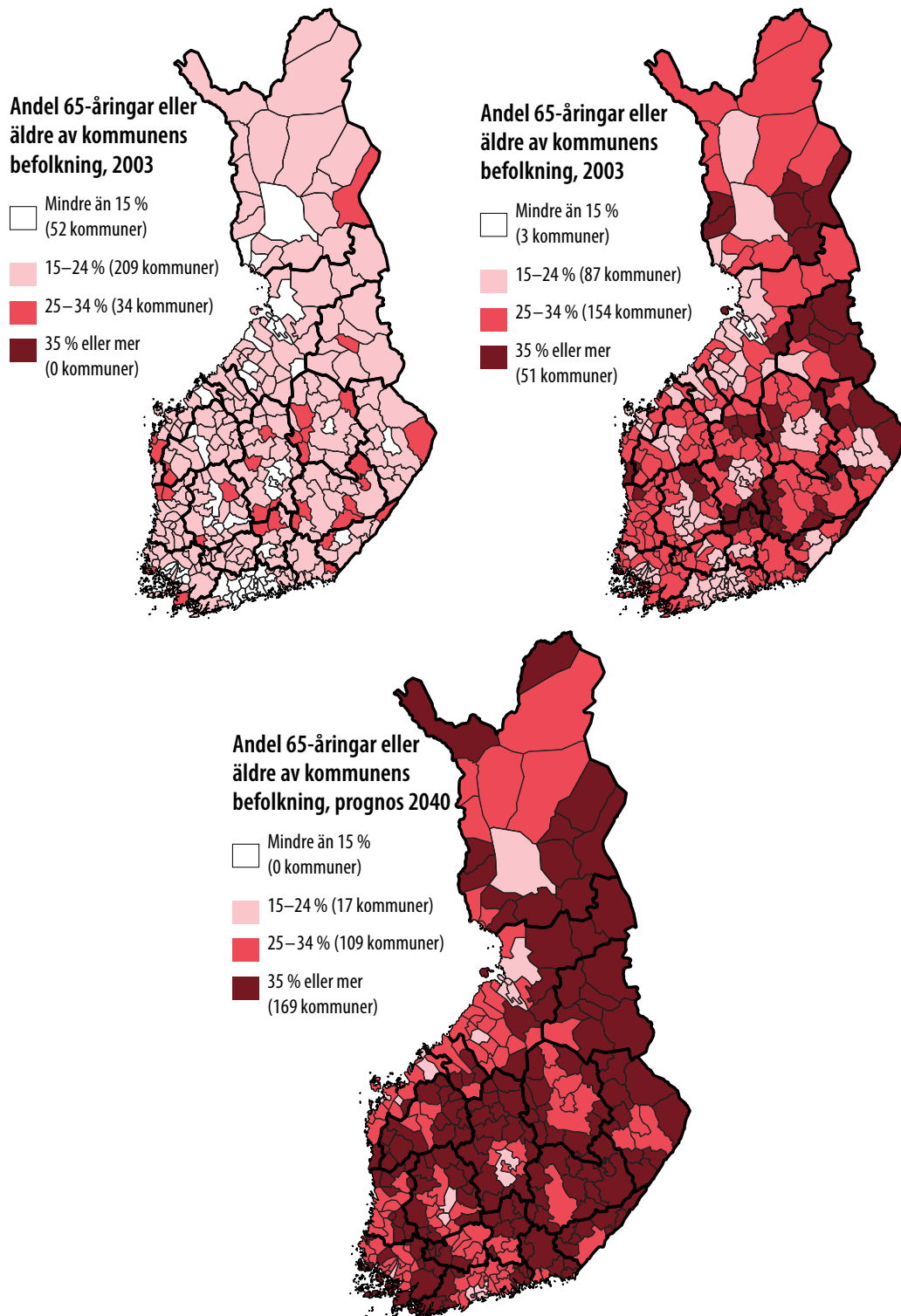
Tabell 2.1 Nyckeltal för den äldre befolkningens relativa andel i kommunen samt antalet personer över 65 år 2003, 2013 och 2018

		65–84 år	Över 85 år	Över 65 år totalt, %	Över 65 år totalt, antal
2003	Min.	7,1 %	0,4 %	7,5 %	198
	Max	28,7 %	3,8 %	32,4 %	75 928
	Medelvärde	17,0 %	1,9 %	18,9 %	2 742
2013	Min.	7,4 %	0,8 %	8,4 %	204
	Max	34,1 %	6,7 %	40,1 %	98 828
	Medelvärde	20,6 %	3,2 %	23,7 %	3 562
2018	Min.	8,7 %	1,2 %	9,9 %	234
	Max	36,6 %	8,1 %	42,9 %	110 303
	Medelvärde	24,0 %	3,6 %	27,7 %	4 062

Källa: Statistikcentralen

Figur 2.10 beskriver gruppen 65+ i förhållande till kommunens invånarantal 2003 och 2018 samt prognosen för 2040. Figuren visar tydligt hur gruppens relativa andel ökar. I drygt 200 kommuner år 2003 utgjorde de äldre 15–24 procent av befolkningen. I ca 50 kommuner utgjorde gruppen 65+ mindre än 15 procent av kommunens invånare. År 2018 fanns det bara tre kommuner i Finland där gruppen 65+ utgjorde mindre än 15 procent av invånarna. I cirka hälften av Finlands kommuner utgjorde den äldre befolkningen 25–35 procent, och i 51 kommuner utgjorde gruppen 65+ mer än 35 procent av kommunens invånare.

Enligt befolkningsprognosen ökar andelen för gruppen 65+ ytterligare. År 2040 utgör gruppen 65+ mer än 35 procent av invånarna i 169 kommuner. Om prognosen slår in når gruppen 65+ över 50-procentsstrecket i ca 15 kommuner.



Figur 2.10 Andel 65-åringar eller äldre av kommunens befolkning 2003, 2018 och 2040

Källa: Statistikcentralen
Kartunderlag: Lantmäteriverket

Gruppen 65+ har inte bara ökat relativt utan även i absoluta tal i alla kommunstorleksklasser 2003–2018. Med undantag för enstaka kommuner har antalet äldre ökat i alla kommuner. Tabell 2.1 beskriver gruppen 65+ i förhållande till kommunens invånarantal 2018 per kommunstorleksklass samt förändringarna indelat i grupperna 65–84 år och 85+. Tabellen visar att den relativa andelen för gruppen 65+ ökar i takt med att kommunstorleksklassen blir mindre. Dessutom är den relativa förändringen större i de mindre storleksklasserna. I kommuner med under 2 000 invånare har de äldres andel av befolkningen ökat med 10 procentenheter 2003–2018. I städer med över 100 000 invånare har andelen ökat med ca 5 procentenheter.

Tabell 2.2 Relativ andel 65-åringar eller äldre av kommunens invånare 2018, förändring i antal och procentenheter mot kommunens invånarantal 2003–2018. Medelvärden per kommunstorleksklass.

Storleksklass	Andel 65-åringar eller äldre av kommunens invånare, %	65–84 år		Över 85 år	
		Förändring, antal	Relativ förändring, %-enh.	Förändring, antal	Relativ förändring, %-enh.
Över 100 000 inv.	18 %	13 563	4 %	2 151	1 %
40 001–100 000 inv.	22 %	3 836	6 %	771	1 %
20 001–40 000 inv.	23 %	1 909	7 %	354	1 %
10 001–20 000 inv.	24 %	922	6 %	196	1 %
5 001–10 000 inv.	27 %	391	7 %	109	2 %
2 000–5 000 inv.	31 %	129	8 %	54	2 %
Under 2 000 inv.	33 %	49	8 %	22	2 %

Källa: Statistikcentralen

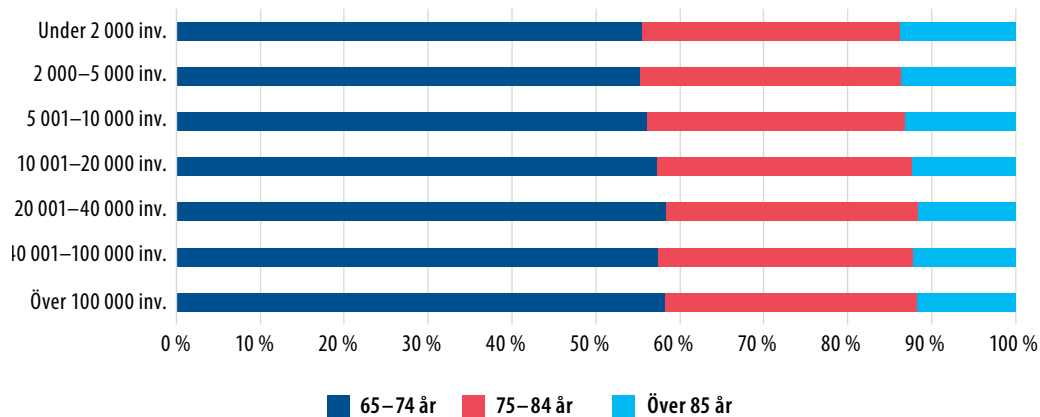
Befolkningsprognosen visar på en fortsatt ökning av den relativa andelen för gruppen 65+. År 2040 utgör gruppen 65+ redan 43 procent av invånarna i kommuner med under 2 000 invånare. Enligt prognosen ökar framförallt gruppen 85+ i alla kommunstorleksklasser i både absoluta och relativa tal. Däremot minskar gruppen 65–84 år i absoluta tal i alla kommunstorleksklasser under 10 000 invånare trots att gruppens relativa andel ökar med i snitt 4 procentenheter i dessa klasser.

Tabell 2.3 Relativ andel 65-åringar eller äldre av kommunens invånare 2040, förändring i antal och andel (procentenhet) mot kommunens invånarantal 2018–2040. Medelvärden per kommunstorleksklass.

Storleksklass	Andel 65-åringar eller äldre av kommunens invånare, %	65–84 år		Över 85 år	
		Förändring, antal	Relativ förändring, %-enh.	Förändring, antal	Relativ förändring, %-enh.
Över 100 000 inv.	23 %	9 947	2 %	7 567	3 %
40 001–100 000 inv.	30 %	1 172	3 %	2 220	4 %
20 001–40 000 inv.	32 %	636	4 %	1 062	5 %
10 001–20 000 inv.	33 %	137	4 %	541	5 %
5 001–10 000 inv.	36 %	-60	4 %	258	5 %
2 000–5 000 inv.	40 %	-95	4 %	108	6 %
Under 2 000 inv.	43 %	-31	4 %	51	6 %

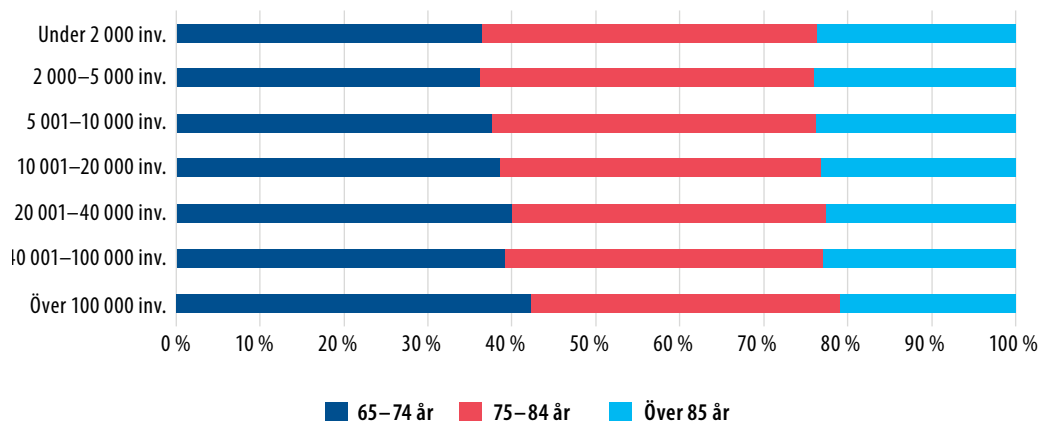
Källa: Statistikcentralen

Enligt prognosen för 2018–2040 minskar gruppen 65–74 år i absoluta tal i alla kommunstorleksklasser utom städer med över 100 000 invånare. Grupperna 75–84 år och 85+ ökar däremot i absoluta tal i alla kommunstorleksklasser under samma prognosperiod. Figurerna 2.11 och 2.12 visar den äldre befolkningens relativa åldersstruktur per kommunstorleksklass 2018 och 2040. Av figurerna framgår hur framförallt gruppen 85+ ökar starkt. Detta förklaras i stor utsträckning av att de stora årskullarna kommer upp i åren. Prognosen över utvecklingen är rätt lika i alla kommunstorleksklasser. Detta är relevant för servicebehovens utveckling då det inom gruppen 85+ ofta finns ett stort servicebehov och ett utbrett serviceboende.



Figur 2.11 Den äldre befolkningens åldersstruktur 2018 per kommunstorleksklass

Källa: Statistikcentralen



Figur 2.12 Den äldre befolkningens åldersstruktur 2040 per kommunstorleksklass

Källa: Statistikcentralen

När den äldre befolkningen växer i antal ökat trycket på offentlig finansiering för att betala pensioner och tillhandahålla social- och hälsovårdstjänster. Prognosen över befolkningens åldersstruktur kan användas till att bedöma en möjlig utveckling av efterfrågan på offentlig service, dvs. servicebehovet. Servicebehovet i gruppen 65+ har tonvikt på hälsovårds- och äldretjänster, där behovet och därigenom utgifterna i tjänster under kommunalt organiseringsansvar kommer att öka betydligt. OECD bedömer att ökade utgifter för en åldrande befolkning i den lokala förvaltningen leder till att G20-ländernas offentliga skuldsättning i snitt ökar med 180 procent av BNP under de följande tre decennierna, om inga nya politiska åtgärder vidtas (Rouzet m.fl. 2019). Hur förändringarna i befolkningsstrukturen påverkar servicebehovet granskas närmare i avsnitt 2.3.

2.3 Kraftigt fall i födelsetalen synbart i nästan alla kommuner

Födelsetalen har de senaste åren fallit i nästan alla kommuner i Fastlandsfinland och på landsnivå sedan 2010. Detta leder till att barnens relativa andel av befolkningen minskar. Tabell 2.4 beskriver statistiska nyckeltal för barnårskullarnas andel i Finlands kommuner 2003, 2013 och 2018. Tabellen visar att antalet barn minskade genomsnittligt i alla barnårskullar 2003–2018.

År 2003 utgjorde gruppen 0–15 år 19 procent. År 2018 hade den genomsnittliga andelen sjunkit till 17 procent på landsnivå. Under denna period har det dock skett en differentiering eftersom den högsta andelen för gruppen 0–15 år i en kommun har förändrats från 33,8 procent 2003 till 35 procent 2018. Å andra sidan var den minsta andelen för gruppen knappt 13 procent 2003 och fyra procentenheter lägre 2018.

Tabell 2.4 Barnårskullarnas andel av kommunens befolkning samt absolut antal personer under 16 år 2003, 2013 och 2018

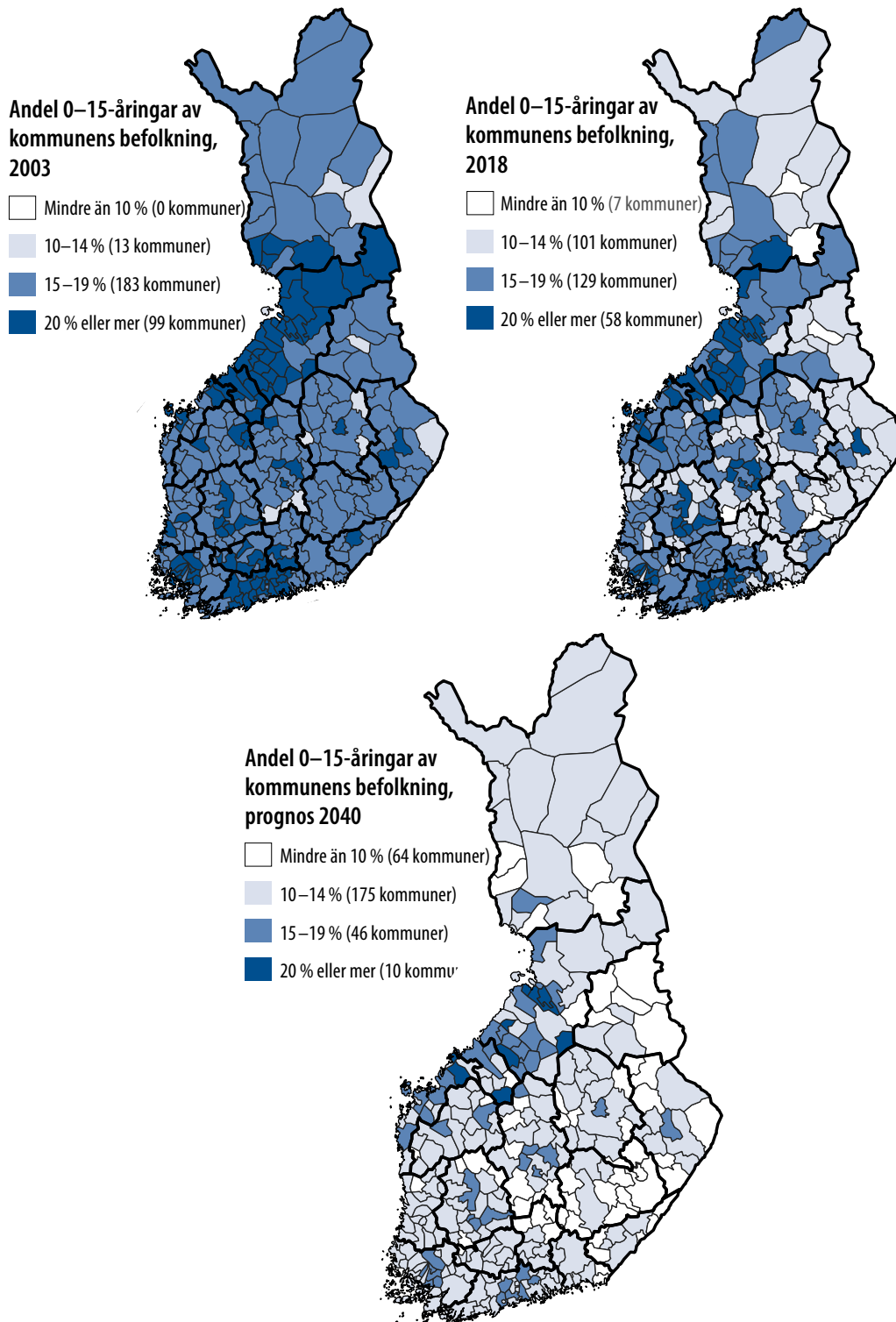
		0–6 år	7–15 år	Under 16 år, %	Under 16 år totalt, antal
2003	Min.	4,0 %	8,0 %	12,8 %	116
	Max	15,5 %	19,9 %	33,8 %	87 683
	Medelvärde	7,3 %	11,8 %	19,2 %	3 321
2013	Min.	2,8 %	5,0 %	8,5 %	82
	Max	17,0 %	19,6 %	36,6 %	89 191
	Medelvärde	7,3 %	10,1 %	17,4 %	3 216
2018	Min.	2,5 %	5,1 %	8,8 %	71
	Max	14,0 %	21,1 %	35,0 %	98 052
	Medelvärde	6,5 %	10,1 %	16,6 %	3 174

Källa: Statistikcentralen

Figur 2.13 beskriver gruppen 0–15 år i förhållande till kommunernas invånarantal 2003 och 2018 samt prognosen för 2040. Av figuren framgår att barnens relativa andel är störst i huvudstadsregionen och Österbottens kommuner. Andelen har sjunkit i nästan alla kommuner mellan 2003 och 2018. Antalet kommuner där barnen utgör över 20 procent av kommunens invånare har minskat avsevärt under denna period.

Samma trend förutspås fortsätta. Enligt prognosen har Finland 2040 bara 10 kommuner där barnen utgör över 20 procent av befolkningen.

De ligger huvudsakligen i Österbotten. I allt fler kommuner utgör barnen inte mer än 10–15 procent av kommunens invånare och i vissa kommuner har andelen redan sjunkit under tio procent. Barnens relativa andel minskar särskilt mycket i små kommuner i Östra och Mellersta Finland samt i Kajanaland.

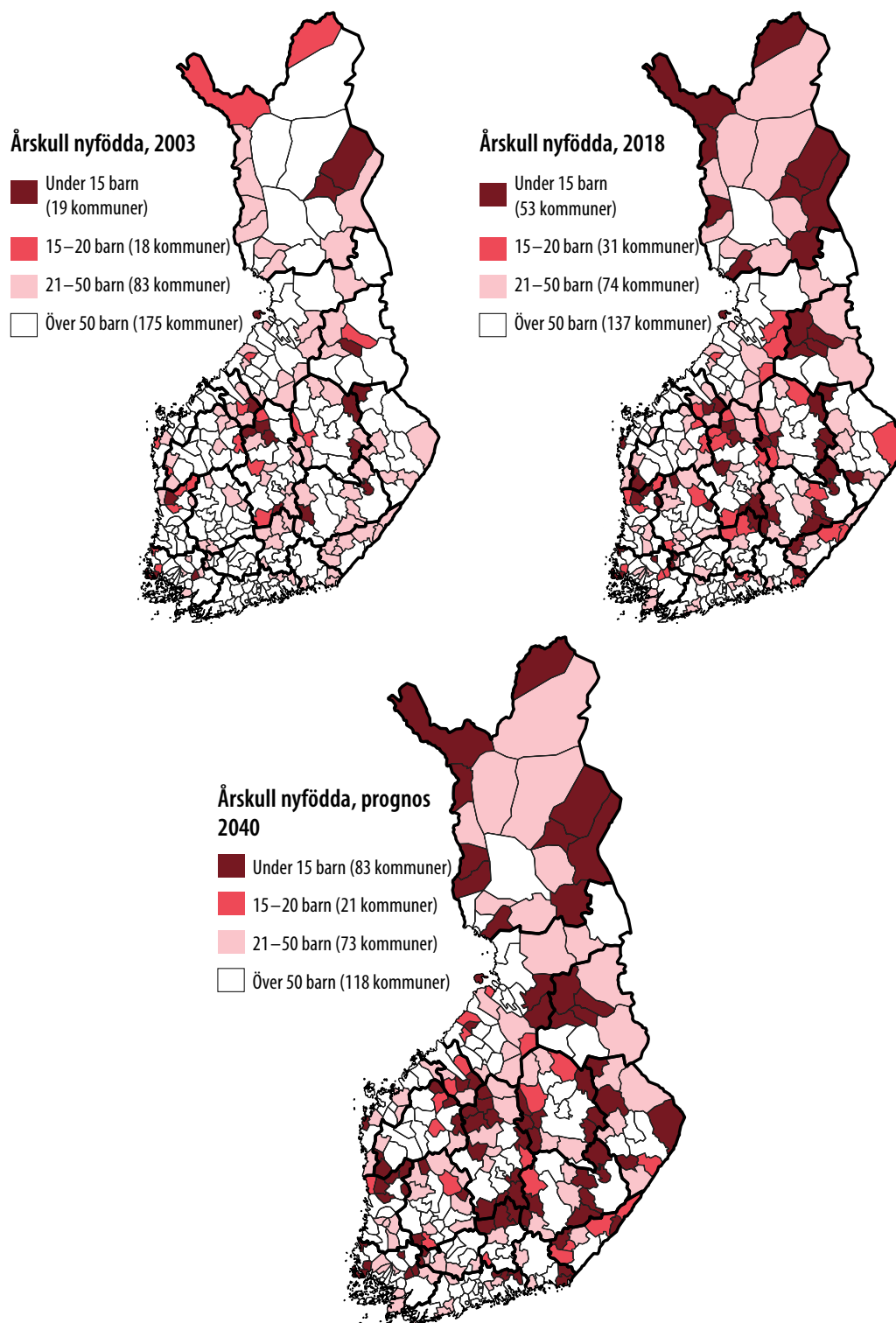


Figur 2.13 Andel 0–15-åringar av kommunens befolkning 2003, 2018 och 2040

Källa: Statistikcentralen
Kartunderlag: Lantmäteriverket

De framtida barnårskullarnas storlek kan granskas med hjälp av födelsetalen. Figur 2.14 beskriver hur stor årskullen nyfödda var 2003 och 2018 samt dess storlek i prognosen för 2040. År 2003 fanns det 120 kommuner där det föddes färre än 50 barn föddes och 2018 hade antalet kommuner ökat till 158. År 2018 hade Finland 53 kommuner där det föddes färre än 15 barn och 31 kommuner där 15–20 barn föddes. I kommuner där årskullen nyfödda består av 15–20 barn föds det alltså grovt räknat en skolklass barn per år. Beräknat på samma sätt fanns det 2018 totalt 74 kommuner där årskullen nyfödda motsvarar två skolklasser (21–50 barn).

Enligt prognosen kommer det 2040 att finnas 177 kommuner där det föds färre än 50 barn per år. Även om födelsetalen går ned enligt prognosen är förändringstakten inte så dramatisk som under det senaste decenniet när man granskar den kommunvis.



Figur 2.14 Årskull nyfödda 2003, 2018 och 2040

Källa: Statistikcentralen
Kartunderlag: Lantmäteriverket

2.4 När befolkningen i arbetsför ålder minskar försämras den demografiska försörjningskvoten

Befolkningen i arbetsför ålder (15–64 år) i förhållande till kommunens invånarantal har i snitt minskat med cirka sex procentenheter mellan 2003 och 2018. År 2018 utgjorde personer i arbetsför ålder som mest ca 68 procent av kommunens befolkning. Den lägsta andelen personer i arbetsför ålder var knappt 48 procent.

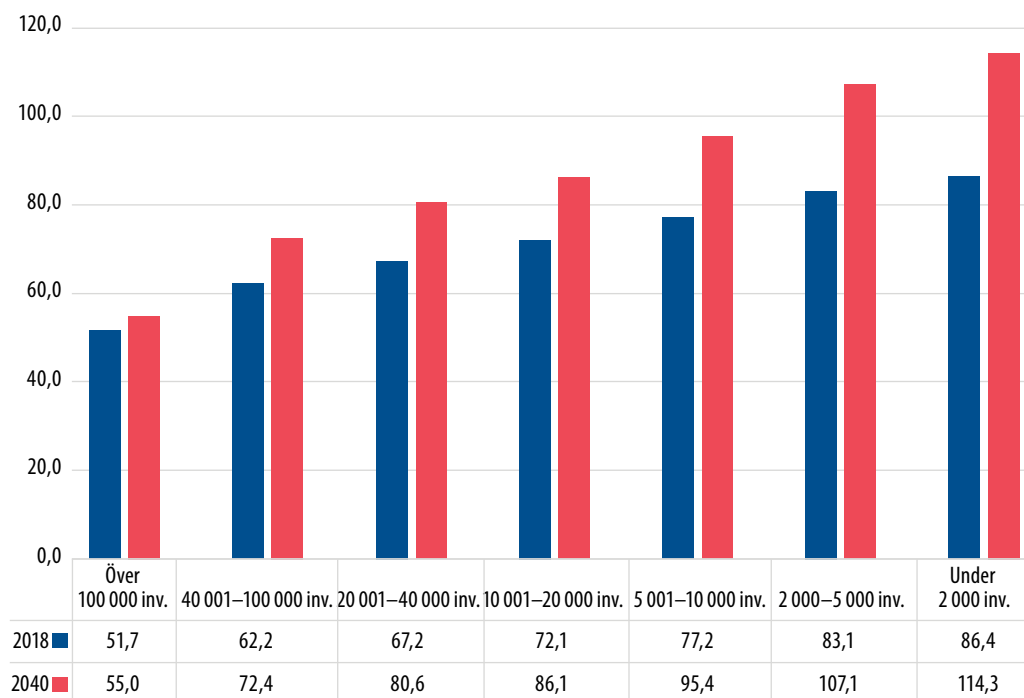
När befolkningen i arbetsför ålder minskar i relativa tal försämras den demografiska försörjningskvoten. Kvoten beskriver andelen personer under 15 år och över 64 år i förhållande till befolkningen i arbetsför ålder (15–64 år). År 2003 var den genomsnittliga kommunala försörjningskvoten ca 62 men hade 2018 redan ökat till ca 80. År 2018 var den högsta försörjningskvoten i en enskild kommun 109,2: alltså nästan 110 försörjda (i åldern 0–14 år eller 65+) per hundra personer i arbetsför ålder (tabell 2.5). Eftersom antalet barn minskar försämras försörjningskvoten i huvudsak genom att den äldre befolkningen ökar. Den demografiska försörjningskvoten visar bara antalet personer i arbetsför ålder i förhållande till barn och gamla. I avsnitt 2.4 granskas den ekonomiska försörjningskvoten, som beskriver antalet personer i arbetsför ålder i förhållande till arbetslösa och personer utanför arbetskraften.

Tabell 2.5 Befolkning i arbetsför ålder av kommunernas invånare och demografisk försörjningskvot

		Befolkning i arbetsför ålder	Demografisk försörjningskvot
2003	Min.	54,0	41,3
	Max	70,7	85,0
	Median	61,6	62,3
	Medelvärde	61,9	61,9
2013	Min.	48,1	44,3
	Max	69,3	107,9
	Median	58,6	70,6
	Medelvärde	58,9	70,2
2018	Min.	47,8	47,4
	Max	67,8	109,2
	Median	55,3	80,8
	Medelvärde	55,7	80,3

Källa: Statistikcentralen

Figur 2.15 visar att försörjningskvoten försämras i alla kommunstorleksklasser mellan 2018 och prognosåret 2040. Förändringen är minst i kommuner med över 100 000 invånare medan kvoten försämras betydligt i små kommuner. Under perioden ökar också skillnaderna mellan storleksklasserna.



Figur 2.15 Demografisk försörjningskvot 2018 och 2040 i genomsnitt per kommunstorleksklass

Källa: Statistikcentralen

2.5 Befolkningen koncentreras till huvudstadsregionen och landskapscentrumen

Finlands befolkning koncentreras till större städer och deras kranskommuner. I detta kapitel granskas riktningen och strukturen för inrikes omflyttning samt utvecklingen och utsikterna för mängden invandring och främmandespråkig befolkning.

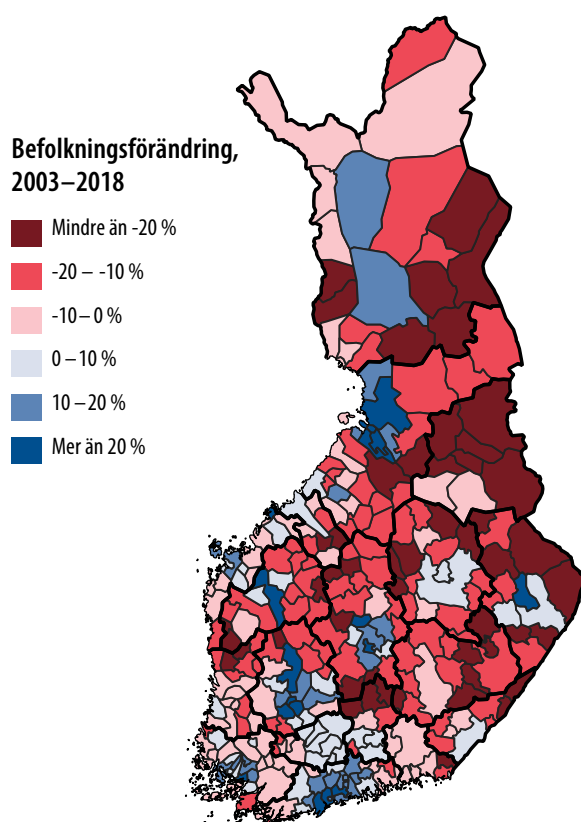
Åren 2003–2018 minskade kommunernas folkmängd med 6 procent i genomsnitt. Under denna period var den största ökningen av invånarantalet 57 procent och den största minskningen 29 procent. Tabell 2.6 visar invånarantalets genomsnittliga förändring per kommunstorleksklass under tre perioder: 2003–2013, 2013–2018 och befolkningsprognosen 2018–2040. Av tabellen framgår hur invånarantalet hela tiden ökar kraftigare i de stora städerna. Åren 2003–2013 sjönk invånarantalet bara i de tre minsta kommunstorleksklasserna, åren 2013–2018 är det endast den största klassen (städer med över 100 000 invånare) som uppvisar en klar ökning av invånarantalet, och enligt prognosen fortsätter denna utveckling till 2040.

Tabell 2.6 Förändring av invånarantalet 2003–2013, 2013–2018 och 2018–2040 i genomsnitt per kommunstorleksklass

Storleksklass	Befolkningsförändring 2003–2013	Befolkningsförändring 2013–2018	Befolkningsförändring 2018–2040
Över 100 000 inv.	21 076	13 772	34 875
40 001–100 000 inv.	2 581	202	-2 394
20 001–40 000 inv.	1 205	-164	-1 636
10 001–20 000 inv.	361	-222	-1 488
5 001–10 000 inv.	-250	-310	-1 148
2 000–5 000 inv.	-333	-236	-728
Under 2 000 inv.	-201	-108	-275

Källa: Statistikcentralen

Figur 2.16 beskriver befolkningsförändringen mellan 2003 och 2018 kommunvis. Kartan visar att kommuner där invånarantalet har ökat ligger i huvudstadsregionen och kring landskapens centralstäder. Kommunerna som tappat mest befolkning är små och ligger i Östra, Mellersta och Norra Finland.



Figur 2.16 Befolkningsförändring kommunvis 2003–2018

Källa: Statistikcentralen
Kartunderlag: Lantmäteriverket

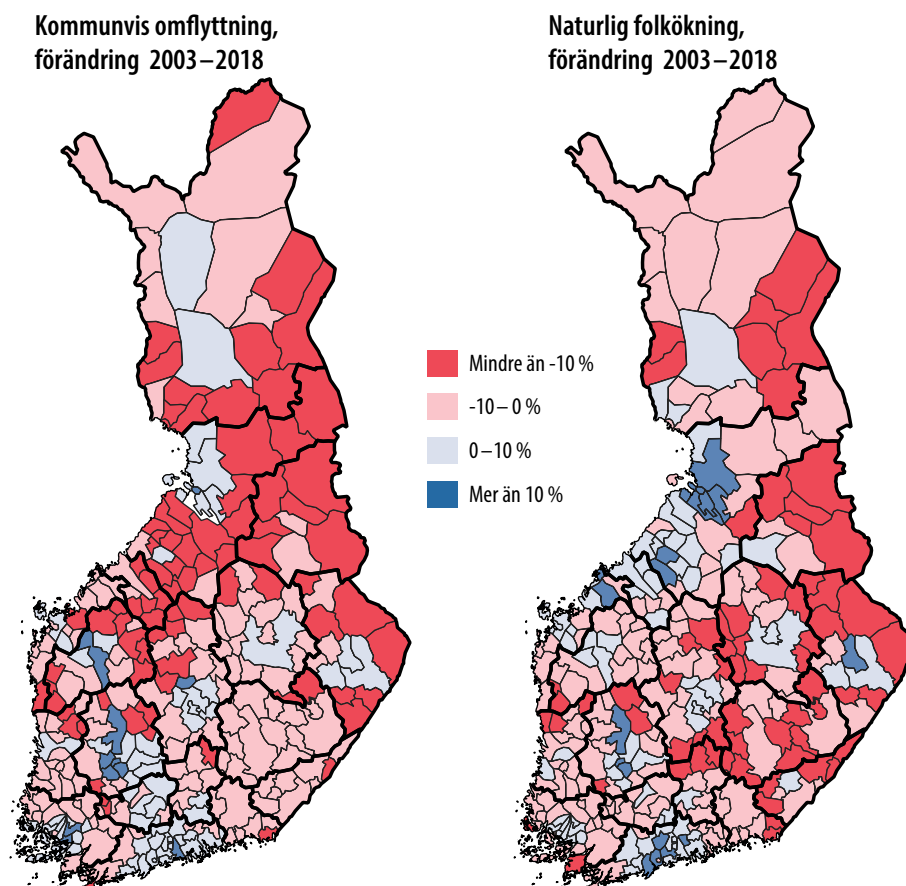
Tabell 2.7 beskriver nyckeltalen i befolkningsförändringen 2003–2018. Utifrån talen kan det konstateras att vi haft en kraftig inrikes omflyttning och att skillnaderna mellan kommunerna är stora. Det största flyttningsöverskottet i en enskild kommun 2003–2018 var ca 24 procent och det största underskottet ca -27 procent. De största flyttningsöverskotten fanns i de största städerna och deras kranskommuner. Även i naturlig folkökning fanns det stora regionala skillnader. Ökningen var störst i Norra Österbotten samt huvudstadsregionen och Tammerforsregionen.

Tabell 2.7 Befolkningsförändringsnyckeltal 2003–2018

	Kommunvis omflyttning	Naturlig folkökning	Nettoinvandring	Förändring totalt
Min.	-27 %	-21 %	0 %	-29 %
Max	24 %	33 %	19 %	57 %
Medelvärde	-5 %	-4 %	3 %	-6 %

Källa: Statistikcentralen

Figur 2.17 beskriver den kommunvisa omflyttningen och naturliga folkökningen 2003–2018 i förhållande till invånarantalet 2003. Figuren visar att inrikes omflyttning och naturlig folkökning har samma förtecken i flertalet kommuner (korrelation 0,51). Detta innebär att befolkningsmässigt växande kommuner har ett flyttningsöverskott (fler inflyttare än utflyttare). Dessutom är födelsetalen högre än dödstal, dvs. den naturliga folkökningen har varit positiv. Kommuner med minskande befolkning har däremot ett flyttningsunderskott och högre dödstal än födelsetal. Dessa faktorer samexistens differentierar kommunernas ålderstruktur ytterligare.



Figur 2.17 Kommunvis omflyttning och naturlig folkökning 2003–2018

Källa: Statistikcentralen
Kartunderlag: Lantmäteriverket

I tabell 2.8 granskas omflyttningen för barn och unga 2003–2018 per kommunstorleksklass. Tabellen visar att det största flyttningsöverskottet i gruppen 0–14 år finns i medelstora kommuner, dvs. med 10 000–20 000 och 20 000–40 000 invånare. Det största flyttningsunderskottet i samma grupp finns i de största städerna (över 100 000 invånare).

Denna omflyttning kan bedömas utgöra en trend som började redan före millennieskiftet där barnfamiljer flyttar ut från stora städer och in till kranskommunerna.

Flyttningsöverskott av unga (15–24 år) finns nästan bara i de största städerna eftersom överskottet i denna åldersgrupp var mer än 200 000 personer mellan 2003 och 2018 för städer med över 100 000 invånare. Alla andra kommunstorleksklasser (utom 40 000–100 000 invånare) hade i stället ett flyttningsunderskott i gruppen 15–24 år under samma period. Att de ungas omflyttning nästan uteslutande ger överskott bara i den största kommunstorleksklassen speglar hur man i denna ålder flyttar för att studera. Något förvånande är att flyttningsöverskottet i gruppen 15–24 år har varit nära noll för städer med 40 000–100 000 invånare.

Tabell 2.8 Omflyttning för barn och unga per kommunstorleksklass 2003–2018

Storleksklass	Omflyttning, 0–14 år	Omflyttning, 15–24 år
Över 100 000 inv.	-41 974	217 497
40 001–100 000 inv.	2 653	138
20 001–40 000 inv.	15 282	-54 915
10 001–20 000 inv.	12 790	-51 346
5 001–10 000 inv.	7 273	-59 237
2 000–5 000 inv.	3 193	-40 843
Under 2 000 inv.	100	-6 943

Källa: Statistikcentralen

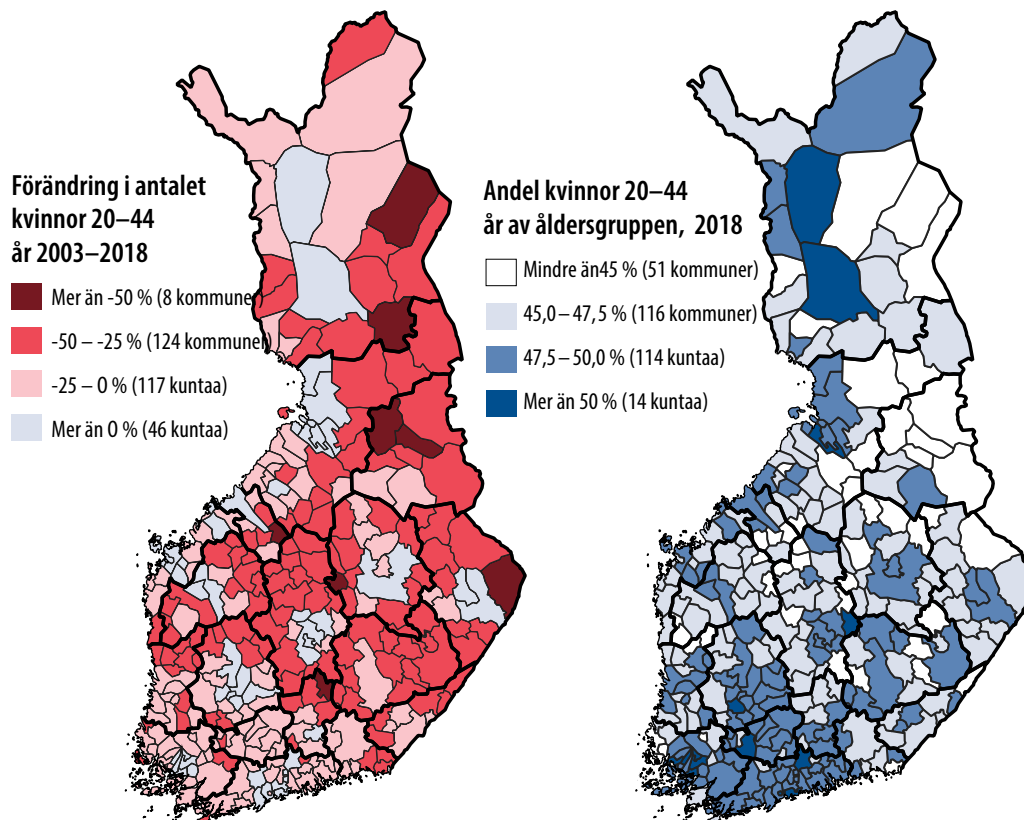
Förändringen av landets befolkningsstruktur kan även granskas utifrån hur antalet unga kvinnor och deras relativa andel av kommuninvånare i samma ålder har förändrats. I tabell 2.9 och figur 2.18 granskas kommunvisa förändringar i gruppen kvinnor 20–44 år vad gäller deras antal och andel av alla invånare i samma ålder. Mellan 2003 och 2018 minskade gruppen kvinnor 20–44 år i totalt 248 kommuner. I snitt är minskningen ca 20 procent och som högst har antalet unga kvinnor minskat med nästan 60 procent. Den största ökningen i gruppen kvinnor 20–40 år hittar man i stora städer och deras kranskommuner. Den största ökningen i en enskild kommun var drygt 48 procent under åren 2003–2018.

Tabell 2.9 Förändringar i gruppen unga kvinnor (20–44 år) i antal och relativ andel 2003–2018, nyckeltal

	Förändring i antalet kvinnor 20–44 år, 2003–2018	Förändring i andelen kvinnor 20–44 år av kommuninvånare i samma ålder	
	Procent	Procent, 2018	Förändring 2003–2018, %-enheter
Min.	-58,4 %	38,6 %	-5,6 %
Max	48,2 %	51,4 %	7,6 %
Medelvärde	-20,3 %	46,9 %	-0,2 %

Källa: Statistikcentralen

Av figur 2.18 framgår att gruppen kvinnor 20–44 år ökat framförallt i universitetsstäderna och deras kranskommuner. Antalet unga kvinnor i förhållande till befolkningen i samma ålder uppvisar även regionala skillnader. Lägst andel unga kvinnor i förhållande till jämnåriga, under 45 procent, finns i Kajaland och Lapplands kommuner. Som högst är andelen unga kvinnor över 50 %. Dessa kommuner finns främst i huvudstadsregionen och universitetsstäderna.



Figur 2.18 Förändring i gruppen unga kvinnor (20–44 år) i antal och relativ andel kommunvis

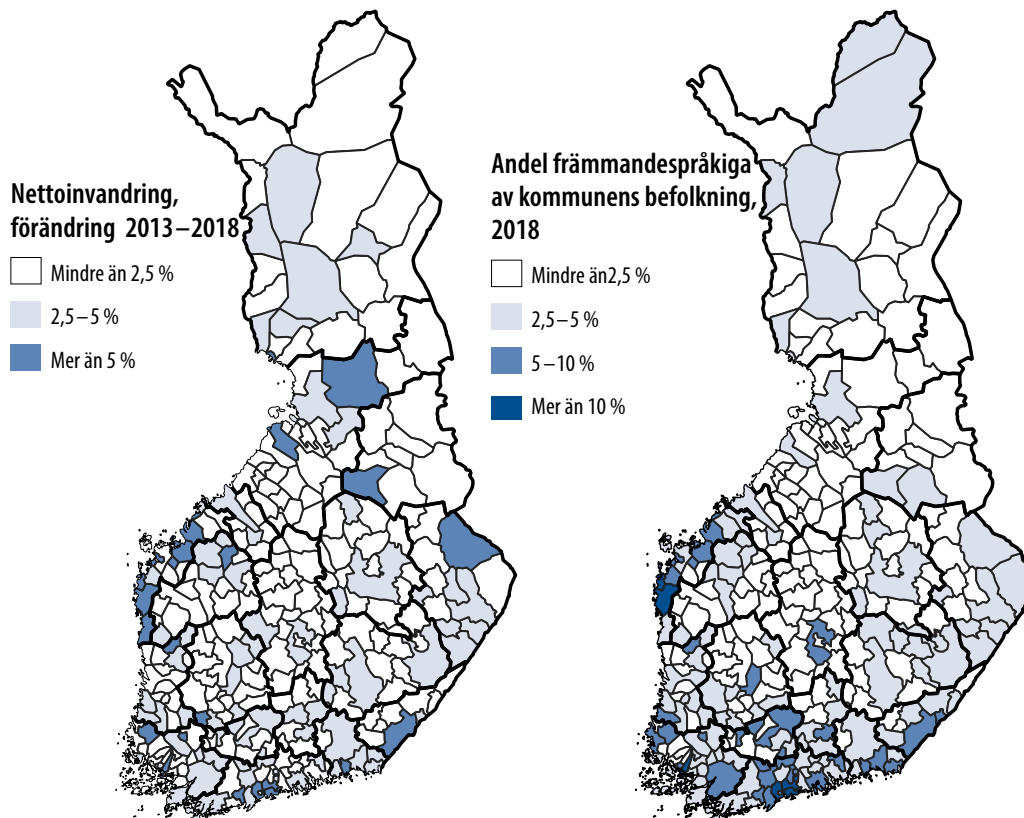
Källa: Statistikcentralen
Kartunderlag: Lantmäteriverket

Trots stora förändringar i antalet kvinnor 20–44 år rör de största förändringarna kommuner där befolkningen minskat även i övrigt. Dessa finns framförallt i Kajanaland och Östra och Norra Finland. Att antalet kvinnor i barnafödande ålder minskar påverkar dock födelsetalens kommunvisa utveckling.

Finlands befolkningstillväxt och de regionala befolkningsskillnaderna påverkas även av invandring. Finlands nettoinvandring beskriver skillnaden mellan antalet in- och utvandrare. Nettoinvandringen kan även granskas kommunvis, varvid det handlar om skillnaden mellan inflyttning till kommunen från utlandet och utvandring. Sammantaget har förändringen i kommunernas invånarantal påverkats ganska lite av nettoinvandringen. I 204 kommuner har nettoinvandringens påverkan varit mindre än 2,5 procent. Störst påverkan har nettoinvandringen haft i stora städer samt enskilda små kommuner i Österbotten.

En kraftig nettoinvandring återspeglas oftast även i antalet främmandespråkiga. Figur 2.19 visar nettoinvandringen kommunvis 2003–2018 samt andelen främmandespråkiga

av kommunernas invånare 2018. I snitt är andelen främmandespråkiga liten i förhållande till kommunernas hela befolkning. År 2018 fanns det i Finland 162 kommuner där andelen främmandespråkiga var mindre än 2,5 procent av kommunens invånarantal. Mest främmandespråkiga fanns i huvudstadsregionens stora städer: Vanda (18,9 %), Esbo (17 %) och Helsingfors (15,7 %).



Figur 2.19 Nettoinvandring 2003–2018 och andel främmandespråkiga av kommunens invånarantal 2018

Källa: Statistikcentralen

Kartunderlag: Lantmäteriverke

Enligt den kommunvisa befolkningsprognosen fram till 2040 koncentreras befolkningen fortsatt till stora städer och andra tillväxtcentrum. När prognosen granskas utifrån kommunstorleksklasser ökar befolkningen bara i städer med över 100 000 invånare. Tabell 2.10 visar i enlighet med prognosen att Helsingfors, Vanda och Esbo har sammanlagt nästan 1,4 miljoner invånare 2040, vilket är en fjärdedel av alla invånare i Fastlandsfinland. I städer med över 100 000 invånare, dvs. de nio största städerna (Helsingfors, Esbo, Vanda, Tammerfors, Uleåborg, Åbo, Jyväskylä, Kuopio, Lahtis) bor det 2040 nästan 2,5 miljoner, vilket utgör ca 45 procent av hela befolkningen i Fastlandsfinland. I alla övriga kommunstorleksklasser kommer befolkningen i genomsnitt att minska.

Tabell 2.10 Invånarantal per kommunstorleksklass 2018 och 2040

Storleksklass	2018		2040		Förändring
	Invånarantal	Andel av Fastlandsfinland	Invånarantal	Andel av Fastlandsfinland	
Över 100 000 inv.*	2018–2040, %	40 %	2 483 769	45 %	14 %
Helsingfors, Esbo och Vanda	1 159 840	21 %	1 383 854	25 %	19 %
40 001–100 000 inv.	1 013 940	18 %	973 241	18 %	-4 %
20 001–40 000 inv.	819 892	15 %	770 805	14 %	-6 %
10 001–20 000 inv.	596 663	11 %	535 645	10 %	-10 %
5 001–10 000 inv.	541 539	10 %	456 583	8 %	-16 %
2 000–5 000 inv.	297 328	5 %	231 789	4 %	-22 %
Under 2 000 inv.	48 871	1 %	39 520	1 %	-19 %
Fastlandsfinland totalt	5 488 130	100 %	5 491 352	100 %	0,1 %

* Helsingfors, Esbo och Vanda ingår i storleksklassen för kommuner med över 100 000 invånare

Källa: Statistikcentralen

Landskapsvis växer befolkningen enligt prognosen bara i Nyland, Birkaland och Egentliga Finland (tabell 2.11). Nylands invånarantal växer mest, nästan 14 procent 2018–2040. År 2040 har Nyland enligt prognosen något över 1,9 miljoner invånare. För en del landskap visar prognosen att de kan tappa nästan en femtedel av sin befolkning. Enligt prognosen för 2040 är invånarantalet i det minsta landskapet, Kajanaland, något under 60 000. Kajanalands invånarantal minskar med 19 procent enligt prognosen.

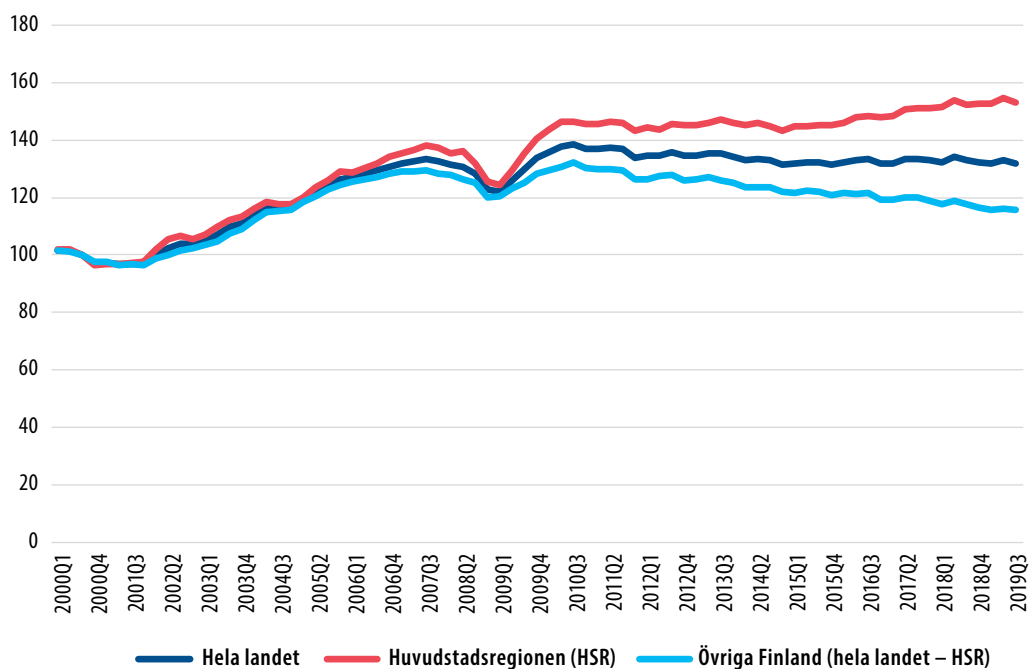
Tabell 2.11 Landskapens befolkningsutveckling 2018–2040

Landskap	2018 Befolkning	2040 Befolkning	Förändring 2018–2040, %
Södra Karelen	128 756	112 138	-12,9 %
Södra Österbotten	189 715	169 919	-10,4 %
Södra Savolax	144 615	116 522	-19,4 %
Kajanaland	73 061	59 196	-19,0 %
Egentliga Tavastland	171 364	153 955	-10,2 %
Mellersta Österbotten	68 437	63 230	-7,6 %
Mellersta Finland	275 521	262 846	-4,6 %
Kymmenedalen	173 388	143 661	-17,1 %
Lappland	178 522	161 697	-9,4 %
Birkaland	515 095	540 430	4,9 %
Österbotten	180 794	173 709	-3,9 %
Norra Karelen	162 240	146 164	-9,9 %
Norra Österbotten	412 161	400 792	-2,8 %
Norra Savolax	245 602	223 779	-8,9 %
Päijänne-Tavastland	200 629	185 436	-7,6 %
Satakunta	218 624	191 403	-12,5 %
Nyland	1 671 024	1 901 907	13,8 %
Egentliga Finland	478 582	484 568	1,3 %

Källa: Statistikcentralen

Förändringarna i befolkningsstrukturen differentierar bostadsmarknaden

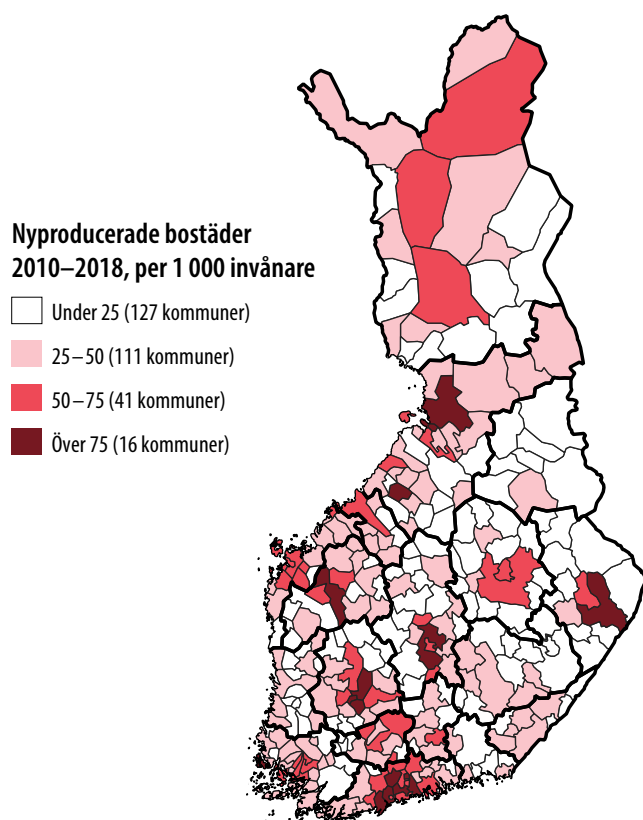
Bostadsmarknaden i Finland har differentierats kraftigt under de tio senaste åren. Förklaringar till utvecklingen är framförallt förändringarna i befolkningsstrukturen och urbaniseringen. Med befolkningstillväxten har bostadsefterfrågan ökat i stora städer och tillväxtcentrum, framförallt i huvudstadsregionen. Samtidigt har efterfrågan minskat stadigt i regioner som tappar befolkning. Differentieringen har varit synlig i bostadsprisernas utveckling i tio års tid: växande efterfrågan i huvudstadsregionen och större städer har höjt bostadspriserna medan de sjunkit i övriga landet till följd av svagare efterfrågan.



Figur 2.20 Aktiebostädernas prisutveckling regionvis 2000–2019, realprisindex (2000 = 100) kvartalsvis

Källa: Statistikcentralen

Skillnaderna i bostadsefterfrågan kan även upptäckas vid kommunvis granskning av nyproduktionen. I figur 2.21 granskas antalet nyproducerade bostäder 2010–2018 i förhållande till kommunens invånarantal. Figuren visar att bostadsbyggandet på 2010-talet är kraftigt koncentrerat till stora städer med över 100 000 invånare och deras kranskommuner samt landskapens centralstäder.



Figur 2.21 Nyproducerade bostäder kommunvis i förhållande till invånarantal 2010–2018, nyproducerade bostäder/1000 invånare

Källa: Statistikcentralen
Kartunderlag: Lantmäteriverket

Att inflyttningen till städerna accelererat de senaste åren syns i viss mån även i hyresprisutvecklingen. Åren 2015–2019 steg medelpriset per kvadrat i fritt finansierade hyresbostäder i nästan alla större städer (över 100 000 invånare) kraftigare än prisernas utveckling i hela landet.

Bostadsmarknadens differentiering väntas fortsätta de kommande åren. Urbaniseringen samt att unga åldersgrupper och födslar koncentreras till stora städer och deras kranskommuner håller uppe efterfrågan på både ägar- och hyresbostäder i tillväxtcentrumen. Läget för regioner som tappar befolkning försvåras av det ökande antalet äldre, varmed antalet tomma och oanvända bostäder kan antas öka trots att en allt större del av de äldre bor hemma.

Å andra sidan ska man beakta att bostadsmarknadens och bostadsprisernas utveckling kan variera regionalt och inom kommunerna såväl i regioner där befolkningen ökar som

där den minskar. Exempelvis finns det stora skillnader i efterfrågan och prisutvecklingen för både ägar- och hyresbostäder inom huvudstadsregionen och Helsingfors. Likaså kan bostadsefterfrågan och prisutvecklingen i kommuner som tappar befolkning vara klart bättre på centralorten än i andra delar av kommunen, om folk i området flyttar dit för bättre tjänster och kommunikationer.

Bostadsmarknadens differentiering påverkar även arbetskraftens regionala rörlighet och tillgången på arbetskraft. Stora regionala skillnader i bopriserna och längre bostadsförsäljningstider framförallt i regioner som tappar befolkning kan hämma arbetskraftens regionala rörlighet och försämra arbetskraftsutbudet.

Kraftiga förändringar i befolkningsstrukturen och en differentierad bostadsmarknad leder även till differentierad kommunal bostadspolitik. Hög bostadsefterfrågan i tillväxtcentrum och framförallt växande större städer ökar trycket på aktiv markpolitik, planläggning och bostadspolitik i kommunerna. Tillräcklig nybyggnation och ett mångsidigt bostadsutbud, marknadsmässigt och understött, kan bromsa bostadsprisernas uppgång och därmed främja befolkningens och arbetskraftens rörlighet. Bostadsmarknadens försvagning medför många typer av problem för kommuner som tappar befolkning. Bostadsprisernas utveckling påverkar direkt det kommunägda bostadsbeståndets värdeutveckling men t.ex. även efterfrågan på kommunägda hyresbostäder. På många orter som tappar befolkning bör man därför anpassa bostadsbeståndet till efterfrågan eller riva det som inte behövs i syfte att göra bostadsmarknaden sundare. Å andra sidan kan kommunerna få en större roll i boendet även i regioner som tappar befolkning ifall de privata aktörerna inte klarar av att upprätthålla ett tillräckligt mångsidigt bostadsbestånd eller investera i de reparationer av beståndet som krävs. Då ökar dock de ekonomiska riskerna i kommunernas bostadsbestånd och hyreshusbolag etc.

KÄLLOR:

- Colin, C. och Brys, B. (2019): Population ageing and sub-central governments: long-term fiscal challenges and tax policy reform options. OECD fiscal federalism working papers.
- Europeiska kommissionen (2017): The 2018 Aging Report. Underlying assumptions & projection methodologies. Institutional paper 065. European Commission.
- Rouzet, D.; Caldera Sanchez, A.; Renault, T. och Roehn, O. (2019): Fiscal challenges and inclusive growth in ageing societies. OECD Economic Policy Paper No. 27.

3 Svåra ekonomiska utsikter för kommunerna

LYFT OCH CENTRALA OBSERVATIONER:

- Vid bedömning av kommunens ekonomi är det inte möjligt att ha ett enstaka nyckeltal som uttömmande beskriver kommunens ekonomiska läge utan man ska använda flera perspektiv i granskningen. Läget och utsikterna för den kommunala ekonomin bör aldrig granskas utifrån data för ett enskilt år utan alltid på längre sikt.
- Som regel kan det konstateras att ju mindre en kommun är, desto mindre blir sannolikt dess skatteinkomster. Skillnaden beror i huvudsak på olika kommunalskattebelopp, men det finns också stora skillnader i kommunernas samfundsskatteinkomster, där intäkterna allt mer koncentreras till stora städer. Skillnaden mellan kommunernas skattesatser har ökat.
- Ett viktigt syfte med statsandelssystemet är att garantera att alla kommuner, oavsett skillnader i förhållanden, servicebehov och inkomstbas, har möjligheter att klara av sina lagstadgade uppgifter. Variationerna i kommunernas behovs- och omständighetsfaktorer är stora liksom inkomstbasskillnaderna, och därmed finns det också avsevärda skillnader i de statsandelar kommunerna erhåller.
- Inkomstfinansieringen från differensen mellan inkomster och utgifter har på senare år inte räckt för att finansiera kommunernas investeringar utan skulden i den kommunala ekonomin har ökat. Kommunerna använder olika tillgångsfinansieringsmodeller mer än tidigare, vilket försvårar jämförelser mellan kommuner.
- Räknat på femårsmedelvärdet av verksamhetens och investeringarnas kassaflöde hittar man det starkaste ekonomiska läget i den största och minsta kommunstorleksklassen och det svagaste i den näst största klassen. Detta beror på att kommuner med över 100 000 invånare har bättre inkomstfinansiering än övriga kommunstorleksklasser, och den räcker bra till investeringarna. I den minsta kommunstorleksklassen (under 2 000 invånare) är investeringarna klart mindre än i övriga klasser. De största investerings- och finansieringsbehoven finns i storleksklassen för kommuner med 40 000–100 000 invånare, vilka växer och investerar kraftigt.
- Situationen för de två minsta kommunstorleksklasserna försämras av att social- och hälsovårdens nettodriftskostnader per invånare är större än i andra kommuner. Stora kommuner och snabbt växande kommuner har överlag ett bättre läge än små kommuner och kommuner som tappar befolkning.
- På grund av det försämrade ekonomiska läget i kommunerna ökar med stor sannolikhet antalet kommuner som uppfyller kriterierna för en speciellt svår ekonomisk ställning, även om det inte går att uppskatta det exakta antalet.

Utgångspunkten för kommunens verksamhet och ekonomi är att trygga invånarnas bas-service. Enligt kommunallagen ska budgeten och ekonomiplanen göras upp så att förutsättningarna för skötseln av kommunens uppgifter tryggas. Även bestämmelserna om utvärderingsförfarandet i fråga om kommuner som har en speciellt svår ekonomisk ställning understryker kommunens uppgift att garantera sina invånare de lagstadgade tjänsterna.

I detta kapitel beskrivs de senaste årens utveckling och utsikter för kommuners, samkommuners och kommunkoncerners ekonomi. Kapitlet lyfter också fram några förändringar och utvecklingslinjer som påverkat skötseln av ekonomin de senaste åren. Kapitlets granskning är översiktlig och kompletteras av de temaspecifika granskningarna av kommunernas skattebasutveckling och statsandelssystemet för basservice.

3.1 Kommunernas ekonomi ska granskas ur olika perspektiv och på längre sikt

Vid bedömning av kommunens ekonomi är det inte möjligt att använda ett enstaka nyckeltal som beskriver kommunens ekonomiska läge uttömmande. Kommunens inkomst- och utgiftsbalans beskrivs av kommunens resultaträkning och dess olika delresultat samt över- eller underskott. Inom kommunsektorn har inkomst- och utgiftsbalansen ofta mätts med årsbidraget och dess relation till avskrivningar. På lång sikt beskrivs inkomst- och utgiftsbalansen av ackumulerat över- eller underskott i balansräkningen. Kommunens utrymme för utgiftsökningar kan beskrivas genom att jämföra skattesatsen med andra kommuner trots att det inte finns någon lagstadgad övre gräns för skattesatsen.

Inkomst- och utgiftsrelationen beskriver dock inte kommunens ekonomi som helhet. Ekonomisk balans innefattar även tillräcklig finansiering, dvs. att kommunen har tillräcklig likviditet och tillgång till finansiering för investeringar. Finansieringsperspektivet kan granskas t.ex. genom verksamhetens och investeringarnas kassaflöde. Även lånebeloppet, dess utveckling, hur inkomsterna räcker för att betala lånen samt relationen mellan egen och utomstående finansiering beskriver hur kommunen finansieras.

Bedömningen av kommunens ekonomi påverkas även av vilken helhet som granskas. Ekonomin kan granskas med bara kommunens data eller med kommunkoncernens data. I detta kapitel avser kommunkoncern den helhet som konsoliderats i koncernbokslutet, dvs. kommunen samt dess dottersammanslutningar och andelar i samkommuner

där kommunen är medlem². Numera används koncernbokslutet även för att fastställa om kommunens ekonomi är i kris.

Eftersom det finns flera ekonomiska perspektiv skapas kapitlets lägesbild över kommunernas ekonomi ur olika perspektiv. Enskilda kommuner kan ha ett speciellt utmanande ekonomiskt läge trots att försämringen av t.ex. inkomst- och utgiftsbalansen inte är betydande på landsnivå³. Det står klart att en allt större grupp kommuner med ekonomiska mått är på väg att bli kriskommuner de närmaste åren. Att skapa en lägesbild underlättas inte av att den kommunala ekonomin ett visst år kan påverkas av flera engångsfaktorer såsom varierande skatteintäkter. Därför ska läget och utsikterna för den kommunala ekonomin aldrig granskas utifrån data för ett enskilt år utan alltid på längre sikt.

3.2 Inkomster och utgifter är inte i balans i alla kommuner

Kommunens resultaträkning beskriver hur skattefinansieringen (skatteinkomster och statsandelar) räcker till utgifterna för ordnandet av tjänster. Utgifterna för tjänsterna kan beskrivas med verksamhetsbidraget, där inkomster av tjänsterna har dragits av från utgifterna. Dessa s.k. nettoutgifter beskriver utgifterna med kort verkningstid, och skattefinansieringen bör i varje fall räcka till att täcka dem. Om kommunen har sin ekonomi i balans ska inkomstfinansieringen dock även räcka till investeringar och betalning av lånen. Därför bör skattefinansieringen alltid vara större än verksamhetsbidraget. Kommunernas resultaträkningsposter och vissa andra nyckeltal har sammanställts i tabell 3.1.

² Den kommunkoncern som avses i kommunallagen består av kommunen och dess dottersammanslutningar. Dottersammanslutning avser en sammanslutning där kommunen har bestämmande inflytande i bokföringslagens mening. Stiftelser där kommunen har bestämmande inflytande behandlas som dottersammanslutningar..

³ I detta kapitel granskas ekonomin i Fastlandsfinlands kommuner, som 2018 var totalt 295 och 2020 totalt 294. Kommunerna på Åland hamnar utanför denna granskning.

Tabell 3.1 Övergripande nyckeltal för kommunernas ekonomi 2015–2018

	2015	2016	2017	2018	Förändring 2015–2018, md euro	Förändring 2015–2018, procent
Verksamhetsbidrag	-28,3	-28,5	-28,1	-29,1	0,80	2,8 %
Skatteinkomster	21,7	22,0	22,4	22,3	0,66	3,0 %
Driftsekonomi, statsandelar	8,2	8,8	8,5	8,5	0,26	3,2 %
Skattefinansiering tot.	29,9	30,8	30,9	30,8	0,92	3,1 %
Finansiella poster, netto	0,5	0,4	0,5	0,4	-0,09	
Årsbidrag	1,9	2,7	3,3	2,1	0,17	9,0 %
Avskrivningar och nedskrivningar	2,1	2,1	2,2	2,2	0,11	5,3 %
Årsbidrag - avskrivningar	-0,2	0,6	1,1	-0,1	0,06	
Nettoinvesteringar	-2,5	-2,4	-2,4	-2,8	-0,28	11,3 %
Årsbidrag - nettoinvesteringar	-0,6	0,3	0,9	-0,7	-0,11	
Länestock	15,5	16,1	16,1	16,7	1,23	7,9 %
Kassa och bank	4,1	4,6	5,2	4,9	0,76	18,5 %
Ackumulerat över-/underskott i balansräkningen	9,4	10,3	11,3	11,3	1,84	19,5 %
Skattesats, viktad	19,85	19,89	19,92	19,87		0,02 %-enh.

Källa: Statistikcentralen

Förutom inkomsterna är verksamhetsbidragets utveckling avgörande för kommunens ekonomiska balans. Mellan 2015 och 2018 ökade kommunernas sammanräknade nettoutgifter med 2,8 procent på grund av ökningarna i personalutgifter och köp av tjänster, men förändringen varierar kommunvis. Skattefinansieringen ökade något mer under samma period. Vid tolkning av den ekonomiska balansen på årsnivå ska man beakta att för mycket kommunalskatt redovisades till kommunerna 2017, vilket rättades till 2018. Således kan resultaträkningen ge en felaktig bild av att balansen i den kommunala ekonomin försämrats kraftigt mellan dessa två år. Balansen i den kommunala ekonomin ska alltid granskas på längre sikt.

Årsbidragets tillräcklighet kan bedömas i relation till avskrivningar eller investeringar. Relationen mellan årsbidraget och avskrivningarna beskriver hur långt inkomsterna räcker för att täcka gjorda investeringar under deras verkningstid. Relationen mellan årsbidraget och investeringarna beskriver hur väl inkomstfinansieringen via resultaträkningen täcker

nya investeringar, som typiskt är större än de tidigare. Även om kommunens ekonomi ser ut att vara i balans utifrån relationen mellan årsbidraget och avskrivningarna, kan kommunen tvingas ta mer lån för att finansiera de nya investeringarna.

Om man tittar på kommunernas sammanräknade data är inkomsterna och utgifterna i balans. Granskningen av hela kommunsektorn ger dock inte någon bild av en enskild kommuns ekonomi utan variationerna mellan kommunerna kan vara stora. Här bör man beakta att skatteinkomsten ett visst år kan variera så mycket att det påverkar bilden av kommunens inkomst- och utgiftsbalans. Därför ska kommunens resultat alltid granskas på längre sikt.

NYCKELTAL I KOMMUNERNAS BOKSLUT

Verksamhetsbidrag eller nettoutgifter avser skillnaden mellan intäkter av och kostnader för ordnandet av tjänster. Trots namnet är verksamhetsbidraget negativt i kommunerna och finansieras i huvudsak skattemässigt, dvs. med skatteinkomster och statsandelar. Samkommuner har i regel ett positivt verksamhetsbidrag.

Årsbidrag beskriver det sammanräknade beloppet av verksamhetsbidrag, skattefinansiering samt finansiella intäkter och kostnader. Således beskriver årsbidraget skillnaden mellan årets intäkter och utgifter, vilken kan användas för investeringar och amorteringar. Detta kallas även inkomstfinansiering.

Avskrivningar och nedskrivningar beskriver räkenskapsperiodens andel av utgifter med lång verkningstid (investeringsutgifter). Utgifter med lång verkningstid tas inte upp som kostnad i resultaträkningen på en gång utan fördelas som s.k. avskrivningar enligt plan på olika räkenskapsperioder över en förutbestämd verkningstid. Nedskrivningarna kompletterar avskrivningar enligt plan då tillgångsvärdena blir för höga. I förekommande fall nedskrivs även mark- och vattenområden samt värdepapper.

Nettoinvesteringar beräknas genom att från investeringsutgifterna dra av investeringarnas finansieringsandel samt inkomster från överlåtelse av investeringsvaror.

Kassa och bank består av kontanter, banktillgodohavanden och finansiella värdepapper.

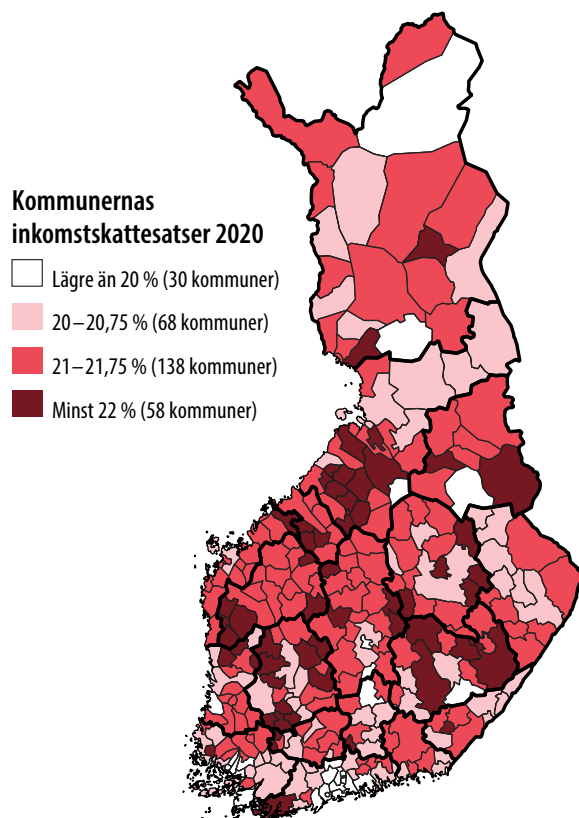
Viktad skattesats beräknas med beaktande av kommunspecifikt beskattningsbara förvärsinkomster.

Skatteinkomsterna utgör huvuddelen av kommunernas inkomster

Kommunernas skatteinkomster består av kommunalskatt på förvärsinkomster, samfundsskatteandel och fastighetsskatt. Av skatteinkomsterna utgör kommunalskatten den största delen. År 2018 utgjorde den i snitt 84 procent av skatteinkomsterna, men kommunvis varierade andelen från 65 procent till över 90 procent.

En åldrande befolkning och inrikes omflyttning påverkar förvärvsinkomsternas utveckling och struktur. Förvärvsinkomststrukturen påverkar i sin tur kommunalskatteintäkterna eftersom avdragen varierar i olika inkomstslag. I snitt är två tredjedelar av förvärvsinkomsterna lön och ungefär en fjärdedel pension. Förvärvsinkomststrukturen skiljer sig mellan kommunstorleksklasserna. I de största städerna utgör löner ca 70 procent och i de minsta kommunerna ungefär hälften. De senaste åren har pensionernas andel av förvärvsinkomsterna ökat i alla kommunstorleksklasser.

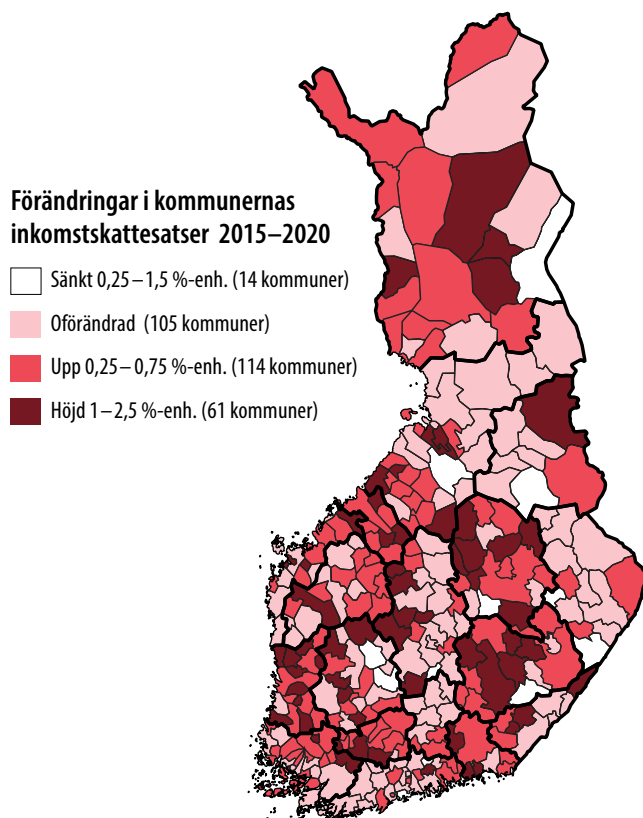
Skillnaderna mellan kommunernas inkomstskattesatser har ökat något på 2010-talet. År 2010 var 16,5 den lägsta och 21,0 den högsta skattesatsen bland kommunerna i Fastlandsfinland. År 2020 är den lägsta skattesatsen 17,0 och den högsta har gått upp till 23,5 procent. De högsta skattesatserna finns oftast i små kommuner som tappar befolkning.



Figur 3.1 Kommunernas inkomstskattesatser 2020

Källa: Skatteförvaltningen
Kartunderlag: Lantmäteriverket

Mellan 2015 och 2020 höjdes skattesatsen i 175 kommuner, och i 61 av dem med mer än en procentenhet. Samma period sänktes skattesatsen i 14 kommuner. År 2020 har ca 100 kommuner samma skattesats som de hade fem år tillbaka



Figur 3.2 Förändring i kommunernas inkomstskattesatser 2015–2020

Källa: Statistikcentralen och Skatteförvaltningen
Kartunderlag: Lantmäteriverket

Lättnader i inkomstbeskattningen har ökat avdragen i kommunalbeskattningen. Detta har lett till att kommunernas nominella skattesats är ca 20 procent medan den effektiva skattesatsen är ca 14,5. Differensen mellan den nominella och effektiva skattesats⁴ påverkas av invånarnas förvärsinkomstnivå eftersom små- och medelinkomsttagare får mest skatteavdrag.

⁴ Kommunens effektiva skattesats erhålls genom att kommunalskattebeloppet relateras till de skattepliktiga förvärsinkomsterna. Avdragen i beskattningen gör att kommunalskatten blir lägre än kommunens nominella skattesats.

Statens beslut om skattelättnader belastar dock inte kommunernas ekonomi eftersom därav följande skattebortfall för kommunerna sedan 2003 kompenseras fullt ut genom statsandelssystemet.

Samfundsskatten utgör i snitt 8 procent av kommunernas skatteinkomster, men skillnaderna mellan kommunerna är betydande. Samfundsskatteintäkterna är ojämnt fördelade mellan kommunerna. År 2019 fick de största städerna ca 60 procent av landets samfundsskatteintäkter, enbart Helsingfors fick ca 31 procent. Helsingfors andel av samfundsskatteintäkterna ökade med drygt 12 procentenheter mellan 2010 och 2019. Skogsposten har avsevärd betydelse för små skogsdominerade kommuner. År 2017 var skogspostandelen av en kommuns samfundsskatteintäkter 97 procent som högst. I 13 kommuner står posten för över 90 procent av samfundsskatteintäkterna och i 54 kommuner för över 75 procent. I stora städer är skogspostandelen däremot mycket liten.

Typiskt för samfundsskatteintäkter är deras konjunkturkänslighet. Intäkterna kan variera avsevärt från år till år, även i enskilda kommuner, särskilt om det finns få företag i kommunen eller om de är koncentrerade till samma bransch.

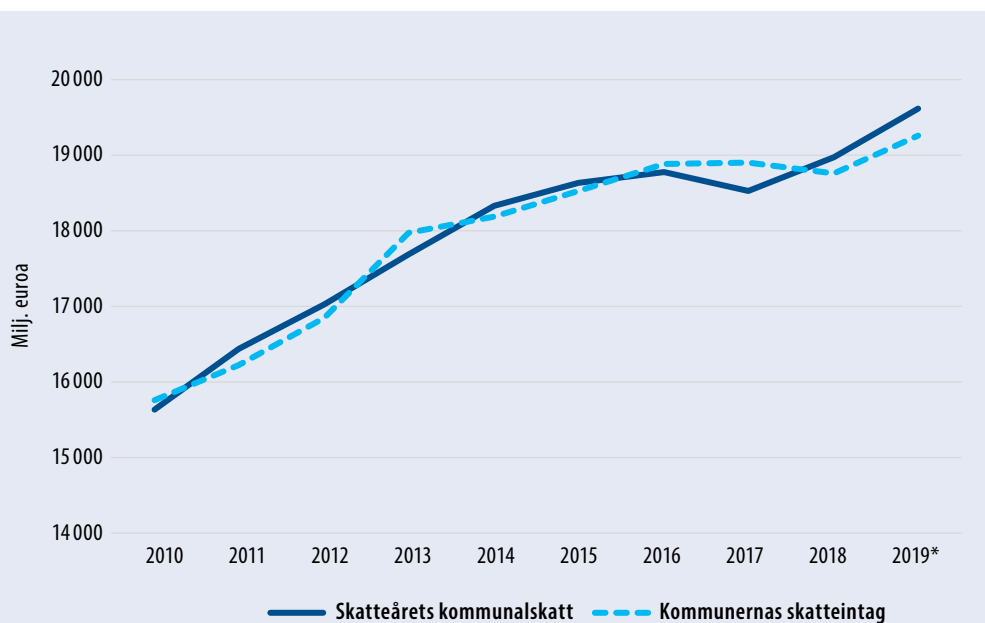
Fastighetsskatten utgör i snitt 8 procent av kommunernas skatteinkomster och andelen har ökat de senaste åren. En bidragande orsak till detta är att de nedre och övre gränserna för den allmänna fastighetsskatteprocentsatsen samt procentsatsen för stadigvarande och andra bostadsbyggnader höjts flera gånger under de tio senaste åren. Den övre gränsen för procentsatsen har också höjts i fråga om kraftverk och obebyggda byggplatser. Fastighetsskatteinkomsten per invånare uppvisar inte lika stora skillnader mellan kommunstorleksklasserna som andra skatteslag. Högst skatteinkomst per invånare har kommuner där det finns kraftverk eller många fritidsbostäder samt stora städer, där markens beskattningsvärde är högre.

ÅRLIG VARIATION I REDOVISNINGEN AV SKATTEINKOMSTER

Kommunalskatten uppbärs tillsammans med övrig skatt på förvärvsinkomster (statlig inkomstskatt, kyrkoskatt och sjukförsäkringsavgifter). Skatten kommer in från privatpersoner genom förskottsbetalning, förskottsinnehållning, komplettering av förskott och kvarskatt under skatteåret och påföljande år. Skatteintaget redovisas till staten, kommunerna, församlingarna och Folkpensionsanstalten genom förvärvs- och kapitalinkomstskattredovisningen.

I redovisningen till skattetagarna används först skattetagargruppernas relativa andelar. Innan beskattningen är avslutad sker utdelningen enligt en prognos över varje skattetagares andel av alla förvärvs- och kapitalinkomstskatter. När beskattningen är avslutad används andelar som överensstämmer med den slutliga beskattningen. Den största förklaringen till att skattetagargruppernas andelar förändras jämfört med prognosen är en avvikande utveckling av kapitalinkomstskatten. Trots att kommunerna inte är kapitalinkomstskattetagare påverkar utvecklingen skattetagargruppernas relativa andel av förvärvs- och kapitalinkomstskatterna. I redovisningen av kommunalskatteintaget används kommunspecifika andelar.

Kalenderårets redovisade belopp följer i regel den slutliga skattens utveckling. Utöver inkomstutvecklingen påverkas beloppet även av förändringar i skattetagarnas andelar samt systemförändringar som påverkar skatteintagstidpunkterna. Således är det redovisade beloppet typiskt mer volatilt än utvecklingen av skatteårets debiterade skatt (figur 3.3).



Figur 3.3 Kommunalskattens utveckling, skatteårets slutliga skatt och skatteintag 2010–2019

Kommunalskatt är en skatt till kommunerna som betalas på skattepliktig förvärvsinkomst. Kommunen beslutar själv om sin skattesats, men inkomstskattelagen har bestämmelser om skattepliktiga inkomster samt inkomst- och skatteavdrag. Vissa avdrag görs i både stats- och kommunalbeskattningen.

Kommunerna får även en del av **samfundsskatteintäkterna**. År 2020 är kommunernas andel 32,13 procent. Utdelningen till en enskild kommun är dess sammanräknade företagsverksamhets- och skogspostbeloppets relativa andel av alla kommuners sammanräknade belopp för dessa poster.

Kommunens **företagsverksamhetspost** beräknas enligt debiterad samfundsskatt och om företaget har driftställen i flera kommuner sker beräkningen enligt antalet anställda per kommun.

Kommunernas **skogspost** av samfundsskattebeloppet är en skogsskatteandel med tillägg för kommunernas andel av den samfundsskatt som debiteras Forststyrelsen och dess skogsbruksdotterbolag. Kommunernas skogsskatteandel räknas årligen ut så att skogsskatteandelen för 2007 ändras så att den motsvarar förändringen i bruttorotprisinkomsterna. Skogsskatteandelen är minst 5 och högst 15 procent av kommunernas samfundsskatt. Skogsposten började tillämpas efter övergångstiden för arealbaserad skogsbeskattning i beskattningen av virkesförsäljningsinkomster.

Fastighetsskatt är en kommunal skatt och beräknas enligt en procentsats fastställd av den kommun där fastigheten finns och fastighetens beskattningsvärde. För fastigheter fastställs separata beskattningsvärden på byggnader och mark.

FÖRÄNDRINGAR 2018–2019 SOM PÅVERKAT KOMMUNALSKATTEINTAGET

År 2019 påverkades kommunalskatteintaget av flera faktorer. Skattebetalningstiderna ändrades vid övergången till flexibel slutbeskattning, förskottsinnehållningsförfarandet ändrades och skatteredovisningen påverkades av problem vid införandet av inkomstregistret. I förskottsinnehållningen gick man över till en årsinkomstgräns på skattekortet medan biinkomstskattekortet slopades. Detta flyttade skatteintaget mer mot slutet av året och delvis över på följande år. Anmälningssproblem i inkomstregistret gjorde att de redovisade beloppen blev mindre i början av året, men problemet avhjälpes mot slutet av året.

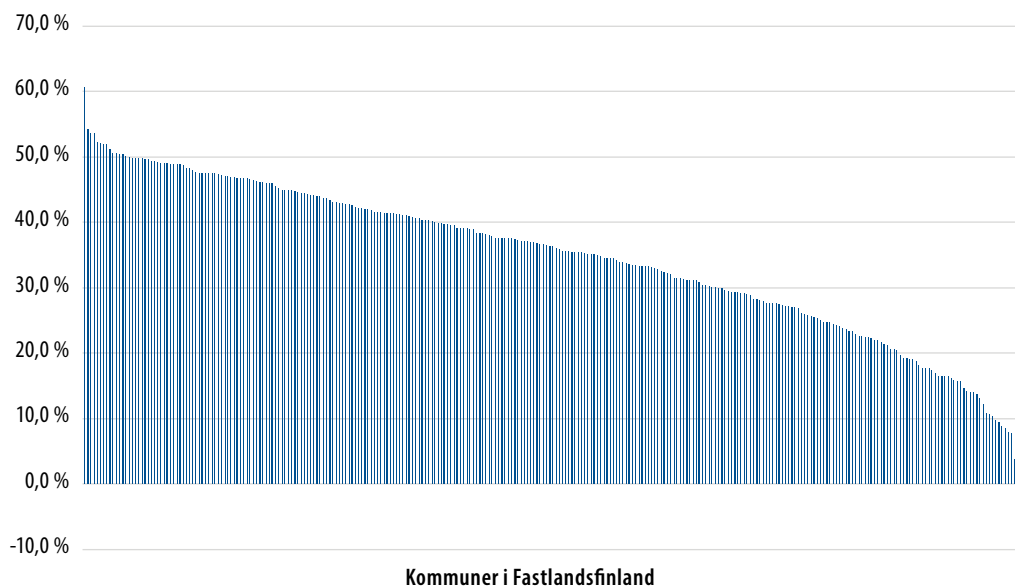
År 2018 påverkades kommunalskatteintaget av oväntat stora förskottsåterbetalningar samt rättelsen av skatteinkomstutdelningen till kommungruppen. Med rättelsen gjordes ett avdrag för de alltför stora skattebelopp som tidigare utdelats till kommunerna.

Statsandelssystemet tryggar ordnandet av basservice överallt i Finland

Med statsandel avses en statsandel enligt lagen om statsandel för kommunal basservice (1704/2009) samt finansiering enligt lagen om finansiering av undervisnings- och kulturverksamhet (1705/2009). Statsandelarna utgör i genomsnitt cirka en femtedel av kommunernas finansiering. Ett viktigt syfte med statsandelssystemet är att garantera att alla kommuner, oavsett skillnader i förhållanden, servicebehov och inkomstbas, har möjligheter att klara av sina lagstadgade uppgifter. Dessutom medfinansierar staten kommuners uppgifter och verksamhet via statsunderstöd. År 2019 var det sammanlagda statsbidraget till kommunerna ca 10,7 miljarder euro, varav ca 9,7 miljarder euro i statsandelar och ca 1,0 miljarder euro i övrigt statsbidrag. Statsandelarna för basservice uppgick till ca 8,7 miljarder euro.

Statsandelssystemet för basservice omfattar följande lagstadgade tjänster i kommunerna: småbarnspedagogik, förskoleundervisning, grundläggande utbildning, social- och hälsovård, allmänna bibliotek, allmänna kulturväsendet samt grundläggande konstundervisning. Statsandelarna för basservice är inte direkt avsedda för finansiering av andra uppgifter men är en del av kommunens nettofinansiering, och i slutändan bestämmer kommunen själv om dess användning.

Utvecklingen av statsandelarna för basservice påverkas av befolkningsutvecklingen, ändringar i bestämningsfaktorerna, indexhöjningar och statens diskretionära åtgärder (uppgiftsändringar). Statsandelarna utgör i snitt en drygt femtedel av kommunernas driftsintkomster. Andelen varierar dock kommunvis från -3 procent till 61 procent (figur 3.4).



Figur 3.4 Statsandelar i kommunernas driftsinkomster 2018⁵

Källa: Statistikcentralen

5 Då statsandelarna är negativa, såsom för t.ex. Grankulla 2018, behöver staten inte kräva tillbaka finansiering från någon kommun eftersom statsandelar för basservice, finansiering av undervisnings- och kulturverksamhet samt hemkommunersättningarna för förskoleundervisning och grundläggande utbildning betalas ut samtidigt. Hemkommunersättningarna gör att även Grankulla får en utbetalning av statlig finansiering 2018, totalt 0,63 miljoner euro. Att statsandelarna är negativa för Grankulla beror i synnerhet på en stor utjämnning till följd av kommunens skatteinkomster, m.a.o. ett stort utjämningsavdrag från statsandelarna. Hemkommunersättningarna tas upp under verksamhetsintäkter och -kostnader i kommunernas bokföring, inte under statsandelar.

SÅ HÄR FUNGERAR STATSANDELSSYSTEMET FÖR BASSERVICE

Statsandelssystemet för basservice består av två delar: utjämning av behovs- och omständighetsskillnader (s.k. kalkylerad statsandel) samt utjämning av kommunernas inkomstbasskillnader. I statsandelar för basservice ingår också tilläggsdelar för särskilt gles bosättning, skärgårdskommuner och kommuner inom samernas hembygdsområde samt varaktiga eller tidsbegränsade minskningar och öknings av statsandelarna.

Med kalkylerad statsandel avses statsandelar som betalas för kalkylerade kostnader (kostnadsbasen). På landsnivå täcker staten ca 25 procent av kostnaderna för lagstadgad basservice. Eftersom alla kommuner har en lika stor självfinansieringsandel per invånare beror den enskilda kommunens kalkylerade statsandelsprocent på dess kalkylerade kostnader – ju större kostnaderna per invånare är, desto större blir den kalkylerade statsandelsprocenten och tvärtom.

Den kalkylerade statsandelen är till ca 67 procent baserad på åldersstrukturen och till 24 procent på sjukfrekvensen, men det finns vissa skillnader mellan kommunstorleksgrupperna. Sjukfrekvensandelen av kalkylerade kostnader är högre i mindre kommuner än i större, men det finns dock rätt stora regionala skillnader i sjukfrekvensen. Andelen övriga faktorer är större i kommuner med över 100 000 invånare, vilket framförallt beror på främmandespråkfaktorn. Sedan 2015 har kalkylerade kostnader för främmandespråkighet varit den snabbast växande enskilda kostnadsfaktorn.

De kalkylerade kostnaderna för statsandelen för kommunal basservice fås genom addition av de produkter som fås när grundpriserna, angivna enligt åldersklass, multipliceras med antalet invånare i kommunen i respektive åldersklass. Till denna summa läggs kommunens kalkylerade kostnader som fastställts på grundval av sjukfrekvens, arbetslöshet, inslaget av personer med främmande språk som modersmål, tvåspråkighet, karaktär av skärgård, befolkningstäthet och utbildningsbakgrund. Åldersklassgrundpriset är högre för barn samt äldre åldersklasser, som alltså orsakar de största kostnaderna för kommunen. Grundpriset för befolkningen i arbetsför ålder (19–64 år) är avsevärt lägre.

Inkomstbasutjämningen sker genom en skatteinkomstbaserad utjämning av statsandelar som antingen ökar eller minskar de beviljade statsandelarna. Till en kommuns kalkylerade skatteinkomst i utjämningen räknas kommunens kalkylerade kommunalskatt och andel av samfundsskatteintäkterna samt fastighetsskatt för kärnkraftverk. Vid beräkning av den skatteinkomstbaserade utjämningen används landsgenomsnittet av kommunalskattesatserna så att en enskild kommuns ändring av skattesatsen inte påverkar kommunens utjämningstilläggs- eller utjämningsavdragsbelopp. Inkomstbasutjämningen innebär inte att kommunala skatteinkomster överförs till en annan kommun utan det handlar om ett statsandelstillägg eller -avdrag.

Den skatteinkomstbaserade delen utgör numera ca 10 procent av hela statsandelen. Inkomstutjämningen har störst betydelse för kommuner med under 5 000 invånare. Där utgör inkomstutjämningen cirka en fjärdedel av hela statsandelsbeloppet. År 2019 var utjämningstilläggsbeloppet ca 1,4 miljarder euro.

Hur statsandelarna fördelar sig kommunvis

Eftersom variationerna i kommunernas behovs- och omständighetsfaktorer samt inkomstbasskillnaderna är stora finns det också avsevärda skillnader i de erhållna statsandelarna. Oftast används nyckeltalet euro per invånare vid jämförelser av kommunernas statsandelar, men det finns också skäl att titta på statsandelsbeloppen.

I tabell 3.2 jämförs statsandelsbeloppen per kommunstorleksklass. Räknat per invånare blir statsandelarna i regel större ju mindre kommunstorleksklasser man tittar på. I städer med över 100 000 invånare har statsandelsbeloppet per invånare minskat de senaste åren medan det ökat i övriga kommunstorleksklasser. Något som påverkat förändringen i de största städerna är framförallt Helsingfors årligen ökande skatteinkomstbaserade utjämningsavdrag från statsandelarna. I övriga städer med över 100 000 invånare har statsandelarna ökat med ca 20 miljoner euro mellan 2015 och 2018. Statsandelen per invånare har minskat i Åbo, Kuopio och Jyväskylä, men förändringen är liten.

Tabell 3.2 Statsandelar per kommunstorleksklass, euro/invånare

	2015	2016	2017	2018
Huvudstadsregionen	408	502	372	357
Övriga över 100 000 inv.	1 346	1 436	1 369	1 369
40 001–100 000 inv.	1 460	1 580	1 546	1 571
20 001–40 000 inv.	1 427	1 548	1 533	1 531
10 001–20 000 inv.	1 970	2 096	2 093	2 077
5 001–10 000 inv.	2 480	2 611	2 592	2 580
2 000–5 000 inv.	3 207	3 357	3 389	3 373
Under 2 000 inv.	3 439	3 528	3 546	3 536
Fastlandet	1 498	1 605	1 551	1 541

Källa: Statistikcentralen

Statsandelen per invånare (tabell 3.3.) är väsentligt högre i kommuner som tappar befolkning än i växande kommuner. I kommuner där befolkningen minskar har statsandelarna ökat snabbare än i andra kommuner. Skatteinkomstbaserad utjämning förklarar en del av förändringen, men även den kalkylerade statsandelen ligger över genomsnittet. Det är framförallt sjukfrekvensen och en mer äldrebetonad åldersstruktur som avspeglas i statsandelsnivån och även i förändringen. Statsandelarna för åtta av de snabbt växande kommunerna minskas med totalt 613 miljoner euro genom inkomstutjämningen. Även här förklarar Helsingfors utvecklingen i betydande grad.

I snabbt växande kommuner har den s.k. kostnadsbaserade statsandelen ökat. Mätt i euro har statsandelen ökat nästan lika mycket för kommuner med växande respektive minskande befolkning.

Tabell 3.3 Statsandelar per kommunstorleksklass enligt kommunens befolkningsförändring, 1 000 euro och euro/invånare

	2015	2016	2017	2018	Förändring
	Euro/inv.	Euro/inv.	Euro/inv.	Euro/inv.	Euro/inv.
Snabbt växande	610	697	571	557	-53
Växande	1 326	1 435	1 401	1 404	78
Minskande befolkning	1 921	2 044	2 033	2 044	123
Snabbt minskande befolkning	2 921	3 068	3 098	3 095	174
Hela landet	1 498	1 605	1 551	1 541	43

	2015	2016	2017	2018	Förändring,
	1 000 euro	1 000 euro	1 000 euro	1 000 euro	1 000 euro
Snabbt växande	932 853	1 080 653	897 561	887 878	-44 975
Växande	2 370 441	2 600 988	2 563 434	2 580 345	209 904
Minskande befolkning	2 564 037	2 719 395	2 686 550	2 677 461	113 424
Snabbt minskande befolkning	2 256 937	2 370 552	2 356 009	2 311 071	54 134
Hela landet	8 124 268	8 771 588	8 503 554	8 456 755	332 487

Källa: Statistikcentralen och FM

I regel blir statsandelarna viktigare för kommunernas ekonomi ju mindre kommunerna är (tabell 3.4). I snitt utgör statsandelarna ca 28 procent av skattefinansieringen och nivån har varit oförändrad de senaste åren. I kommuner med under 5 000 invånare utgör statsandelarna i snitt cirka hälften av skattefinansieringen, i de största städerna drygt 15 procent. Trots att förändringarna inte är stora i alla delar är det anmärkningsvärt att den relativa vikten av statsandelar har ökat i alla invånarklasser med undantag för huvudstadsregionens städer. Den största ökningen har skett i förhållandevis stora städer med 40 000–100 000 invånare.

Tabell 3.4 Statsandelar i skattefinansieringen (skatteinkomster och statsandelar), procent

	2015	2016	2017	2018
Huvudstadsregionen	7,8	9,2	6,8	6,6
Övriga över 100 000 inv.	26,1	27,4	26,3	26,4
40 001–100 000 inv.	27,1	28,5	28,0	28,5
20 001–40 000 inv.	26,6	28,0	27,4	27,6
10 001–20 000 inv.	35,5	36,7	36,3	36,3
5 001–10 000 inv.	41,2	42,3	41,6	41,6
2 000–5 000 inv.	49,9	51,2	50,7	50,9
Under 2 000 inv.	51,2	52,1	51,1	51,3
Fastlandet	27,4	28,5	27,5	27,5

Källa: Statistikcentralen

De minsta kommunernas andel av hela statsandelsbeloppet är relativt liten men klart större än kommunklassens andel av landets befolkning. Kommuner med under 10 000 invånare fick 30 procent av alla statsandelar och stod för mindre än 1 procent av skatteinkomsterna. I motsats fick de största kommunerna (över 100 000 invånare) ca 21 procent av alla statsandelar 2018 och stod för ca 44 procent av skatteinkomsterna (tabell 3.5). Å andra sidan fick städerna i huvudstadsregionen bara ca 5 procent av alla statsandelar.

Tabell 3.5 Statsandelar och skatteinkomster per kommunstorleksklass 2018

Storleksklass	Kommuner, antal	Invånarantal (31.12.2018)	Klassens andel av hela befolkningen	Statsandelar totalt, mn euro	Klassens andel av hela landets statsandelar	Skatteinkomster totalt, mn euro	Klassens andel av hela landets skatteinkomster
Huvudstadsregionen	3	1 159 840	21,1 %	414	4,9 %	5 901	26,4 %
Övriga över 100 000 inv.	6	1 010 057	18,4 %	1 383	16,4 %	3 856	17,3 %
40 001–100 000 inv.	17	1 016 083	18,5 %	1 602	18,9 %	4 010	18,0 %
20 001–40 000 inv.	30	819 892	14,9 %	1 256	14,8 %	3 293	14,8 %
10 001–20 000 inv.	41	596 663	10,9 %	1 239	14,7 %	2 171	9,7 %
5 001–10 000 inv.	74	541 539	9,9 %	1 397	16,5 %	1 965	8,8 %
2 000–5 000 inv.	90	295 185	5,4 %	993	11,7 %	962	4,3 %
Under 2 000 inv.	34	48 871	0,9 %	173	2,0 %	164	0,7 %
Totalt	295	5 488 130	100,0 %	8 457	100,0 %	22 321	100,0 %

Källa: Statistikcentralen

Skattekompensation har blivit en viktig inkomstpost för kommunerna

Sedan 2003 har kommunerna kompenserats för minskat skatteintag till följd av statens ändringar i grunderna för beskattning av förvärvsinkomst. Under 2003–2009 kompen-serades skattebortfallet med en lika stor kommunvis ökning av beloppet per invånare i statsandelen för social- och hälsovård genom att statsandelsprocenten höjdes. Förfaran-det hade en inkomstfördelande effekt på kommunerna beroende på hur stort skattebort-fallet var i förhållande till statsandelsökningen. Kommuner med genomsnittligt fler lågin-komsttagare förlorade mest.

Sedan 2010 är statsandelskompensationen lika stor som den enskilda kommunens skatte-bortfall och utbetalas genom statsandelen för basservice. Ersättningsbeloppet är slutligt, dvs. det justeras inte enligt index eller på annat sätt. År 2019 uppgick kompensationen till cirka två miljarder euro, som motsvarar drygt en femtedel av det totala statsandelsbelopp-et för basservice. Denna del av statsandelen stärker alltså inte kommunens inkomstbas eftersom kommunalskatten har minskat med samma belopp.

I statsbudgeten 2020 finns nu ett eget moment för statens ersättning för förlorade skatte-inkomster som föranleds av ändringar i beskattningsgrunderna. Detta ökar statsandelssys-temets transparens.

Kompensationen för ändringar i beskattningsgrunden har störst betydelse i de minsta kommunerna. Ersättningsbeloppet per invånare ökar när kommunstorleksklassen blir mindre (tabell 3.6).

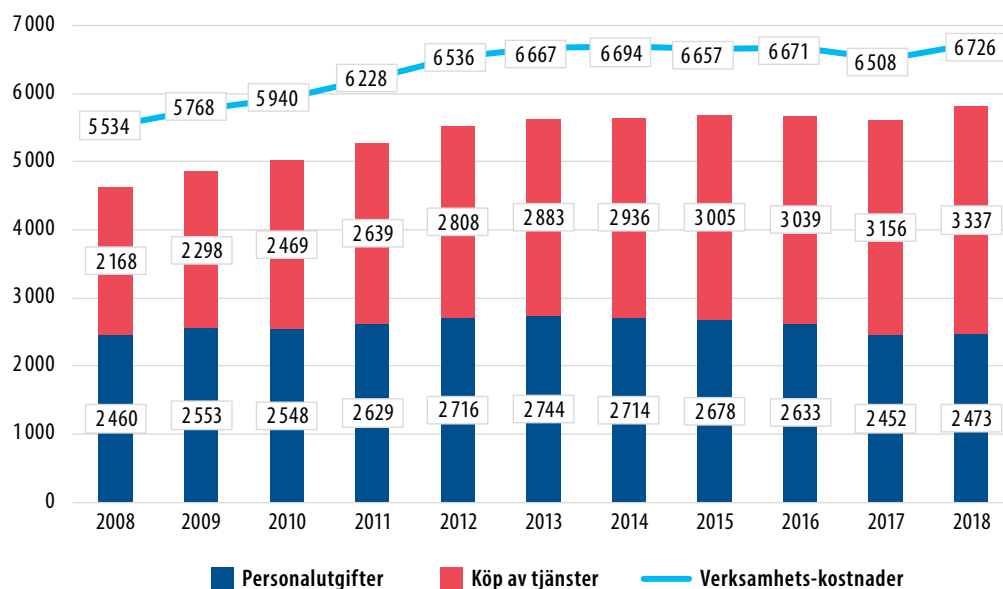
Tabell 3.6 Kompensation till kommunerna för förlorade skatteintäkter till följd av ändringar i beskattningsgrunderna, 2019

Storleksklass	Skattebortfalls-kompensationer, mn euro	Skattebortfalls-kompensationer, euro/invånare
Över 100 000 inv.	684	319
40 001–100 000 inv.	364	358
20 001–40 000 inv.	280	341
10 001–20 000 inv.	236	387
5 001–10 000 inv.	239	430
2 000–5 000 inv.	139	487
Under 2 000 inv.	26	519
Fastlandet	1 967	359

Källa: Finansministeriet

Utgiftsökningen i kommunerna beror på social- och hälsovården

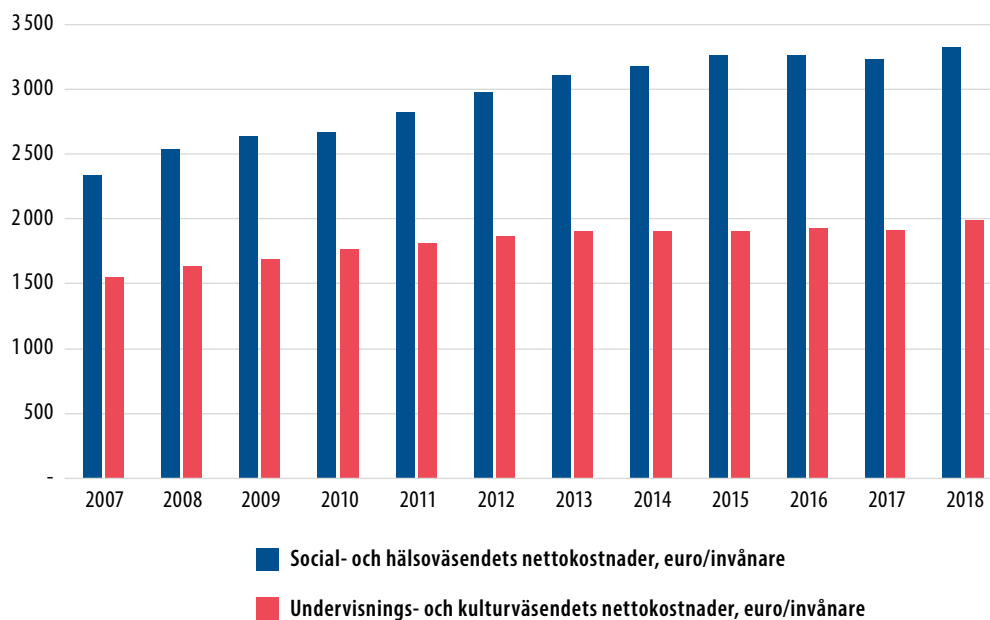
Mellan 2008 och 2018 ökade kommunernas verksamhetsutgifter per invånare med över 10 procent; 2018 var beloppet ca 6 700 euro per invånare. När man tittar på utgiftsslagen är det i huvudsak köp av tjänster som ökat medan personalutgifterna hållit sig på samma nivå. Kommunernas organisering av serviceverksamheten påverkar dock granskningen av utgiftsslagen. När tjänster i allt högre grad ordnas genom samkommuner och bolag samt kommunsamverkan förvandlas personalutgifterna till köp av tjänster ur kommunens synvinkel.



Figur 3.5 Kommunernas personalutgifter, köp av tjänster och verksamhetskostnader euro/invånare 2008–2018

Källa: Statistikcentralen

Verksamhetsområdenas utgifter har ökat mellan 2007 och 2018 framförallt i kommunernas social- och hälsoväsende. Utgifterna per invånare har i snitt ökat från ca 2 800 euro till 3 800 euro. Utgifterna i undervisnings- och kulturväsendet har inte ökat lika mycket i relativa tal och de senaste årens utgiftsökning har varit ringa.



Figur 3.6 Utgifter i kommunernas social- och hälsoväsende samt undervisnings- och kulturväsende, euro/invånare 2008–2018*

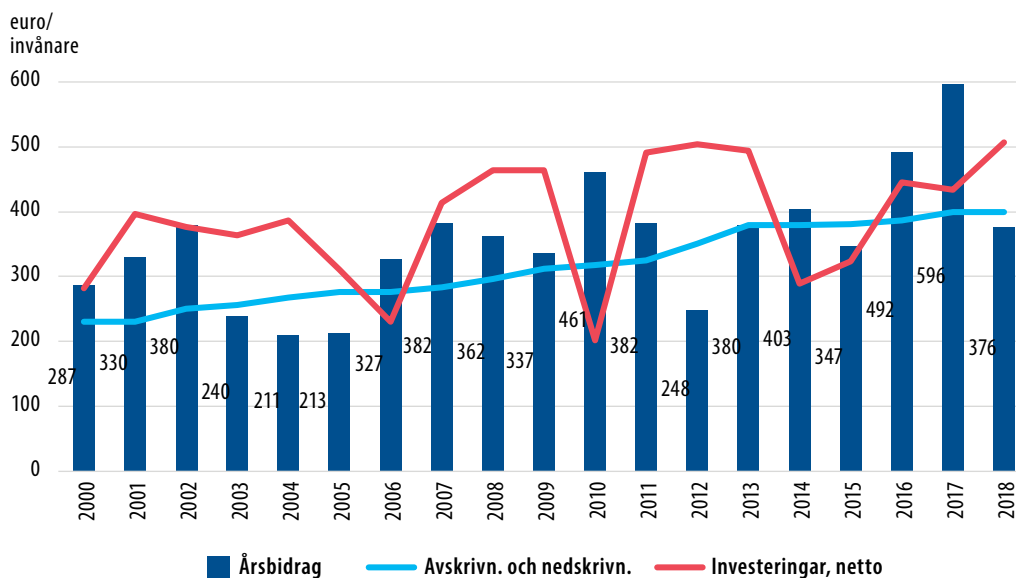
* Social- och hälsoväsendet har inkluderat småbarnspedagogik, men i figuren är den flyttad till undervisnings- och kulturväsendet för att underlätta jämförelser över längre tid.

Källa: Statistikcentralen

3.3 Kommunernas inkomstfinansiering räcker inte till investeringar

Förutom balans mellan inkomster och utgifter ska kommunens finansiering också räcka till investeringar och betalning av lånen. Framförallt i små kommuner kan det årliga finansieringsbehovet variera när stora investeringar är ojämnt fördelade över åren. Hur långt finansieringen räcker ser man t.ex. genom att jämföra årsbidraget med investeringarna.

En granskning över längre tid visar stora årliga variationer. Under bra år har årsbidraget räckt till att finansiera nettoinvesteringarna. Mer typiskt är att årets investeringar är större än årsbidraget och avskrivningarna, varvid investeringarna i praktiken lånefinansierats. Uppgifterna om t.ex. 2010 och 2014 påverkas av omstruktureringar inom kommunsektorn såsom verksamhetsöverföring till en samkommun eller bolagisering. Investeringarna i aktier eller andelar har till stor del täckts med överlåtelse av verksamhetens tillgångsposter till samkommunen eller bolaget.



Figur 3.7 Kommunernas årsbidrag, avskrivningar och investeringar, euro/invånare

Källa: Statistikcentralen

När finansieringen bedöms är utgångspunkten att ersättande investeringar ska inkomstfinansieras. Däremot är det befogat att utbyggnads- och nyinvesteringar också finansieras med främmande kapital, lån. Problem vid bedömning av den kommunala ekonomin är dock att det saknas uppföljning eller statistik för olika typer av investeringar.

När finansieringen granskas kan man utöver skuldbeloppet även titta på låneskötsel förmågan. Skuldbeloppet får inte bli orimligt stort, annars kan man kanske inte betala amorteringar och räntor. Kommunernas situation har underlättats av att marknadsrännorna länge hållit sig på en låg nivå. Låneskötselbidraget beskriver hur långt kommunens inkomstfinansiering räcker för att betala amorteringar och räntor.

Kommunens investeringsbeslut är även kulmen i strategiskt beslutsfattande eller i praktiken frågan om vilka antaganden besluten grundar sig på. Exempelvis i skolinvesteringar är det väsentligt att veta vilken befolkningsprognos kommunen bygger sin strategi på. I fall kommunen misslyckas i sin bedömning kan en ekonomiskt mycket betydande investering i värsta fall bli underutnyttjad och även svårare att återbetala.

Kommunernas bokslut ger dock inte nödvändigtvis en verklig bild av kommunens långfristiga åtaganden. I stället för lån använder kommunerna mer än tidigare olika hyresmodeller samt med dessa jämförbara partnerskaps- och PPP-modeller (public-private-partnership). Förpliktelser som följer av långfristiga åtaganden tas inte upp som skulder i kommunens bokslut. Hyror tas upp som årliga hyreskostnader i resultaträkningen och

beloppet av kommande åtaganden som hyresförpliktelser i noterna. Kommunernas hyreskostnader ökar i och med hyresmodellerna, varvid årsbidraget försämras. Å andra sidan minskar avskrivningarna, lånebeloppen och räntekostnaderna.

Olika typer av hyresmodeller minskar kommunernas skuldbelopp, även om de kan ligga nära varandra i kostnadspåverkan. Skuld- eller investeringsbeloppens utveckling kan ge en felaktig bild, om man inte beaktar alternativa finansieringsmodeller. Då olika hyres-, partnerskaps- och privatfinansieringsmodeller blir vanligare försvåras uppföljningen av kommunernas ekonomi och bedömningen av deras åtaganden.

Inkomstfinansieringen från differensen mellan inkomster och utgifter har på senare år inte räckt för att finansiera kommunernas investeringar utan skulden i den kommunala ekonomin har ökat. Kommunerna använder olika slags tillgångsfinansieringsmodeller mer än tidigare, vilket kräver sakkunskap samt noggrann bedömning av alternativens ekonomiska effektivitet. Olika finansieringsmodeller gör det svårare att jämföra kommunernas ekonomi eftersom kommunens åtaganden inte framgår av bokslutskalkylerna. Vikten av kommunalt beslutsfattande som är strategiskt och bygger på realistiska framtidsbilder ökar framöver. Riskhanteringen och -bedömningen i samband med investeringsbeslut bör därför utvecklas ytterligare.

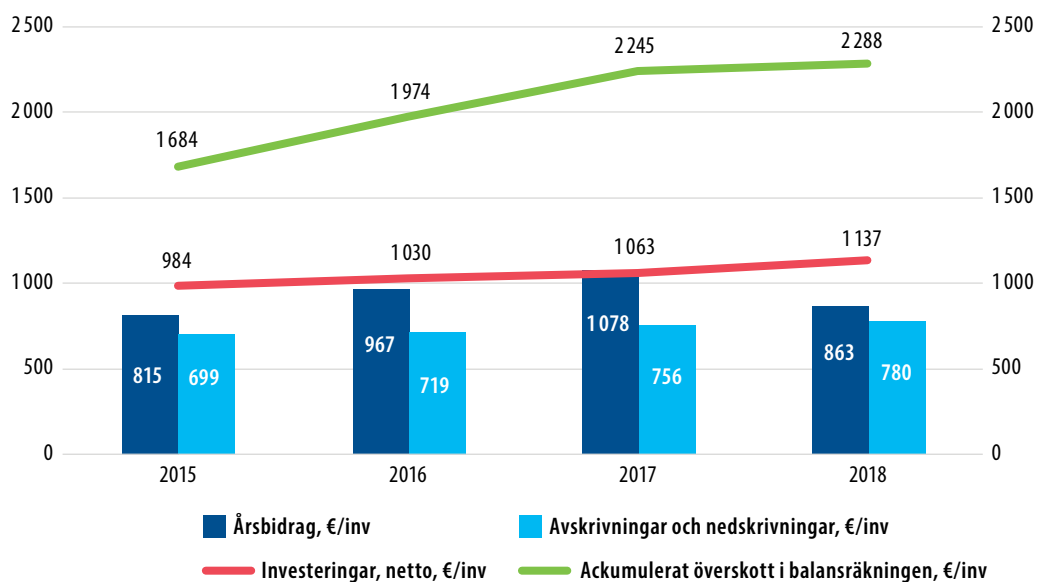
3.4 Koncernperspektivet förändrar lägesbilden över ekonomin

Kommunerna har upprättat koncernbalansräkningar och koncernfinansieringsanalyser sedan 2015. Under 2015–2018 var det sammanräknade resultatet för alla kommunkoncerner i balans eftersom årsbidraget täckte avskrivningarna (tabell 3.7). Investeringsbeloppet var dock avsevärt och kunde inte täckas med inkomstfinansiering (figur 3.8). Moderkommunernas resultat återspeglas på koncernresultaten, t.ex. påverkar kommunernas goda resultat 2017 även koncernresultaten 2017.

Tabell 3.7 Nyckeltal i kommunernas koncernbokslut 2015–2018

	2015	2016	2017	2018	Förändring 2015–2018, md euro	Förändring 2015–2018, procent
Verksamhetsbidrag	-26,3	-26,5	-26,0	-26,9	0,60	2,3 %
Skatteinkomster	21,6	21,9	22,4	22,3	0,65	3,0 %
Driftsekonomi, statsandelar	9,4	10,1	9,7	9,6	0,17	1,8 %
Skattefinansiering tot.	31,1	32,0	32,1	31,9	0,82	2,6 %
Finansiella poster, netto	0,3	0,3	0,2	0,2	-0,07	
Årsbidrag	4,5	5,3	5,9	4,7	0,29	6,4 %
Avskrivningar och nedskrivningar	3,8	3,9	4,2	4,3	0,47	12,2 %
Årsbidrag - avskrivningar	0,6	1,4	1,8	0,5	-0,18	
Nettoinvesteringar	-5,4	-5,6	-5,8	-6,2	-0,87	16,1 %
Årsbidrag - nettoinvesteringar	-0,9	-0,4	0,1	-1,5	-0,58	
Länestock	32,7	33,7	34,6	36,0	3,30	10,1 %
Kassa och bank	6,6	6,9	7,6	7,4	0,78	11,9 %
Akkumulerat över-/underskott i balansräkningen	9,2	10,8	12,3	12,6	3,36	36,5 %
Skattesats, viktad	19,85	19,89	19,92	19,87		-0,05 %-enh.

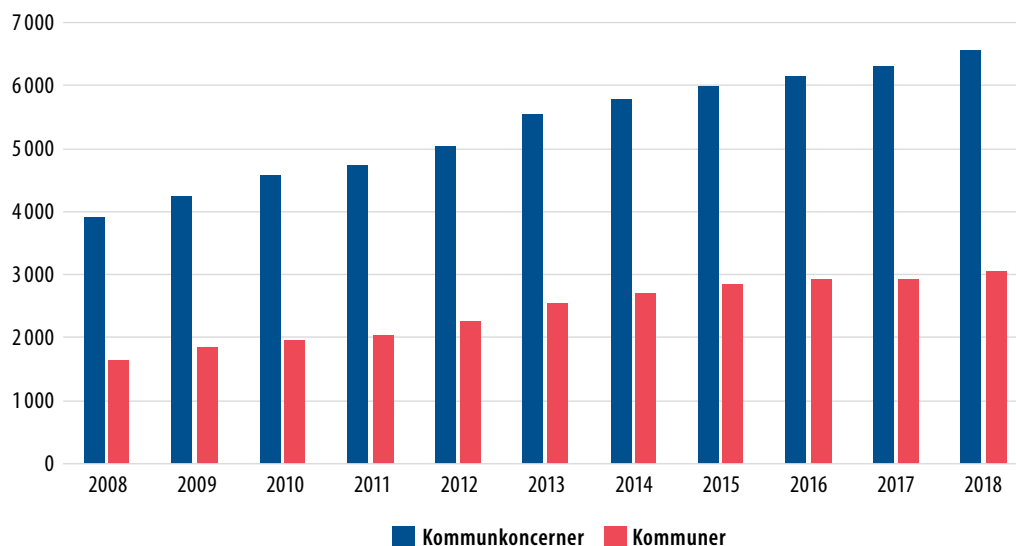
Källa: Statistikcentralen



Figur 3.8 Årsbidrag, avskrivningar, investeringar och ackumulerat överskott i kommunkoncerner 2015–2018, euro/invånare

Källa: Statistikcentralen

Kommunkoncerner har haft en klart kraftigare ökning av lånestocken än primärkommunerna. Koncernskuldsättningen påverkas av att betydande investeringar och verksamheter flyttas från primärkommunerna till koncernbolag, samkommuner och andra organisationer. Vid granskning av den totala koncernskulden ska man också beakta att där ingår mycket betydande infrastrukturprojekt i stora städer, bl.a. Västmetron och spårvägar, samt sjukvårdsdistriktens betydande byggprojekt.



Figur 3.9 Lånestockens utveckling i kommuner och kommunkoncerner 2008–2018, euro/invånare

Källa: Statistikcentralen

När alla kommunkoncerner sammanräknas är inkomsterna och utgifterna i balans trots att det finns stora skillnader mellan dem. Deras inkomstfinansiering räcker dock inte till att finansiera investeringarna, och då ökar koncernskuldsättningen.

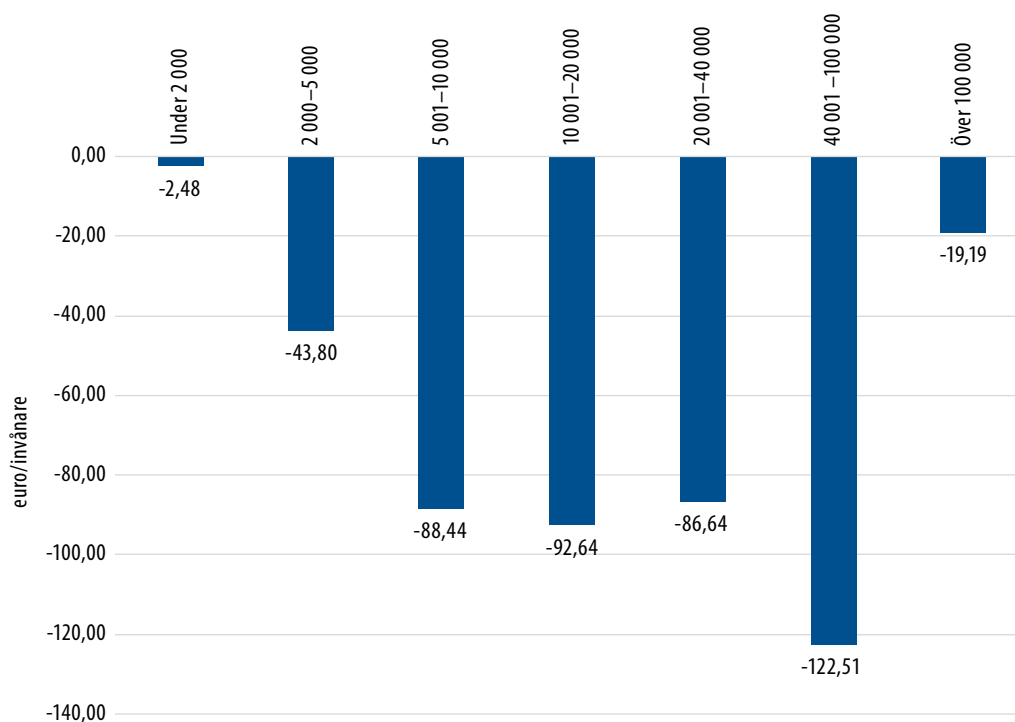
En allt större del av kommunernas ekonomi har hamnat utanför den egna organisationen i dotterbolag eller samkommuner. Ofta finansierar kommunen själv dessa sammanslutningar genom att köpa tjänster av dem eller göra kapitalinvesteringar i dessa. Därför är det befogat att i lägesbilden över kommunerna granska koncernnivån.

3.5 Kommunernas ekonomiska läge differentieras i en negativ spiral

När man tittar på den kommunala ekonomin i sin helhet kan bilden av enskilda kommuners ekonomiska läge bli bristfällig eftersom de stora städernas volymer slår igenom på landsnivå. Enbart Helsingfors stad har en väsentlig inverkan på data om hela landet. Därför behöver läget i den kommunala ekonomin även granskas per kommunstorleks- och befolkningsförändringsklass. Här bör man dock beakta att enskilda kommuner inom klasserna kan avvika avsevärt från klassgenomsnittet.

Frågan om hur långt kommunernas finansiering räcker kan granskas med kommunbokslutens nyckeltal för verksamhetens och investeringarnas kassaflöde under en femårsperiod.

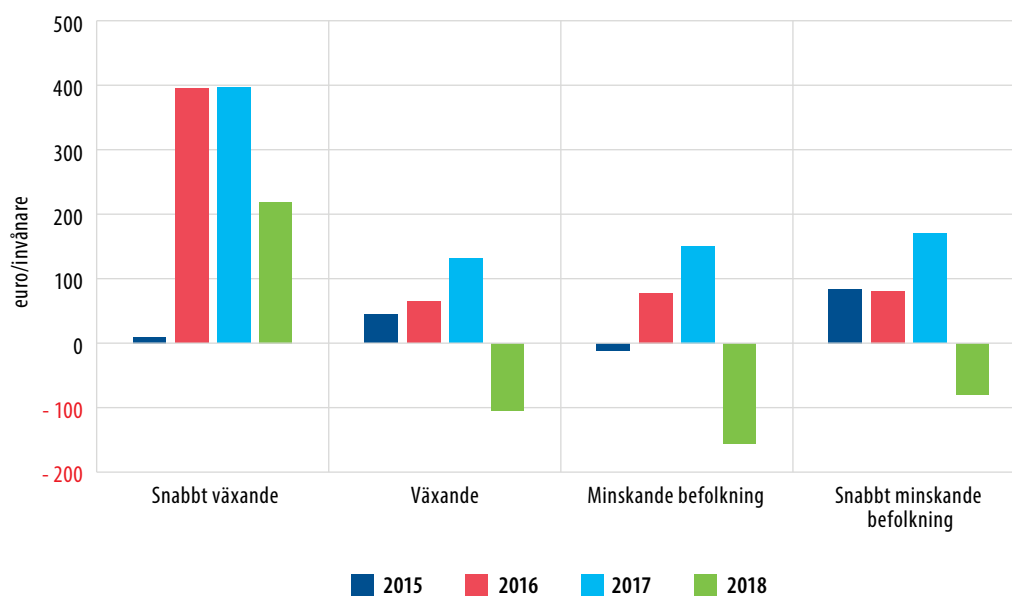
Nyckeltalsvärdena är bäst i den största och minsta kommunstorleksklassen och sämst i den näst största klassen. Detta beror på att kommuner med över 100 000 invånare har bättre inkomstfinansiering än övriga kommunstorleksklasser, och den räcker bra till investeringarna. I den minsta kommunstorleksklassen (under 2 000 invånare) är investeringarna klart mindre än i övriga klasser. De största investerings- och finansieringsbehoven finns i storleksklassen för kommuner med 40 000–100 000 invånare, vilka växer och investerar kraftigt.



Figur 3.10 Verksamhetens och investeringarnas kassaflöde per kommunstorleksklass 2014–2018

Källa: Statistikcentralen

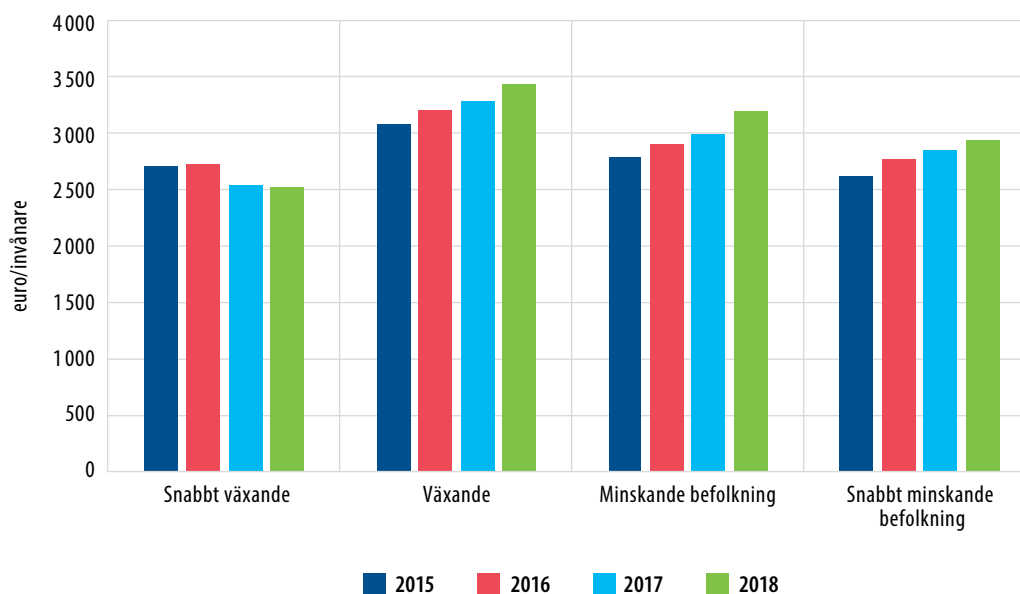
I befolkningsförändringsklasserna har snabbt växande kommuner den bästa inkomst- och utgiftsbalansen. Dessa kommuners skattefinansiering har utvecklats så att det räckt för att täcka utgiftsökningar till följd av växande servicebehov. Eftersom räkenskapsperiodens resultat ändå ligger nära noll (balans) har även små förändringar en kraftig resultatpåverkan. I alla klasser framgår det tydligt av resultatet att de alltför stora skatteredovisningsbeloppen under 2017 rättades 2018.



Figur 3.11 Räkenskapsperiodens resultat 2015–2018 per befolkningsförändringsklass

Källa: Statistikcentralen

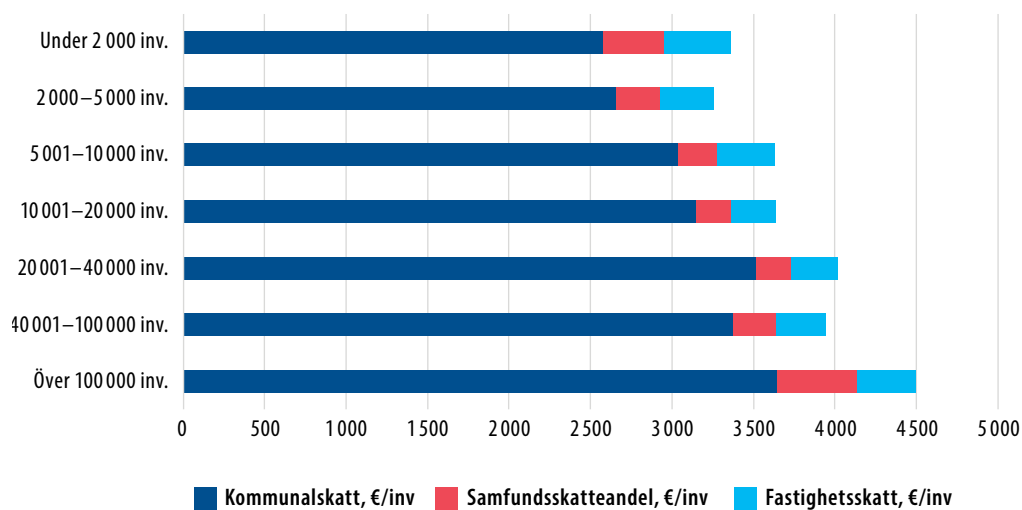
I lånestockens utveckling finns det också skillnader mellan kommunstorleksklasserna. Lånestocken har minskat i snabbt växande kommuner, i övriga kommuner har den ökat under flera års tid. Växande kommuner har dock i ökande grad gjort investeringar via koncernbolag, varvid ökningen av lånebeloppet syns på koncernnivå och inte i den s.k. primärkommunen.



Figur 3.12 Kommunernas lånestock 2015–2018 per befolkningsförändringsklass, euro/invånare

Källa: Statistikcentralen

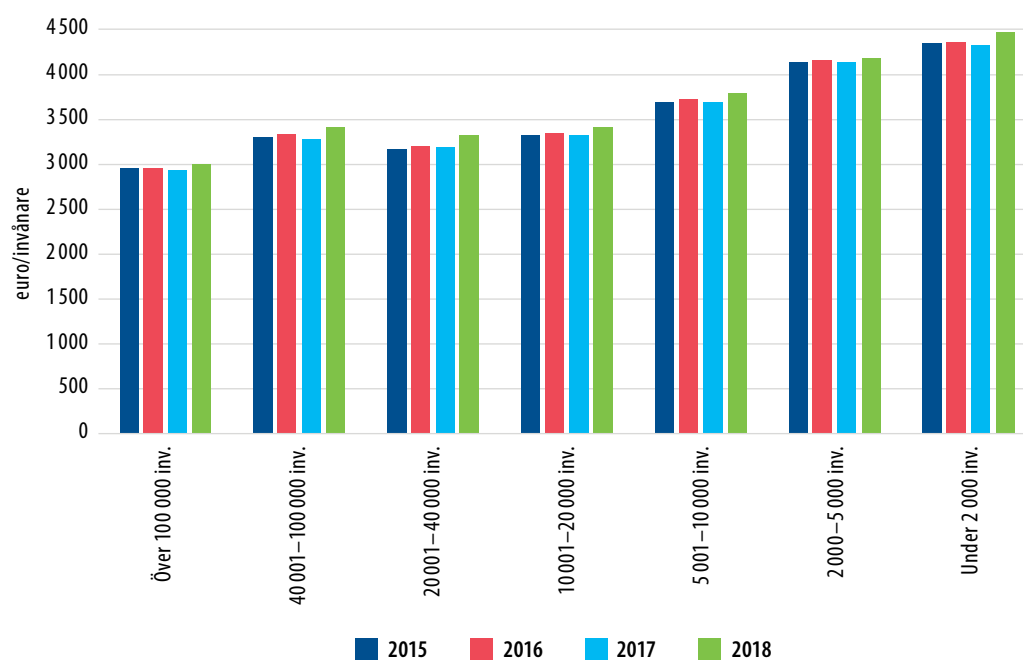
Skatteinkomstbeloppet per invånare skiljer sig i kommunstorleksklasserna. Som regel kan det konstateras att ju mindre en kommun är, desto mindre blir sannolikt dess skatteinkomster. Skillnaden beror i huvudsak på olika kommunalskattebelopp, men det finns också stora skillnader i kommunernas samfundsskatteinkomster. Samfundsskatteandelen av skatteinkomsterna är högst i de största och minsta kommunerna. I stora kommuner ökar andelen i och med företagens inkomstskatter, för mindre kommuner har samfundsskattens skogspost betydelse.



Figur 3.13 Skatteinkomster per invånare i kommunstorleksklasser 2018

Källa: Statistikcentralen

De två minsta kommunstorleksklasserna är i en sämre situation eftersom de minsta kommunerna har högre nettodriftskostnader per invånare i social- och hälsovården jämfört med andra kommuner. Utgifterna har ökat i alla kommunstorleksklasser, men de ligger på en högre nivå i de minsta kommunerna. Förklaringen är framförallt befolkningens åldersstruktur.



Figur 3.14 Nettodriftskostnader i social- och hälsovården per kommunstorleksklass 2015–2018

Källa: Statistikcentralen

Efter denna granskning kan man konstatera att kommunernas ekonomi utvecklas i olika riktning, om man tittar på kommunstorleks- eller befolkningsförändringsklasser. Stora kommuner och snabbt växande kommuner har överlag ett bättre läge än små kommuner och kommuner som tappar befolkning. Det finns en klar skillnad i faktorer som påverkas av omflyttning och åldersstruktur. I kommuner med flyttningunderskott minskar skatteinkomsterna medan social- och hälsovårdsutgifterna ökar.

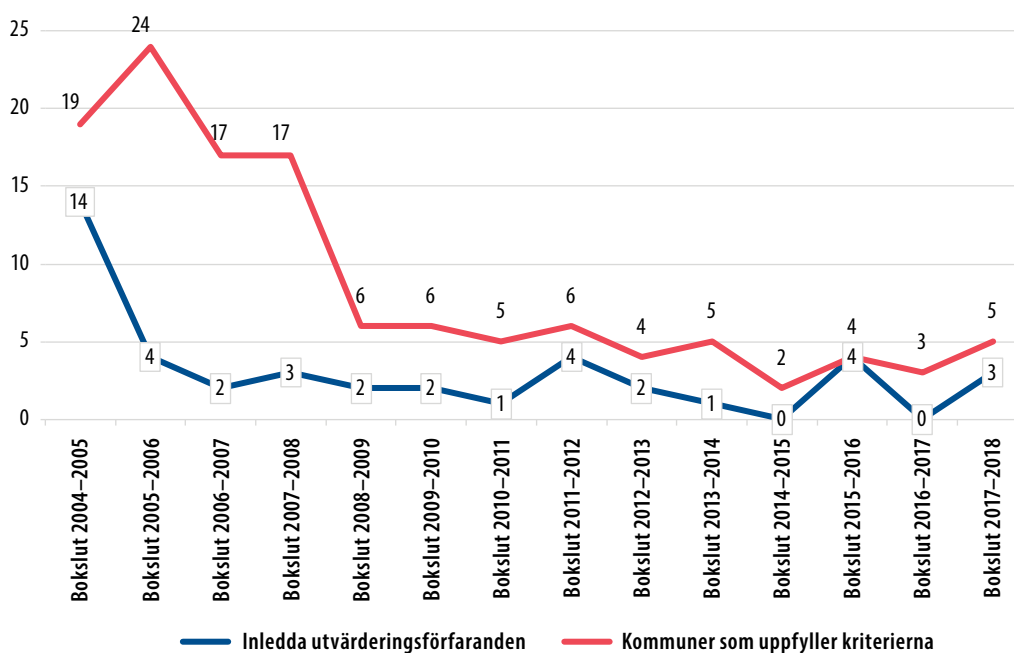
Lösningar på differentieringen av kommunernas ekonomi måste sökas i kommunernas uppgifter och tjänster samt kommunstrukturen. Det har också betydelse i vilken utsträckning man vill använda statsandelssystemet för att utjämna regionala skillnader.

3.6 Antalet kriskommuner riskerar att öka

Finansministeriet kan i enlighet med kommunallagen inleda ett utvärderingsförfarande i fråga om kommuner som har en sådan speciellt svår ekonomisk ställning som avses i lagen. Förfarandet infördes 2007 och under tillämpningstiden har nyckeltalen för att fastställa en speciellt svår ekonomisk ställning preciserats.

Kommunen och staten ska tillsammans reda ut kommunens möjligheter att garantera sina invånare den service som lagstiftningen förutsätter samt vidta åtgärder för att trygga förutsättningarna för servicen. Utvärderingsförfarandet inleds efter finansministeriets prövning. Ministeriet kan t.ex. pröva om ekonomin påverkats betydligt av någon betydelsefull faktor med engångskaraktär. Ett exempel på detta skulle kunna vara 2019 års skatteredovisningsproblem. Förfarandets utvärderingsgrupp, med företrädare för kommunen och finansministeriet samt en oavhängig ordförande, lägger fram ett förslag till åtgärder som behövs för att garantera servicen till invånarna och som kan gälla kommunens tjänster och därav följande utgifter eller inkomster, eller gälla tillsättning av en kommunindelningsutredare. Kommunfullmäktige ska behandla gruppens åtgärdsförslag och delge finansministeriet beslutet om dem. Sedan 2007 har utvärderingsförfarandet tillämpats 39 gånger. År 2019 inleddes förfarandet med tre kommuner.

Finansministeriet avgör utgående från gruppens åtgärdsförslag och kommunfullmäktiges beslut, om det i syfte att ändra kommunindelningen behövs en sådan särskild utredning som avses i kommunstrukturlagen (s.k. tvångssammanslagning). I två fall har den särskilda utredningen och ett statsrådsbeslut på denna grund lett till sammanslagning.



Figur 3.15 Antalet kommuner som uppfyller kriterierna för utvärderingsförfarandet och antalet inledda förfaranden 2007–2019*

* Huruvida kriterierna uppfylls bedöms utifrån de två föregående boksluten; sedan 2015 har kommunernas koncernbokslut använts.
Källa: FM

Hittills har utvärderingsförfarandet tillämpats på relativt små kommuner. De första åren hade flera kommuner avtalat om kommunsammanslagningar och något förfarande inleddes inte. Framförallt 2009 genomfördes flera sammanslagningar, varefter antalet kommuner som uppfyller kriterierna minskade kraftigt. Om kommunen har ett pågående ekonomiskt saneringsprogram som avtalats i ett utvärderingsförfarande, inleds inte heller något nytt förfarande följande år, utan kommunen får tid på sig att genomföra de avtalade åtgärderna.

På grund av det försämrade ekonomiska läget i kommunerna ökar med stor sannolikhet antalet kommuner som uppfyller kriterierna för en speciellt svår ekonomisk ställning, även om det inte går att uppskatta det exakta antalet.

Alternativet med kommunsammanslagning har varit en av lösningarna i förfarandet, men även vissa större kommuner har fått sämre balans i ekonomin och då löser en sammanslagning inte nödvändigtvis situationen. För att garantera servicen i dessa kommuner kan

det behövas en utveckling av förfarandet. Mer viktigt än tidigare är också att försämringar av det ekonomiska läget kan förutses i ett skede då man fortfarande har möjlighet att påverka situationen.

De närmaste åren kommer utvärderingsförfaranden främst inledas på grund av ackumulerat underskott i kommunens balansräkning. Utifrån bokslutsskattningarna 2019 finns det 15 kommuner som kan hamna i ett utvärderingsförfarande på grund av ackumulerat underskott i bokslutet 2015. De har tid till slutet av 2020 eller 2022 för att täcka underskottet.

Enligt nuvarande kommunallag kan utvärderingsförfarandet även gälla samkommuner. Om en samkommun inte har täckt sitt ackumulerade underskott inom tidsfristen kan den hamna i ett utvärderingsförfarande. Utifrån bokslutsskattningarna 2019 finns det 9 samkommuner som ännu inte har täckt ett ackumulerat underskott i balansräkningen 2015. De största i denna grupp är sjukvårdsdistrikt och samkommuner för social- och hälsovård som fakturerar medlemskommunerna för sina tjänster. Medlemskommunernas ekonomi kan befaras bli ännu sämre, om samkommunerna balanserar sin ekonomi genom ökad fakturering.

Finansministeriet har tillsatt en arbetsgrupp som utreder behoven att ändra kommunallagen och även granskar behoven att utveckla utvärderingsförfarandet. Arbetsgruppen granskar bl.a. skyldigheten att täcka underskott samt regleringen av förfarandets bindande verkan. Förslagen till ändring av kommunallagen färdigställs våren 2020.

Antalet inledda utvärderingsförfaranden förutspås öka framförallt 2021 då tidsfristen för täckning av underskott i 2015 års bokslut går ut. Även kriteriet för underskott per invånare enligt koncernbokslut torde de kommande åren uppfyllas i fler kommuner än tidigare. Framöver behöver det alltså utvecklas andra mekanismer vid sidan av utvärderingsförfarandet för att proaktivt men med beaktande av kommunens självstyrelse ingripa i ekonomins utveckling.

KLAR FÖRSÄMRING I DEN KOMMUNALA EKONOMIN 2019

Skattningarna av kommunernas och samkommunernas bokslut 2019 publicerades 5.2.2020. Utifrån dessa medförde 2019 en klar försämring i den kommunala ekonomin (kommuner och samkommuner). Man bör dock beakta att de publicerade uppgifterna inte omfattar kommunernas concernbokslut, om vilka uppgifter publiceras först i maj 2020. Då preciseras helhetsbilden av den kommunala ekonomins utveckling 2019.

Sammanräknat försämrades årsbidraget i den kommunala ekonomin med ca 0,4 miljarder euro och verksamhetsbidraget med 1,3 miljarder euro. Årsbidraget räckte inte för att täcka avskrivningar, nedskrivningar eller nettoinvesteringar. Lånestocken i den kommunala ekonomin ökade med ca 2,3 miljarder euro från föregående år till ca 21,8 miljarder euro (med interna lån eliminerade). Räkenskapsperiodens resultat för den kommunala ekonomin 2019 var negativt med ca 205 miljoner euro.

Tabell 3.8 Nyckeltal för den kommunala ekonomin (kommuner och samkommuner) 2018–2019

	2018	2019 TPA	Förändring 2019–2019, md euro	Förändring 2018–2019, procent
Verksamhetsbidrag	-28,4	-29,7	1,3	4,6 %
Skatteinkomster	22,3	22,9	0,6	2,7 %
Driftsekonomi, statsandelar	8,5	8,6	0,1	1,2 %
Skattefinansiering tot.	30,8	31,6	0,8	2,6 %
Finansiella poster, netto	0,3	0,5	0,2	
Årsbidrag	2,7	2,3	-0,4	-14,8 %
Avskrivningar och nedskrivningar	2,8	2,9	0,1	3,6 %
Årsbidrag - avskrivningar	-0,1	-0,6	-0,5	
Nettoinvesteringar	-3,8	-4,1	0,3	7,9 %
Årsbidrag - nettoinvesteringar	-1,1	-1,8	-0,7	
Lånestock	19,5	21,8	2,3	11,8 %
Kassa och bank	6,0	6,4	0,4	6,7 %
Skattesats, viktad	19,87	19,90		0,03 %-enh.

Källa: Statistikcentralen

Kommunernas ekonomi blev som helhet klart sämre under 2019 och lånestocken växte. Kommunernas årsbidrag försämrades med ca 270 miljoner euro och verksamhetsbidraget med nästan 1 miljard euro jämfört med 2018. Årsbidraget försämrades i alla kommunstorleksklasser. Endast klassen med mer än 100 000 invånare hade ett årsbidrag över lands- och avskrivningsnivån. Förra året ökade kommunernas nettoinvesteringar bara med ca 1 procent medan ökningen föregående år var drygt 17 procent. Kommunernas lånestock fortsatte att öka kraftigt: med ca 1,7 miljarder euro till totalt 18,4 miljarder euro.

Tabell 3.9 Nyckeltal för kommunernas ekonomi 2018–2019

	2018	2019 TPA	Förändring 2018–2019, md euro	Förändring 2018–2019, procent
Verksamhetsbidrag	-29,1	-30,3	0,98	4,1 %
Skatteinkomster	22,3	22,9	0,58	2,6 %
Driftsekonomi, statsandelar	8,5	8,6	0,18	2,1 %
Skattefinansiering tot.	30,8	31,6	0,77	2,5 %
Finansiella poster, netto	0,4	0,5	0,15	38,5 %
Årsbidrag	2,1	1,8	-0,27	-12,8 %
Avskrivningar och nedskrivningar	2,2	2,3	0,06	2,6 %
Årsbidrag - avskrivningar	-0,1	-0,5	-0,32	
Nettoinvesteringar	-2,8	-2,8	0,03	1,1 %
Årsbidrag - nettoinvesteringar	-0,7	-1,0	-0,30	
Länestock	16,7	18,4	1,71	10,2 %
Kassa och bank	4,9	5,2	0,32	6,6 %
Skattesats, viktad	19,87	19,90		0,03 %-enh.

Källa: Statistikcentralen

Antalet kommuner med negativt årsbidrag ökade kraftigt. År 2019 fanns det 56 kommuner med negativt årsbidrag medan antalet föregående år var 43 och 2017 bara 4. Merparten av kommunerna med negativt årsbidrag har under 10 000 invånare.

Jämte kommunerna visar även samkommunernas ekonomiska nyckeltal en klar försämring 2019. Samkommunernas verksamhetsbidrag försämrades med över 13 procent och årsbidraget med över 15 procent. Försämringen av samkommunernas verksamhets- och årsbidrag syns tydligt i deras resultat för räkenskapsperioden, som visar ett minus på nästan 100 miljoner euro. Räkenskapsperiodens resultat var negativt i 56 samkommuner. Samkommunernas investeringar låg kvar på en hög nivå och ökade med mer än 20 procent från föregående år. Detta avspeglades i samkommunernas länestock, som ökade med nästan 700 miljoner euro till totalt 4,5 miljarder euro.

Förändringarna i samkommunernas ekonomi kan till största delen förklaras med förändringar i sjukvårdsdistriktens ekonomi. Enligt bokslutsskattningarna försämrades sjukvårdsdistriktens sammanräknade årsbidrag med nästan 140 miljoner euro och räkenskapsperiodens sammanräknade resultat visar ett minus på 152 miljoner euro. Räkenskapsperiodens resultat blev negativt i 17 av landets 20 sjukvårdsdistrikt. Sjukvårdsdistriktet står också för merparten av ökningen i samkommunernas länestock. Trots att sjukvårdsdistriktens nettoinvesteringar låg mycket nära fjolårsnivån, ca 750 miljoner euro, ökade samkommunernas länestock med över 400 miljoner euro. Förklaringen till denna förändring torde vara det intensiva sjukhusbyggande som pågått länge.

Vilka kommuner som blir föremål för ett utvärderingsförfarande på grund av speciellt svår ekonomisk ställning kan inte bedömas exakt utifrån bokslutsskattningarna eftersom förfarandet bygger på nyckeltal i koncernbokslut, och de publiceras först i juni 2020. Efter granskning av koncernboksluten 2018 och förra årets bokslutsskattningar kan man dock göra bedömningen att 2–5 nya kommuner är på väg in i utvärderingsförfarandet på grund av ackumulerat underskott i balansräkningen.

UTVÄRDERINGSFÖRFARANDET I FRÅGA OM EN KOMMUN SOM HAR EN SPECIELLT SVÅR EKONOMISK STÄLLNING

Enligt 118 § i kommunallagen kan finansministeriet inleda ett utvärderingsförfarande om kommunen inte har täckt ett underskott i balansräkningen inom den lagstadgade tidsfristen (s.k. kriskommunförfarande för kommuner som har en speciellt svår ekonomisk ställning). Ett utvärderingsförfarande kan dessutom inledas om underskottet i kommunkoncernens senaste bokslut är minst 1 000 euro per invånare och i det föregående bokslutet minst 500 euro per invånare eller om de ekonomiska nyckeltal för kommunens och kommunkoncernens ekonomi som beskriver tillräckligheten eller soliditeten i kommunens finansiering två år i följd har uppfyllt följande gränsvärden:

1. kommunkoncernens årsbidrag utan den höjning av statsandelen enligt prövning som beviljats enligt 30 § i lagen om statsandel för kommunal basservice är negativt,
2. kommunens inkomstskattesats är minst 1,0 procentenheter högre än den vägda genomsnittliga inkomstskattesatsen för alla kommuner,
3. lånebeloppet per invånare i kommunkoncernen överskrider det genomsnittliga lånebeloppet för alla kommunkoncerner med minst 50 procent,
4. kommunkoncernens relativa skuldsättning är minst 50 procent.

Tidsfristen för kommuner som ännu inte täckt ackumulerade underskott i balansräkningen 2015 går ut i slutet av 2020, men om underskottet i slutet av 2015 var över 500 euro per invånare går tidsfristen ut först i slutet av 2022.

Utvärderingsförfarandets nyckeltal och gränsvärden har uppdaterats genom en ändring av kommunallagen som trädde i kraft 2019. De nya nyckeltalen tillämpas första gången 2022 och då på bokslutsuppgifterna för 2020 och 2021.

3.7 Kommunernas ekonomiska läge påkallar förändringar i tjänsterna – realekonomiska problem kan inte lösas genom bokföring

Kommunallagens tidsfrister för täckning av underskott går ut första gången i slutet av 2020. Tidsfristens utgång och kommunernas problem med ekonomisk balans har väckt en diskussion om användningen av bokföringsåtgärder för att balansera ekonomin. Det har t.ex. föreslagits att kommuner i strid med bokföringsanvisningarna avstår från att skriva ned värdet på fastigheter som är i dåligt skick eller minskar grundkapitalet för att kunna täcka underskotten.

Även längre avskrivningstider har framförts som en lösning på de ekonomiska problemen. Kommunernas bokföringsanvisningar anger inte absoluta gränser för tillgångsposter-
nas avskrivningstider utan varje kommun avgör själv över hur många år utgifterna för t.ex. en byggnad periodiseras. De varierande avskrivningstiderna påverkar jämförelser mellan kommuner. Avskrivningar enligt plan kompletteras genom nedskrivningar. Nedskrivningsbehov kan vara ett tecken på att kommunen använder för långa avskrivningstider. Kommunens grundkapital är en kalkylerad post som uppstod av skillnaden mellan tillgångs- och skuldposter vid övergången till det nuvarande bokföringssystemet. Kommunens inkomst- och utgiftsbalans eller finansieringens tillräcklighet kan inte påverkas genom förändringar av grundkapitalet.

Bokföringsåtgärder förändrar inte på något sätt det verkliga ekonomiska läget och döljer i värsta fall de ekonomiska problemen. Kommunens utgifter, inkomster eller finansiering förändras överhuvudtaget inte av att man t.ex. avstår från nedskrivningar. Kommunrevisionen har en central roll vid verifieringen av bokslutsinformationens riktighet.

Differentieringen av kommunernas ekonomi samt utgiftsutvecklingen tvingar kommunerna och staten till åtgärder och kritisk granskning av tjänsterna. Parallellt med en reformering av social- och hälsovården måste man även granska innehållet och servicenätet i andra tjänster, till och med bredare regionala lösningar än kommunnivån. Kommunens inkomster, utgifter eller finansiering kan inte påverkas med bokföringslösningar. I stället ska man överväga att precisera bokföringsanvisningarna så att boksluten i enlighet med lagens krav ger en rättvisande och tillräcklig bild av kommunernas ekonomi och blir mer jämförbara. Detta är också nödvändigt för uppföljningen av de offentliga finanserna.

3.8 Utan nya åtgärder fortgår differentieringen av kommunernas ekonomi under de närmaste åren

Här granskas de närmaste årens utveckling och investeringar i kommunernas driftsekonomi. Hur kommunernas finansiella ställning kommer att utvecklas har bedömts genom s.k. belastningskalkyler fram till 2024⁶. Samkommunernas ekonomi behandlas endast indirekt genom kommunernas resultaträkningar.

Bakom kalkylerna finns en bedömning av den kommunala ekonomins utveckling som finansministeriets ekonomiska avdelning gjorde i december 2019. Finansministeriet har också tagit fram de kommunspecifika beräkningarna av skatteinkomst- och statsandelsutvecklingen och av den skatteinkomstbaserade statsandelsutjämnningen. Uppgifterna om verksamhetsbidrag 2020 och nettoinvesteringar 2020 och 2021 bygger på budgetsiffror som kommunerna lämnat. Verksamhetsbidrag och investeringar 2022–2023 bygger på en genomsnittlig procentuell förändring i hela landet som tillämpats på alla kommuner. En sådan genomsnittlig förändring i hela landet har också använts 2020 och 2021 i fråga om kommuner som inte hade svarat på budgetenkäten vid utgången av januari 2020. Finansiella intäkter och kostnader bygger på ett landsgenomsnitt.

Med belastningskalkyl avses att vi inte har bedömt kommunernas egna åtgärder för att bromsa utgiftsökningarna eller eventuella höjningar av skattesatserna. Med kalkylen går det att rätt noggrant bedöma kommunernas skattefinansieringsnivå (skatteinkomster och skatteandelar). Däremot är kommunernas utgiftstryck i stor utsträckning genomsnittligt, framförallt 2022–2024, och skillnaderna i kommunernas servicebehov beaktas inte direkt. Därför visar kalkylerna i praktiken vilket handlingsutrymme kommunerna beräknas ha på utgiftssidan i driftsekonomin och investeringarna.

Varierande tryck på ekonomisk anpassning i kommunstorleksklasserna

Nedan bedöms trycket på anpassning av kommunernas ekonomi med nyckeltalet verksamhetens och investeringarnas kassaflöde. Ett positivt nyckeltalsvärde visar hur mycket av kassaflödet (årsbidrag + inkomstfinansieringens korrigeringsposter + extraordinära poster, netto) blir kvar för nettoinlåning, amorteringar och kassaförstärkning. Ett negativt värde visar att man måste täcka utgifter genom att antingen minska kassan eller ta upp nya lån.

⁶ Finansministeriet tar fram långsiktiga belastningskalkyler under våren 2020 i samband med beredningen av kommunekonomiprogrammet.

Tabell 3.10 Verksamhetens och investeringarnas kassaflöde per kommunstorleksklass 2018–2024, mn euro och euro per invånare*

	mn euro						
	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Över 100 000 inv. (tot. 2 169 897 inv. och 9 kommuner)	-289	-490	-759	-855	-833	-795	-887
40 001–100 000 inv. (tot. 1 013 940 inv. och 17 kommuner)	-328	-469	-229	-392	-428	-432	-517
20 001–40 000 inv. (tot. 819 892 inv. och 30 kommuner)	-264	-136	-266	-370	-408	-418	-491
10 001–20 000 inv. (tot. 596 663 inv. och 41 kommuner)	-201	-164	-204	-221	-246	-250	-302
5 001–10 000 inv. (tot. 541 539 inv. och 74 kommuner)	-81	-171	-120	-140	-176	-191	-254
2 000–5 000 inv. (tot. 297 328 inv. och 90 kommuner)	-47	-81	-110	-155	-186	-205	-254
Under 2 000 inv. (tot. 48 871 inv. och 34 kommuner)	-6	-11	-32	-27	-31	-34	-42
Kommuner i Fastlandsfinland totalt	-1 215	-1 522	-1 720	-2 159	-2 309	-2 326	-2 746
	euro/invånare						
	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Över 100 000 inv. (tot. 2 169 897 inv. och 9 kommuner)	-133	-223	-343	-382	-369	-349	-386
40 001–100 000 inv. (tot. 1 013 940 inv. och 17 kommuner)	-324	-463	-226	-387	-424	-429	-513
20 001–40 000 inv. (tot. 819 892 inv. och 30 kommuner)	-322	-166	-326	-455	-504	-517	-609
10 001–20 000 inv. (tot. 596 663 inv. och 41 kommuner)	-336	-276	-346	-375	-420	-428	-520
5 001–10 000 inv. (tot. 541 539 inv. och 74 kommuner)	-148	-318	-225	-267	-338	-370	-494
2 000–5 000 inv. (tot. 297 328 inv. och 90 kommuner)	-158	-278	-384	-547	-667	-746	-934
Under 2 000 inv. (tot. 48 871 inv. och 34 kommuner)	-128	-223	-667	-576	-677	-746	-931
Kommuner i Fastlandsfinland totalt	-221	-277	-313	-392	-419	-422	-498

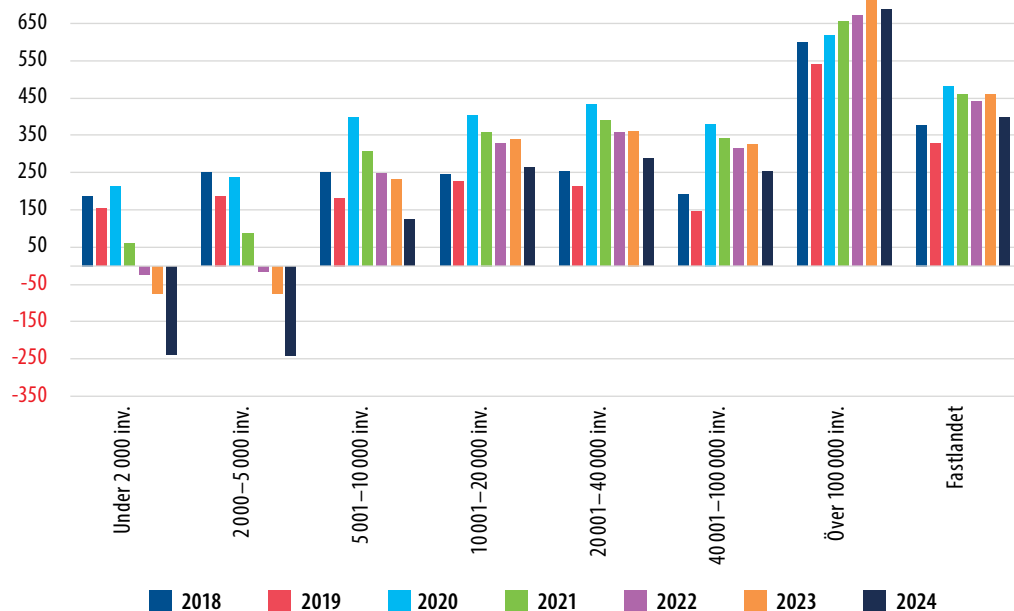
* I tabellen används 2020 års kommunindelning och invånarantalet 31.12.2018

Källa: FM

År 2019 uppvisar en klar försämring i verksamhetens och investeringarnas kassaflöde på landsnivå och i de flesta kommunstorleksklasserna. Kommunernas ekonomiska utveckling under 2019 beskrivs ovan i avsnitt 3.6.

Med prognosens skattefinansieringsnivå kommer verksamhetens och investeringarnas kassaflöde att försämrans i hela landet 2020–2024, om man inte lyckas bromsa verksamhetsutgiftsökningen eller investeringarna. På landsnivå och i de stora kommunstorleksklasserna är förändringen inte lika betydande från 2020 och framåt som i de mindre kommunerna.

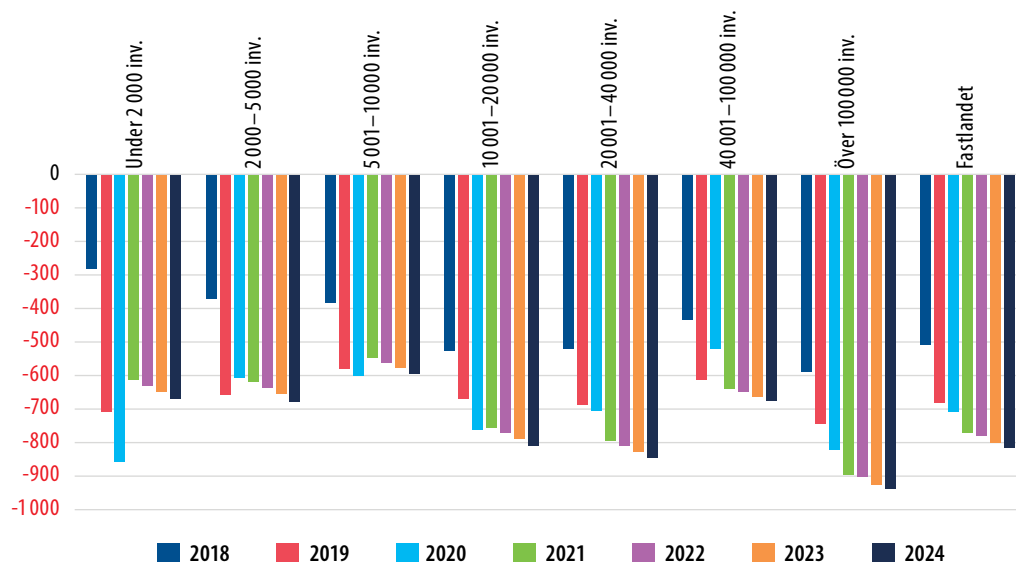
Kassaflödet i förhållande till invånarantalet försämrans mest i de små kommunstorleksklasserna. Den viktigaste orsaken till detta är ett svagt årsbidrag i dessa kommunstorleksklasser under kommande år. Å andra sidan bedöms årsbidraget försvagas i alla storleksklasser fram till 2024. Ifall verksamhetsbidraget inte avviker väsentligt från det förväntade bedöms årsbidraget i storleksklassen för kommuner med över 100 000 invånare hålla sig på en rätt god nivå hela perioden med små förändringar. Det är bara i denna klass som årsbidraget varje år överskrider avskrivningsnivån och uppgår till ca 120 procent. I de två minsta klasserna bedöms årsbidraget bli klart negativt 2022–2024 eftersom skattefinansieringen inte ökar tillräckligt för att kompensera försvagningen av årsbidraget.



Figur 3.16 Kommunernas årsbidrag per kommunstorleksklass, euro/invånare

Källa: FM

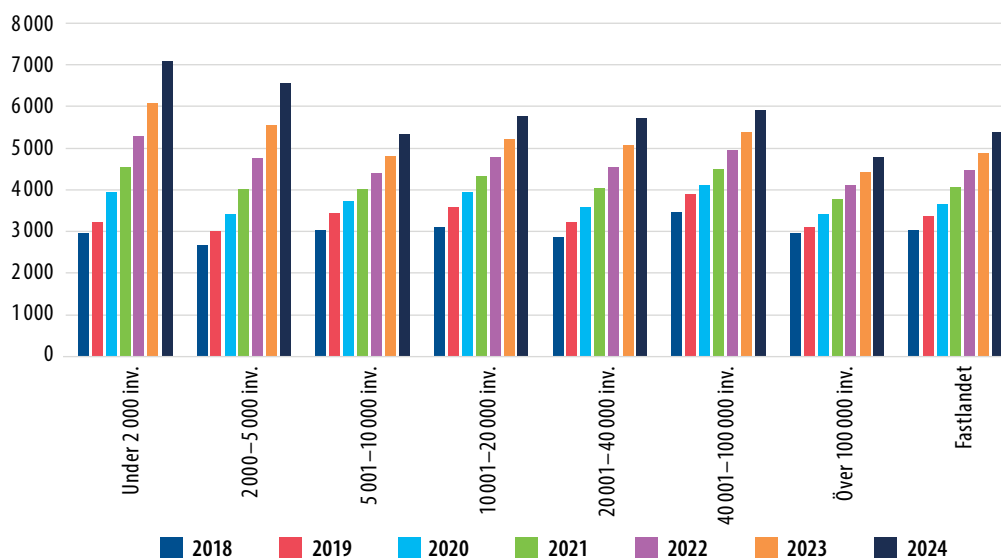
Kommunernas nettoinvesteringar visar på klara skillnader mellan kommunstorleksklasserna. Trots att stora städer investerar mer än små blir försämringen av deras kassaflöde mindre räknat per invånare, vilket beror på årsbidragets starkare utveckling.



Figur 3.17 Kommunernas nettoinvesteringar per kommunstorleksklass, euro/invånare

Källa: FM

Om verksamhetens och investeringarnas kassaflöde är kroniskt negativt ökar kommunernas lånebelopp ständigt i såväl kommunstorleksklasserna som på landsnivå. Det stora negativa kassaflödet i små kommunstorleksklasser avspeglas i en klar ökning av deras lånebelopp. I klassen för kommuner med under 2 000 invånare bedöms lånestocken öka från ca 3 000 euro/invånare till nästan 8 000 euro/invånare, men även i klassen för kommuner med 2 000–5 000 invånare överskrids 7 000 euro. Bara i klassen för kommuner med över 100 000 invånare är lånestocken mindre än landsgenomsnittet under hela granskningsperioden. Å andra sidan ska man beakta att denna klass har en kraftig inverkan på landsgenomsnittet.



Figur 3.18 Kommunernas lånestock per kommunstorleksklass, euro/invånare

Källa: FM

Skattesatsernas intäktskillnad syns i det beräknade skattehöjningstrycket

Trycket på ekonomisk anpassning kan även åskådliggöras med trycket på att höja inkomstskattesatserna. Det beräknade skattehöjningstrycket varierar mycket i olika kommunstorleksklasser. I kommuner med över 100 000 invånare ligger trycket hela tiden under landsgenomsnittet. Det största trycket på att höja skattesatsen har kommuner med under 5 000 invånare. Redan 2020 ligger klassens viktade inkomstskattesats nära 21,5 procent och en höjning med sex procentenheter skulle innebära en nivå på runt 27 procent i dessa kommuner medan höjningsbehovet i den största klassen skulle innebära en genomsnittlig nivå på knappt 21 procent. Skillnaderna skulle naturligtvis bli ännu större inom storleksklasserna. I fråga om höjningstrycket är det också av betydelse att större kommuner i genomsnitt har avsevärt högre skatteintäkter per procentenhet.

Tabell 3.11 Kommunernas beräknade skatthöjningstryck per kommunstorleksklass, procentenheter*

	Utgångsnivå 2020	2021	2022	2023	2024
Över 100 000 inv. (tot. 2 169 897 inv. och 9 kommuner)	19,0 %	1,8	1,7	1,5	1,7
40 001–100 000 inv. (tot. 1 013 940 inv. och 17 kommuner)	20,8 %	2,1	2,3	2,2	2,6
20 001–40 000 inv. (tot. 819 892 inv. och 30 kommuner)	20,6 %	2,4	2,5	2,5	2,9
10 001–20 000 inv. (tot. 596 663 inv. och 41 kommuner)	20,9 %	2,2	2,4	2,4	2,8
5 001–10 000 inv. (tot. 541 539 inv. och 74 kommuner)	21,0 %	1,6	2,0	2,1	2,8
2 000–5 000 inv. (tot. 297 328 inv. och 89 kommuner)	21,3 %	3,9	4,6	4,9	6,0
Under 2 000 inv. (tot. 48 871 inv. och 34 kommuner)	21,4 %	4,1	4,7	5,0	6,0
Kommuner i Fastlandsfinland totalt	19,97 %	1,7	2,1	2,1	2,1

* I tabellen används 2020 års kommunindelning och invånarantalet 31.12.2018

Källa: FM

Antalet underskottskommuner riskerar att öka

Utan betydande anpassningar kommer antalet kommuner med negativt årsbidrag att öka liksom antalet kommuner med ackumulerat underskott i balansräkningen. Det finns ett stort tryck på negativt årsbidrag framförallt i storleksklasserna för kommuner med under 10 000 invånare. Med gjorda antaganden kommer nästan hälften av kommunerna att ha ett negativt årsbidrag. Det ska sägas att en sådan utgång i så många kommuner är rätt osannolik. Flera kommuner har dock ett litet anpassningsutrymme och en med åren försvagad stryktålighet. Kommuner med negativt årsbidrag har typiskt varit små när man tittar på tidigare år.

Tabell 3.12 Antalet kommuner med negativt årsbidrag och underskott i balansräkningen

	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Negativt årsbidrag, antal	4	43	56	28	49	84	98	136
Ack. underskott i balansräkningen, antal	23	40	67	80	80	135	157	182

Källa: FM

Tabell 3.13 Antalet kommuner med negativt årsbidrag per kommunstorleksklass

	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Under 2 000	8	13	8	10	17	19	21
2 000–5 000	19	18	15	28	43	49	63
5 001–10 000	9	10	5	9	20	21	35
10 001–20 000	4	7	0	1	2	3	8
20 001–40 000	1	5	0	1	1	4	6
40 001–100 000	2	3	0	0	1	1	1
Över 100 000	0	0	0	0	0	1	2
Fastlandet	43	56	28	49	84	98	136

Källa: FM

Fler underskott ökar antalet kriskommuner

Ur utvärderingsförfarandets synvinkel (s.k. kriskommunförfarandet för kommuner i en speciellt svår ställning) innebär den ovan beskrivna utvecklingen att 8–9 kommuner skulle vara på väg in i förfarandet 2021 på grund av ackumulerat underskott i balansräkningen. De hade ett ackumulerat underskott i sin balansräkning 2015. Underskottet fanns även 2016–2019 och ser ut att finnas 2020. År 2015 hade dessa kommuner ett underskott som var mindre än 500 euro per invånare och det ska täckas före utgången av 2020. Dessutom finns 7 kommuner som 2015 hade ett underskott på över 500 euro/invånare. Dessa kommuner har haft underskott även 2016–2019 och enligt beräkningarna klarar de inte att vända det till ett överskott före utgången av 2022. Därmed skulle 6–7 kommuner komma in i ett utvärderingsförfarande 2023 på denna grund.

Senare underskott i kommunens balansräkning ska enligt kommunallagen täckas inom fyra år. Enligt bedömningen av kommuner som hade underskott 2016 kommer en kommun in i förfarandet 2022 och samma situation gäller 2017.

Utvärderingsförfarandet gäller även kommunkoncerner. Enligt boksluten 2018 hade 13 kommunkoncerner ackumulerat ett underskott på över 500 euro/invånare. I fem av dessa kommuner var underskottet mer än 1 000 euro/invånare. Bedömningen är att 7–8 kommunkoncernen uppfyller underskottskriteriet enligt boksluten för 2018 och 2019. Fem av dessa har tidigare varit med i ett utvärderingsförfarande för koncerner. Övriga fyra kriterier (negativt årsbidrag, lånebelopp, skattesats och relativ skuldsättning) ger inte anledning att inleda utvärderingsförfaranden de närmaste åren. Alla ovannämnda kriterier skulle behöva uppfyllas i två bokslut efter varandra.

TEMA: Varför är kommunernas kommunalskatteintäkter olika?

Kommunalskatteinkomsterna är grunden för kommunens skattefinansiering; i snitt utgör kommunalskatten 84 procent av kommunens skatteinkomster. Därmed har kommunalskattens utveckling stor betydelse för kommunens ekonomi.

Tabell 1 visar kommunalskatteintäkten per invånare i kommunstorleksklasserna enligt skatteår (slutlig beskattning) och bokslutsuppgifter. Det finns tydliga skillnader mellan kommunstorleksklasserna och även spridning inom klasserna.

Tabell 1 Kommunalskatteintag 2017 och slutligt skattebelopp skatteåret 2017 per kommunstorleksklass, euro/invånare

Storleksklass	Redovisat belopp	Skatteårets slutliga skatt
Över 100 000 inv.	3 687	3 624
40 001–100 000 inv.	3 401	3 344
20 001–40 000 inv.	3 553	3 474
10 001–20 000 inv.	3 170	3 102
5 001–10 000 inv.	3 050	2 972
2 000–5 000 inv.	2 698	2 617
Under 2 000 inv.	2 631	2 546
Fastlandet	3 430	3 362

Källa: Statistikcentralen, Skatteförvaltningen

När den kommunala ekonomin granskas tittar man vanligtvis på redovisade skatteinkomster under året, men i detta kapitel fokuserar vi på hur skatteårets slutliga (debiterade) kommunalskatt utvecklats. Detta ger en rättvisare bild av skatteinkomsternas långsiktiga utveckling. Kalenderårets redovisade belopp följer i regel den slutliga skattens utveckling,

men redovisningarna kan också variera mycket. Det redovisade beloppet påverkas av de skattepliktiga inkomsternas utveckling och ändringar i beskattningsgrunderna samt bl.a. andelsändringar och systemändringar som påverkar skatteintagstidpunkterna⁷.

Här granskas kommunalskatteintäkternas utveckling och påverkande faktorer på landsnivå och per kommunstorleksklass. Kommunalskatteintäkterna påverkas av förvärvsinkomstutvecklingen, statens beslut om ändringar i beskattningsgrunderna och kommunens skattesats. Målet är att hitta svar på varför kommunernas skatteintäkter differentierats och hur ökad sysselsättning syns i kommunalskatteintäkterna. Avslutningsvis fallgranskas tre kommuner för att åskådliggöra differentieringen av förvärvsinkomster och kommunalskatteintäkter.

Granskningen är gjord med uppgifter om skatteåren 2010–2017; kommunspecifika uppgifter om 2018 fanns inte tillgängliga vid beredningen av rapporten.

Kommunalskatteintäkternas utveckling 2010–2018

Tabell 2 visar hur de skattepliktiga förvärvsinkomsterna och deras underposter, de beskattningsbara inkomsterna i kommunalbeskattningen och kommunalskattebeloppet utvecklats 2010–2018. Kommunalskatteintäkterna följer förvärvsinkomstutvecklingen. Den viktigaste av underposterna är löneinkomster, som under flera år inom granskningsperioden ökade mycket måttligt. Utöver antalet sysselsatta påverkas löneinkomstutvecklingen av hur förvärvsinkomstnivån utvecklas. På senare år har konkurrenskraftsavalet och den i sammanhanget för viss tid sänkta semesterpenningen i offentlig sektor bromsat ökningen av förvärvsinkomstnivån.

Statens beslut om ändringar i beskattningsgrunderna (tabell 3) påverkar oftast även avdragsbeloppen i kommunalbeskattningen så att förändringarna syns i den beskattningsbara inkomstens utveckling. På senare år har skatten på arbete i första hand sänkts genom arbetsinkomstavgift från statlig inkomstskatt och detta påverkar även kommunalbeskattningen. Kommunalskattens utveckling följer i regel den beskattningsbara inkomstens utveckling.

År 2017 ökade antalet sysselsatta och löneinkomsterna med nästan 2½ procent medan den beskattningsbara inkomsten nästan inte ökade alls och kommunalskattebeloppet minskade. Detta förklaras av ökade skatteavgifter.

⁷ Redovisningssystemet beskrivs kort i avsnitt 3.2.

Tabell 2 Förändring av vissa inkomstposter, kommunalskatten och faktorer som påverkar skatteinkomsternas utveckling 2011–2018, procent

	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Förvärvsinkomster totalt	4,5	4,3	2,3	1,9	1,5	1,8	1,8	2,9
• Löneinkomster	4,8	3,7	0,9	0,6	1,1	1,7	2,4	4,3
• Pensionsinkomster	4,8	6,4	5,5	4,5	2,7	2,6	3,1	2,5
• Arbetslöshetsförmåner	-5,1	13,0	17,7	14,2	6,6	-2,4	-9,6	-12,9
Beskattningsbar inkomst i kommunalbeskattningen	4,8	3,5	2,7	1,8	1,4	1,8	0,1	3,0
Kommunalskatt	5,1	3,6	3,9	3,7	1,6	0,8	-1,4	2,4
Antalet sysselsatta	1,2	-0,6	-1,6	-1,2	-0,8	0,9	2,3	1,5
Inkomstnivåindex	2,7	3,3	2,0	1,5	1,4	0,9	0,2	1,7
Förändring i genomsnittlig kommunalskattesats, %-enh.	0,19	0,08	0,14	0,36	0,08	0,03	0,05	-0,06

Källa: Skatteförvaltningen, Statistikcentralen

Tabell 3 Intäktsminskande effekt på kommunalskatten av statens beslut om ändringar i beskattningsgrunden, mn euro

2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
375	129	299	11,5	9,5	131	262	395	131

Källa: FM

Sysselsättningsutvecklingen påverkar löneinkomsterna

Sysselsättningen har utvecklats gynnsamt på landsnivå sedan 2015. Enligt Statistikcentralen ökade sysselsättningsgraden till 72,6 procent 2019. Tabell 4 visar sysselsättningsgradens utveckling per kommunstorleksklass. År 2018 var sysselsättningsgraden högre i alla kommunstorleksklasser jämfört med 2010. Den lägsta sysselsättningsgraden bland kommunerna i Fastlandsfinland var 57 procent och den högsta 85. Granskat per storleksklass fanns den högsta sysselsättningsgraden i kommuner med 10 000–20 000 invånare.

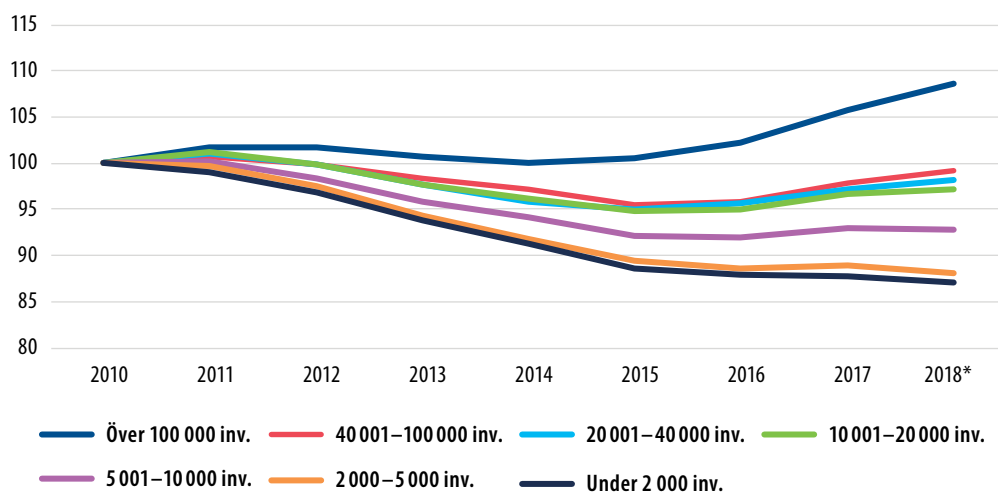
Tabell 4 Sysselsättningsgrad (andel 18–64-åringar av jämnårig befolkning) per kommunstorleksklass 2010–2018, procent.

Storleksklass	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Över 100 000 inv.	69	70	70	69	68	68	68	70	71
40 001–100 000 inv.	69	69	69	68	68	67	68	70	71
20 001–40 000 inv.	70	71	71	70	69	69	70	72	73
10 001–20 000 inv.	69	71	71	70	69	69	70	72	74
5 001–10 000 inv.	68	69	69	68	68	68	69	71	73
2 000–5 000 inv.	65	66	66	65	65	65	66	68	69
Under 2 000 inv.	65	66	66	65	65	65	66	68	70
Fastlandet	69	70	70	69	68	68	69	70	72

Källa: Statistikcentralen

Trots att antalet sysselsatta ökat på landsnivå de senaste åren finns det stora skillnader i utvecklingen mellan kommunstorleksklasserna, bl.a. till följd av förändrad åldersstruktur och inrikes omflyttning. Antalet sysselsatta överstiger 2010 års nivå enbart i den största kommunstorleksklassen, och i de två minsta klasserna har antalet sysselsatta minskat från och med 2010, dock långsammare sedan 2015. Sysselsättningsgraden kan stiga även när antalet sysselsatta blir färre, om den jämnåriga befolkningen minskar lite mer⁸.

⁸ Exempelvis i Alajärvi ökade sysselsättningsgraden från 67,7 till 68,7 procent mellan 2017 och 2018. Antalet sysselsatta i gruppen 18–64 år minskade med 20, men totalt minskade den med 103 personer.



Figur 1 Antalet sysselsatta 18–64-åringar per kommunstorleksklass, 2010=100

Källa: Statistikcentralen

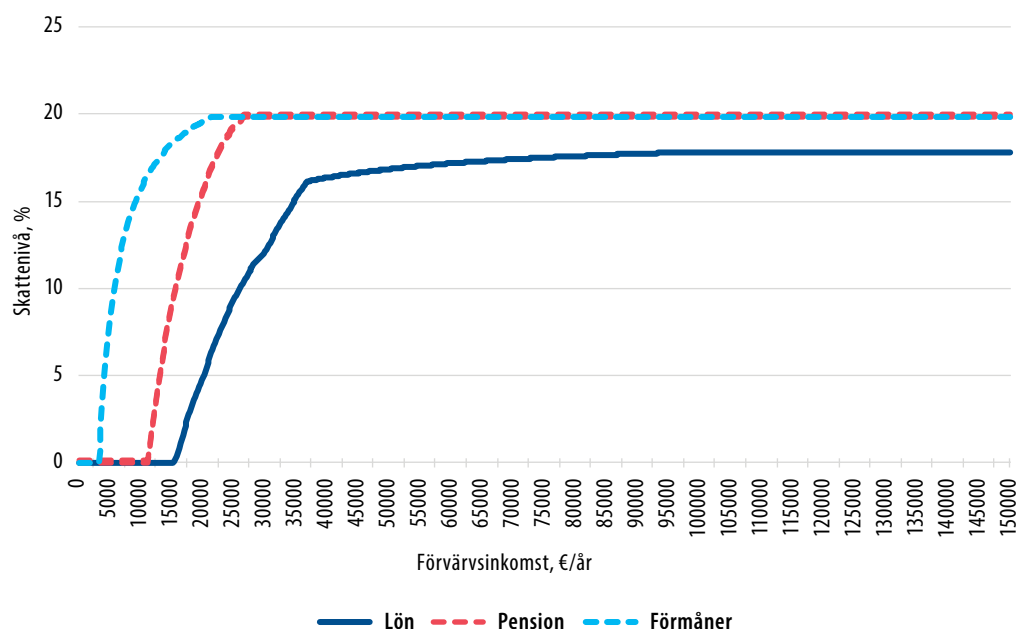
Granskningen ovan visar hur en ökad sysselsättningsgrad inte alltid innebär att kommunen får fler sysselsatta i absoluta tal. Även då antalet sysselsatta ökar på riktigt är det för skatteintäkternas del av väsentlig betydelse om de nya jobben är heltidsanställningar eller inte och vilken lönenivå de har.

Inkomstslagen behandlas olika i beskattningen

Förvärvsinkomstslagen beskattas på olika sätt. Avdragen är olika och avdragsbeloppet beror även på inkomstnivån. Nivån då man börjar betala kommunalskatt, dvs. tröskelvärdet, varierar likaså mellan inkomstslagen. Tröskelvärdet för löneinkomster⁹ i kommunalbeskattningen har stigit på senare år när framförallt små- och medelinkomsttagare fått del av skattelättnader. Figur 2 visar kommunalskattenivån för inkomster från lön, pension, och förmåner 2019.

År 2010 betalade i snitt 86 procent av förvärvsinkomsttagarna kommunalskatt. År 2017 hade andelen sjunkit till 84 procent. Här finns det också variation mellan kommunerna så att den andel som betalade kommunalskatt 2017 varierade från 74 procent upp till 87,5 procent..

⁹ Tröskelvärdet är den inkomstnivå då man börjar betala skatt.



Figur 2 Genomsnittlig kommunalskattnivå för inkomst från lön, pension och förmåner på olika inkomstnivåer 2019

Källa: FM

Att inkomstlagen behandlas olika i beskattningen innebär att en arbetslös med inkomstrelaterad dagpenning kanske till och med betalar mindre kommunalskatt efter att ha fått sysselsättning beroende på inkomstnivån. När små- och medelinkomsttagare går i pension minskar deras kommunalskatt eftersom pensionsinkomsten är lägre än den pensionsgrundande löneinkomsten.

Kommunalskattesatserna har differentierats

Kommunernas inkomstskattesatser uppvisar stora skillnader, som ökat något även på 2010-talet. År 2010 var den lägsta skattesatsen för en kommun i Fastlandsfinland 16,5 och den högsta 21. År 2017 var den lägsta skattesatsen 17 och den högsta 22,5. År 2020 steg den högsta skattesatsen till 23,5 medan den lägsta låg kvar på 17.

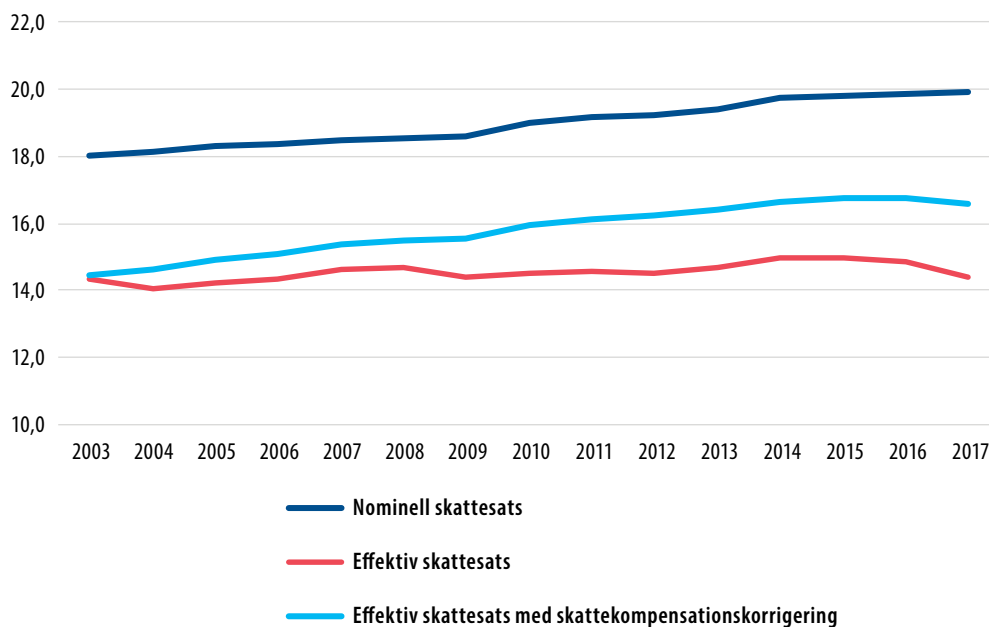
Avdragsmöjligheterna i kommunalbeskattningen har ökat med åren. Med lättnaderna har man strävat efter att främja sysselsättningen och öka köpkraften. Skattelättnadernas gynnsamma sysselsättningseffekter har också gynnat kommunerna. Eftersom tröskelvärdet för den progressiva statliga skatteskalen stigit till en ganska hög inkomstnivå har det inte varit möjligt att ge skattelättnader till små- och medelinkomsttagare utan att öka avdragen i kommunalbeskattningen. Detta har lett till en situation där kommunernas

nominella inkomstskattesats är ca 20 procent medan den effektiva skattesatsen¹⁰ är ca 14,5.

Kommunernas ekonomi har inte behövt ta hela tyngden av den skatteintäktsminskning som skattelättnader orsakat kommunerna. Sedan 2003 har de kompenserats fullt ut för bortfall av skatteintäkter till följd av statens beslut om ändringar i beskattningsgrunderna. Åren 2003–2009 fick alla kommuner en lika stor kompensation räknat per invånare. Sedan 2010 kompenseras kommunerna enligt Skatteförvaltningens beräkningar av skattebortfallet. Kompensationen beräknas på budgetårsnivå enligt årets invånarantal i kommunen och ändras därefter inte. Därmed följer den utbetalda kompensationen inte invånarantalens, skattesatsens eller skatteintäkternas utveckling i kommunen. Till och med 2019 betalades kompensationen genom statsandelen för basservice. Från och med 2020 betalas den med anslag från ett eget moment.

Figur 3 visar kommunernas nominella skattesats viktad med beskattningsbar inkomst samt den effektiva skattesatsen med och utan skattekompensationskorrigerings. Av figuren framgår att skillnaden mellan den nominella skattesatsen och den korrigerade effektiva skattesatsen har varit ungefär lika stor på landsnivå hela perioden 2003–2017. På landsnivå verkar kompensationsbeloppet alltså motsvara det skattebortfall som skattelättnaderna orsakat.

10 Den effektiva skattesatsen är kommunalskattebeloppet i förhållande till de skattepliktiga förvävsinkomsterna.



Figur 3 Nominella och effektiva skattesatser för kommuner i Fastlandsfinland 2003–2017

Källa: FM

Tabell 5 visar att den viktade skattesatsen är genomsnittligt högst i den minsta kommunstorleksklassen och lägst i den största. Den effektiva skattesatsen är i sin tur lägst i de minsta kommunerna och högst i de största städerna. Den nominella inkomstskattesatsen ökade i alla kommunstorleksklasser under perioden; minst i kommuner med över 100 000 invånare och mest i kommuner med under 2 000 invånare. Däremot har den effektiva skattesatsen sjunkit något i kommuner med över 100 000 invånare och varit nästan oförändrad i övriga kommunstorleksklasser mellan 2010 och 2017. Skillnaden mellan den nominella och den effektiva skattesatsen ökade i alla kommunstorleksklasser, något mer i de minsta klasserna än i de största kommunerna.

Tabell 5 Nominell och effektiv kommunalskattesats samt skillnaden mellan dem 2010 och 2017 per kommunstorleksklass

Storleksklass	Nominell inkomstkattesats (viktnad)		Effektiv inkomstkattesats		Skillnad mellan nominell och effektiv, %-enheter	
	2010	2017	2010	2017	2010	2017
Över 100 000 inv.	18,3	19,0	14,6	14,3	3,7	4,7
40 001–100 000 inv.	19,2	20,5	14,6	14,7	4,6	5,8
20 001–40 000 inv.	19,4	20,4	14,8	14,8	4,6	5,6
10 001–20 000 inv.	19,6	20,7	14,4	14,4	5,2	6,3
5 001–10 000 inv.	19,5	20,7	13,9	14,0	5,6	6,7
2 000–5 000 inv.	19,8	21,0	13,3	13,3	6,5	7,6
Under 2 000 inv.	19,8	21,1	13,0	13,1	6,8	8,0
Fastlandet	19,0	19,91	14,5	14,4	4,5	5,5

Källa: Skatteförvaltningen, FM

När skattesatsernas utveckling granskas per kommunstorleksklass enligt befolkningsutvecklingen (tabell 6) kan man se att snabbt växande kommuner har genomsnittligt lägre skattesatser. Dessutom är den genomsnittliga ökningen av deras skattesatser mindre än i andra kommunstorleksklasser. Skattesatserna har ökat mest i kommuner med snabbt minskande befolkning, och där hittar man även den lägsta effektiva skattesatsen och den största skillnaden mellan den nominella och den effektiva skattesatsen.

Tabell 6 Nominell och effektiv inkomstskattesats samt skillnaden mellan dem 2010 och 2017 per kommunstorleksklass enligt befolkningsutvecklingen

Befolkningsutveckling	Nominell inkomstskattesats (viktad)		Effektiv inkomstskattesats		Skillnad mellan nominell och effektiv, %-enheter	
	2010	2017	2010	2017	2010	2017
Snabbt växande	18,1	18,7	14,7	14,4	3,4	4,3
Växande	19,2	20,2	14,7	14,5	4,5	5,7
Minskande befolkning	19,4	20,7	14,3	14,5	5,1	6,3
Snabbt minskande befolkning	19,9	21,2	13,9	13,8	6,1	7,3

Källa: Skatteförvaltningen, FM

Skillnaderna i skatteintäkt per procentenhet kan vara fyrfaldiga

På landsnivå var intäkten från en procentenhet skatt i snitt 169 euro per invånare 2017. Medianintäkten var 135 euro per invånare med maximi- och minimivärden på 365 och 91 euro. Tabell 7 visar att intäkten från en procentenhet kommunalskatt är genomsnittligt lägst i mindre kommuner och ökar när man tittar på större kommuner.

Tabell 7 Kommunalskattebelopp och intäkt per procentenhet i kommunstorleksklasser 2017

Storleksklass	Kommunalskatt, mn euro	Intäkt per procentenhet kommunalskatt, euro/invånare
Över 100 000 inv.	7 779	190
40 001–100 000 inv.	3 394	163
20001–40000 inv.	2 856	170
10001–20000 inv.	1 861	150
5 001–10 000 inv.	1 629	144
2 000–5 000 inv.	791	125
Under 2 000 inv.	127	121
Fastlandet	18 436	169

Källa: Skatteförvaltningen, FM

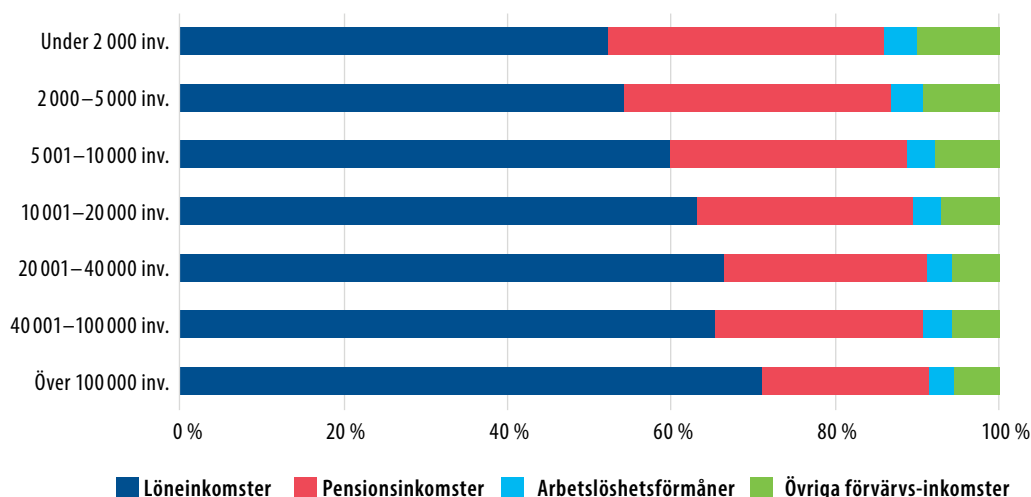
Skillnaderna i intäkt per procentenhet kommunalskatt speglar kommunernas olika inkomststruktur och -nivå. Ju mindre intäkten per procentenhet är, desto större blir skillnaden mellan den nominella och den effektiva skattesats. Då är en stor del av

kommuninvånarna små- och medelinkomsttagare med inkomster i ett skikt där skatteavdragen har störst effekt.

Pensionsinkomstdelen av förvärvsinkomsterna högst i små kommuner

Skatteunderlaget för kommunalskatten består av skattepliktiga förvärvsinkomster, där de viktigaste underposterna är löner, pensioner, sociala förmåner och förvärvsinkomstandelar av företagsinkomster.

År 2017 utgjorde löneinkomster i genomsnitt knappt 70 procent av de skattepliktiga förvärvsinkomsterna, pensionsinkomster ungefär en fjärdedel och övriga förvärvsinkomster ca 10 procent. I kommunstorleksklasserna skiljer sig förvärvsinkomststrukturen framförallt i löne- och pensionsinkomsternas andel. I de största städerna utgör löneinkomster ca 70 procent av förvärvsinkomsterna och i kommuner med under 2 000 invånare ungefär hälften. Pensionsinkomster utgör en femtedel av förvärvsinkomsterna i de största städerna och ungefär en tredjedel i de minsta kommunerna. På 2010-talet har andelen löneinkomster och övriga förvärvsinkomster av de skattepliktiga förvärvsinkomsterna minskat i alla kommunstorleksklasser samtidigt som andelen pensionsinkomster stigit 3–4 procentenheter med undantag för den största kommunstorleksklassen. Andelen övriga förvärvsinkomster är högst i de två minsta kommunstorleksklasserna. Detta förklaras av förvärvsinkomstandelarna av företagsinkomst från jordbruk och näringsverksamhet.

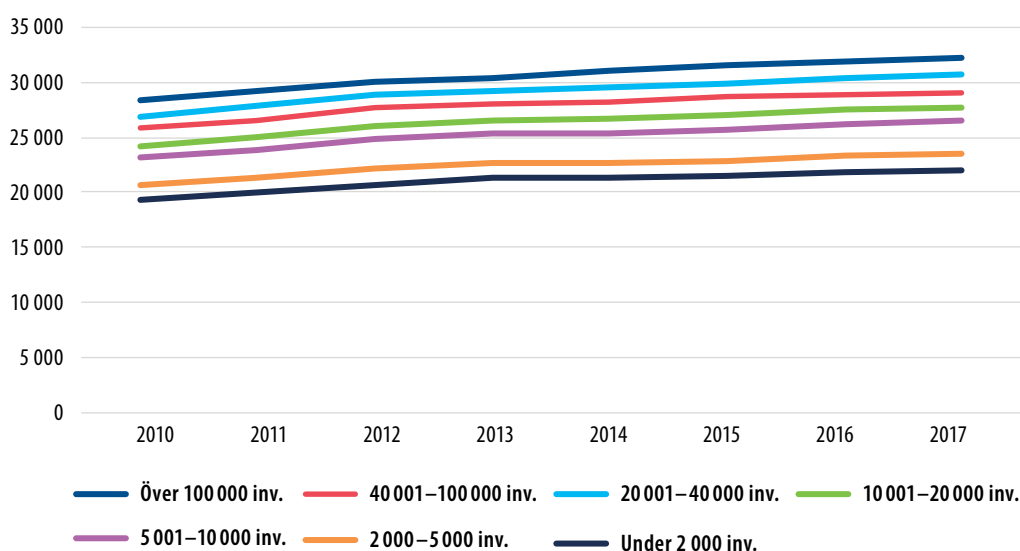


Figur 4 Andelen löneinkomster, pensionsinkomster, arbetslöshetsförmåner och övriga förvärvsinkomster av skattepliktiga förvärvsinkomster per kommunstorleksklass 2017

Källa: Skatteförvaltningen

Förvärvsinkomstnivån varierar mellan kommunerna, men skillnaderna har inte ökat

Mellan kommunerna finns det även skillnader i förvärvsinkomstnivån. Av figur 5 framgår att skillnaden i genomsnittlig löneinkomst är ca 10 000 euro mellan kommuner med över 100 000 invånare och kommuner med under 2 000 invånare. Skillnaderna mellan storleksklasserna har varit nästan oförändrade under den aktuella perioden (figur 5).



Figur 5 Genomsnittlig löneinkomst per kommunstorleksklass 2010–2017, euro

Källa: Skatteförvaltningen

Löneinkomstskillnaderna mellan kommunstorleksklasserna kan åskådliggöras med hur mycket kommunalskatt som betalas på olika inkomstnivåer. Figur 2 ovan visade kommunalskattenivåerna för olika inkomstslag och -nivåer. Med en löneinkomst på 20 000 euro per år blir kommunalskattenivån ca 6 procent. Med en årslön på 30 000 euro blir kommunalskattens procentuella nivå ungefär dubbelt så stor.

Liknande skillnader mellan kommunklasserna finns i pensionsinkomstnivån – den genomsnittliga pensionsinkomsten är lägre i mindre kommuner. Förklaringen till detta är naturligtvis att pensionsinkomsten grundas på det man tjänat under arbetskarriären.

Förvärvsinkomstfördelningen påverkar skatteintäkterna

Utöver den genomsnittliga inkomstnivån har det också betydelse hurdan fördelningen av förvärvsinkomsterna är i kommunen. Detta åskådliggörs när tre kommuner av olika typ fallgranskas: Helsingfors, Muurame och Multia. Muurame ligger bredvid landskapscentrumet och är en snabbt växande kommun där det bor många barnfamiljer. Multia är en liten

kommun med snabbt minskande befolkning och hög andel personer över 65 år. Tabell 8 innehåller uppgifter om dessa kommuners kommunalskatteintäkter och skattebas.

Tabell 8 Uppgifter om kommunalskatteintäkter och skattepliktiga inkomster i tre fallkommuner 2017

	Helsingfors	Muurame	Multia
Invånarantal 31.12.2017	643 272	10 097	1 636
Genomsnittlig förvärvsinkomst per inkomsttagare, euro	29 823	30 655	20 682
Andel förvärvsinkomsttagare av kommuninvånarna, %	94	76	88
Andel löneinkomster av förvärvsinkomsterna, %	70	72	49
Andel pensionsinkomster av förvärvsinkomsterna, %	21	19	37
Genomsnittlig beskattningsbar förvärvsinkomst per inkomsttagare, euro	30 626	27 471	17 567
Genomsnittlig kommunalskatt per skattebetalare, euro	5 651	5 157	3 544
Genomsnittlig kommunalskatt per invånare, euro	3 980	3 343	2 374
Andel förvärvsinkomsttagare som betalar kommunalskatt, %	75	86	76
Kommunalskattesats 2017	18,5	19,5	21,75
Effektiv kommunalskattesats 2017	14,2	14,4	13
Intäkt per procentenhet skatt, euro/invånare	215	172	109
Under tröskelvärdet för betalning av skatt, %			
• av löneinkomster	2,8	1,5	2,7
• av pensionsinkomster	7,4	5,8	14,1

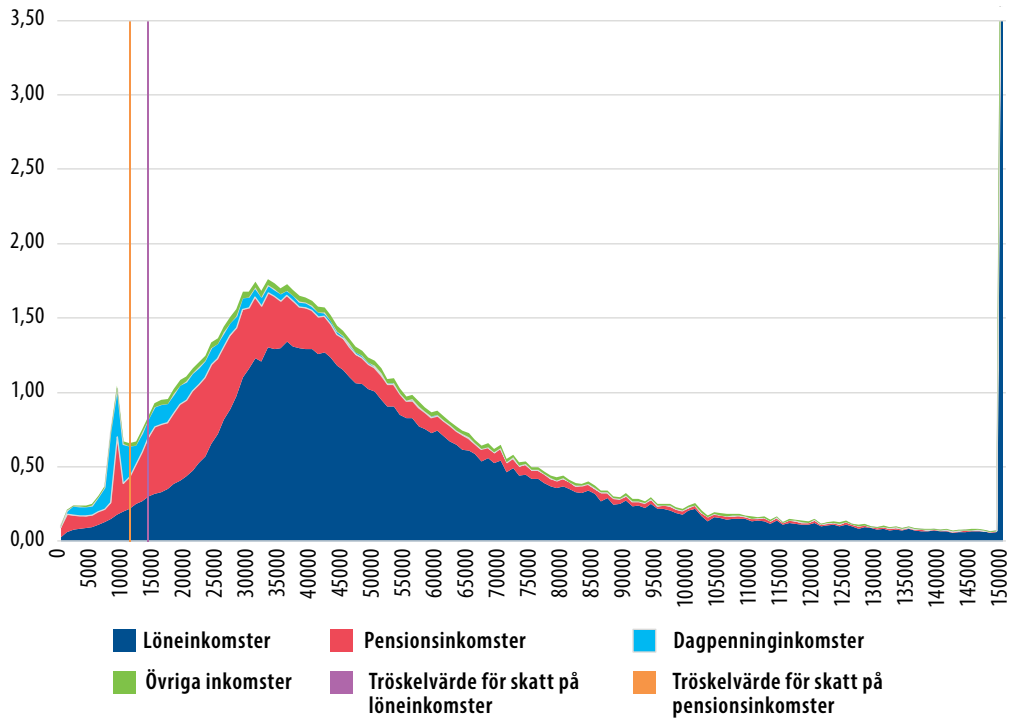
Källa: Skatteförvaltningen och FM

Den genomsnittliga förvärvsinkomsten i Multia är ca 10 000 euro lägre än i Helsingfors och Muurame. I Multiala utgör löneinkomster bara runt hälften av förvärvsinkomsterna och andelen pensionsinkomster är andelen 37 procent medan löneinkomster utgör ca 70 procent och pensionsinkomster runt en femtedel av förvärvsinkomsterna i Helsingfors och Muurame. Multiala har också fler pensionstagare med liten pensionsinkomst eftersom 14 procent av pensionsinkomsterna hamnar under tröskelvärdet. Andelen förvärvsinkomsttagare bland invånarna är särskilt hög i Helsingfors, 94 procent. Muurame har relativt sett färre förvärvsinkomsttagare, vilket förklaras av 0–15-åringarna utgör en klart större del av befolkningen än i Helsingfors och Multiala.

En intressant observation är att Muurame med en något högre genomsnittlig förvärvsinkomst och en procentenhet högre skattesats än Helsingfors ändå har en genomsnittligt lägre kommunalskatt per skattebetalare än Helsingfors. Detta beror på att den beskattningsbara förvärvsinkomsten per inkomsttagare i genomsnitt är lägre i Muurame än i Helsingfors.

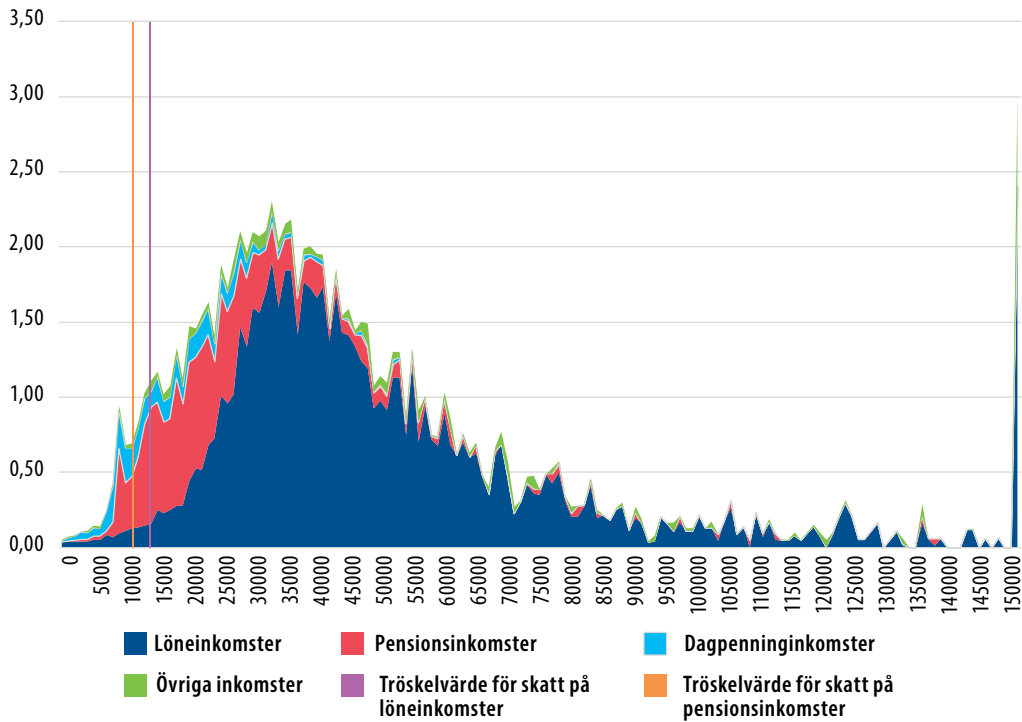
Figurerna 6–8 visar förvärvsinkomstfördelningen per inkomstslag i de granskade kommunerna. Där anges också tröskelvärdena för betalning av skatt på löne- och pensionsinkomster. I Muurame är inkomsttagarna mer samlade kring inkomstskikt där skatteavdragen minskar den beskattningsbara inkomsten i kommunalbeskattningen. Helsingfors har överlag en bredare förvärvsinkomstfördelning: fler inkomsttagare med små pensions- och löneinkomster såväl som fler inkomsttagare med höga pensions- och löneinkomster än Muurame. Den genomsnittliga förvärvsinkomsten är ungefär lika stor, men Muurame får mindre skatteintäkter genom att löntagarna är samlade kring inkomstskikt där skatteavdragen har störst effekt.

Anmärkningsvärt i Multias inkomstfördelning är de små pensionsinkomsterna, löneinkomsternas koncentration runt nivån 20 000–50 000 euro och de högre förvärvsinkomsternas fåtalighet. Detta förklarar de mindre skatteintäkterna och framförallt skillnaden mellan den effektiva och den nominella skattesatsen.



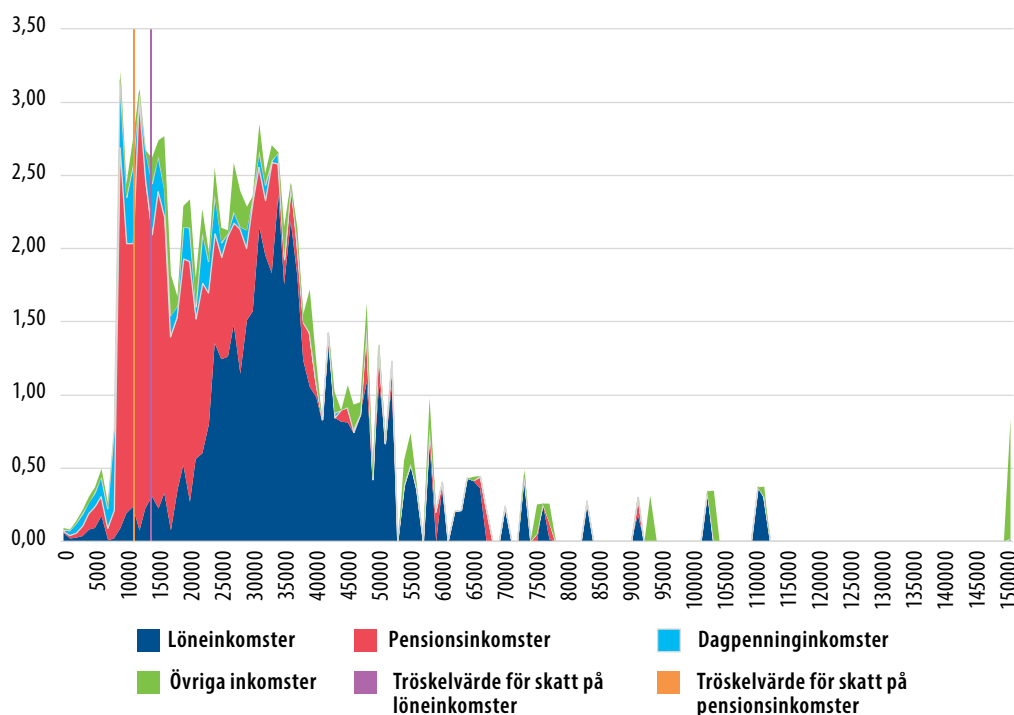
Figur 6 Förvärsinkomstfördelning per inkomstslag i Helsingfors 2017

Källa: FM



Figur 7 Förvärsinkomstfördelning per inkomstslag i Muurame 2017

Källa: FM



Figur 8 Förvärsinkomstfördelning per inkomstslag i Multia 2017

Källa: FM

En åldrande befolkning ökar pensionsinkomstandelen av förvärsinkomsterna i alla kommuner. Pensionsinkomster utgör i sig en lätt förutsebar och relativt stabil skattebas. För kommunen är det väsentligt om pensionerna är av folkpensionsstorlek eller arbetspensioner. Pensionsinkomsten grundas på inkomsterna under arbetskarriären, så kommuner med välavlönade inkomsttagare har oftast även pensionstagare med goda inkomster.

Inrikes omflyttning påverkar kommunens skatteinkomster men även servicebehoven oavsett om kommunen har flyttningsöverskott eller tappar befolkning. I kommuner med växande befolkning räcker skatteinkomsterna och statsandelarna ofta inte till finansiering av investeringar som tillväxten kräver. Inrikes omflyttning överför på samma gång skatteinkomster mellan kommuner men sannolikt inte servicebehov i lika hög grad. Detta kan leda till ökat behov av utjämning mellan kommunerna, vilket i sin tur kan göra kommuner som betalar utjämning mer missnöjda med systemet.

Förvärsinkomster beskattas samlat genom statens progressiva skatteskala och kommunalskatten. Utvecklingen av inkomstbeskattningen har fokuserat mer på incitament för arbete och skattesystemets funktionalitet i stället för kommunalskattens betydelse i finansieringen av kommuners uppgifter. De ökade skillnaderna i kommunalskattesatserna innebär att olika kommuners skattskyldiga betalar helt olika belopp i kommunalskatt för samma förvärsinkomst. När befolkningen åldras och antalet pensionstagare ökar kan det behövas en översyn av förvärsinkomstbeskattningen.

TEMA: Fungerar statsandelssystemet för basservice när befolkningsstrukturen förändras?

Statsandelssystemet syftar till att trygga kommunernas ekonomiska förutsättningar att ordna lagstadgad basservice med ett rimligt skattetryck. Kalkylerade statsandelar är framförallt avsedda för finansiering av basservice så att man kan beakta skillnader i kommunernas servicebehov och svara på förändringar i behoven som t.ex. beror på befolkningsutvecklingen. Den andra komponenten i statsandelssystemet är utjämning av inkomstbas-skillnader. Syftet är att framförallt stärka kommuner vars inkomstbas försvagas eller redan är svag.

Då befolkningsstrukturen förändras och kommunerna differentieras är det befogat att analysera statsandelssystemets logik och hur systemet fördelar finansiering i förhållande till de förändringar som sker i samhället¹¹. Perspektivet i denna temagranskning är de senaste årens förändringar i de kalkylerade kostnaderna (kommuners olika behov och omständigheter) och inkomstbasutjämningen. Huvudfokus ligger på 2015–2019 (delvis 2020) eftersom det nuvarande statsandelssystemet trädde i kraft i början av 2015.

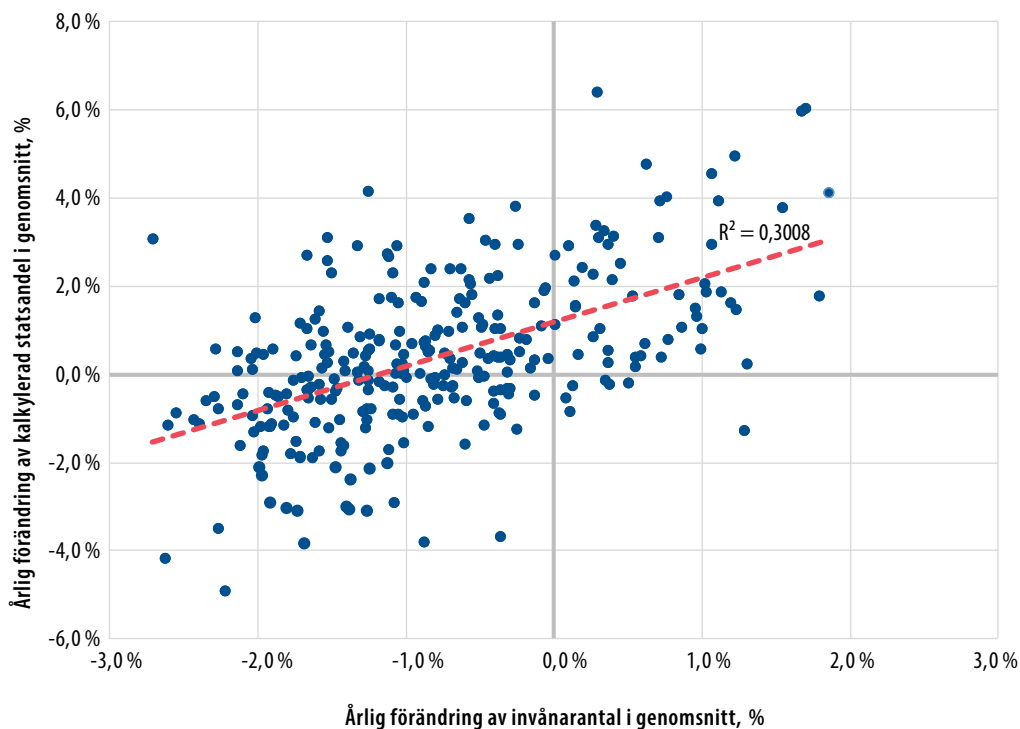
Systemets funktionalitet kan dock inte bara bedömas utifrån statsandelnivåerna eller de interna ändringarna i systemet. För att kunna bedöma systemets grundläggande uppgift – att trygga servicen – måste genomgången belysa systemets funktionalitet i förhållande till skatteinkomsternas utveckling och nettokostnaderna i kommunernas driftsekonomi. I slutet av granskningen försöker vi därför åskådliggöra hur förhållandet mellan skatteinkomster, statsandelar och nettokostnader förändrats de senaste åren och vilka slutsatser man kan dra av detta.

11 Grunderna i statsandelssystemet beskrivs i avsnitt 3.2.

Kalkylerade statsandelar och förändringen av befolkningsstrukturen

Figur 1 visar kommunvis hur statsandelarna och invånarantalet utvecklats i medeltal åren 2015–2020. Det ser ut att finnas en tydlig koppling mellan förändrat invånarantal och förändringar i kalkylerade statsandelar trots att man också hittar avvikelser. I merparten av tillväxtkommunerna har även den kalkylerade statsandelen ökat. I kommuner med flyttningsunderskott har den kalkylerade statsandelen ökat för ungefär hälften och minskat för hälften.

Vid tolkning av förändringar i kalkylerade statsandelar måste man veta vilka faktorer som ligger bakom de heterogena förändringarna. De kalkylerade statsandelarna förändras årligen enligt bestämningsfaktorer (åldersstruktur, sjukfrekvens, främmandespråkighet, invånartäthet etc.), kostnadsnivå (prisindex), justerad kostnadsfördelning och ändringar i lagstadgade uppgifter. Förändringarnas variationsvidd i enskilda kommuner påverkas mest av förändrade bestämningsfaktorer men också uppgiftsförändringar kan beröra kommuner olika beroende på i vilken mån kommunen har sådana faktorer som är kopplade till uppgiftsförändringen. Årliga uppgiftsförändringar berör i regel grunderna för kalkylerade statsandelar per åldersgrupp så att grundpriset för gruppen i fråga ändras. I kommuner med stora kalkylerade kostnader per invånare, t.ex. hög sjukfrekvens, stor andel barn eller äldre i befolkningen samt särskilda omständigheter (glesbygd, skärgård etc.) kan även de årliga förändringarna vara större än i genomsnitt.



Figur 1 Årlig förändring av kalkylerade statsandelar och invånarantal i genomsnitt 2015–2020, kommunvis*

* Statsandelen bygger på invånaruppgiften granskningsår - 2 år
Källa: FM

Tabell 1 visar förändringen av kalkylerade statsandelar i genomsnitt per faktor och den genomsnittliga förändringen av invånarantalet i olika kommunstorleksklasser. Statsandelarna har ökat mest (+3,8 %) i små kommuner med under 2 000 invånare och minskat allra mest i kommuner med 10 000–20 000 invånare (-1,3 %). Variationen kan i stor utsträckning förklaras med förändringarna av invånarantalet: i storleksklassen för kommuner med under 2 000 invånare har också invånarantalet ökat mest (+3,2 %) medan invånarantalet minskat allra mest i storleksklassen för kommuner med 10 000–20 000 invånare (-1,9 %). Den procentuellt största förändringen, i kommuner med under 2 000 invånare, förklaras av det ökade antalet kommuner i storleksklassen genom övergång från storleksklassen för kommuner med 2 000–5 000 invånare.

Även stora kommuner med över 100 000 invånare har haft en mer än genomsnittlig ökning av de kalkylerade statsandelarna (+2,1 %), vilket i belopp huvudsakligen förklaras av den förändrade åldersstrukturen. De statsandelar som bestäms enligt andra kriterier har däremot ökat klart mest i kommuner med över 100 000 invånare, vilket i stor utsträckning förklaras av det ökade antalet främmandespråkiga. Störst andel främmandespråkiga i befolkningen finns i Helsingfors, Esbo och Vanda. År 2015 uppgick de kalkylerade

kostnaderna för främmandespråkighet till 522 miljoner, men 2020 är de 736 miljoner euro. Av bestämningsfaktorerna har just främmandespråkighet och dess kalkylerade kostnader ökat klart mest i relativa tal (+40 % medan övriga faktorer ökat med ca 5 % under samma period). Statsandelssystemet ser i varje fall inte ut att underkompensera kostnaderna eller kostnadsutvecklingen som har att göra med främmandespråkighet.

Den tydliga kopplingen mellan förändringen av kalkylerade statsandelar och av invånarantalet syns också när man gör en klassificering enligt förändringen av kommunens invånarantal. De snabbt växande kommunernas kalkylerade statsandelar ökar klart mest (+2,9 % per år) medan andelarna för kommuner med snabbt minskande befolkning i snitt minskar med -0,2 procent per år framförallt beroende på den statsandel som bestäms utifrån åldersstrukturen. Förklaringen till den stora ökningen av kalkylerade statsandelar i snabbt växande kommuner är i ett relativt perspektiv framförallt de övriga kriteriernas andel och då bl.a. ökningen av antalet främmandespråkiga.

Tabell 1 Förändring av kalkylerade statsandelar och invånarantal i genomsnitt (%) 2015–2020, klassificerat enligt kommunstorlek och befolkningsförändring

Kommunklassificering	Invånarantalets ökning, %	Sammanlagd ökning av kalkylerade statsandelar, %	, varav åldersstruktur, %	, varav sjukfrekvens, %	, varav övriga kriterier, %
Hela landet	0,2 %	1,1 %	0,8 %	1,2 %	3,3 %
Över 100 000 inv.	1,2 %	2,1 %	1,8 %	1,7 %	5,7 %
40 001–100 000 inv.	0,9 %	1,5 %	1,3 %	1,8 %	3,4 %
20 001–40 000 inv.	-1,0 %	0,5 %	0,2 %	1,0 %	2,3 %
10 001–20 000 inv.	-1,9 %	-1,3 %	-1,4 %	-1,4 %	-0,8 %
5 001–10 000 inv.	-0,2 %	1,0 %	0,7 %	1,8 %	1,8 %
2 000–5 000 inv.	0,4 %	1,8 %	1,5 %	2,1 %	2,8 %
Under 2 000 inv.	3,2 %	3,8 %	3,7 %	4,2 %	3,2 %
Snabbt växande	1,4 %	2,9 %	2,6 %	2,4 %	6,6 %
Växande	0,6 %	1,4 %	1,1 %	1,8 %	3,8 %
Minskande befolkning	-0,5 %	0,6 %	0,3 %	1,1 %	1,7 %
Snabbt minskande befolkning	-1,5 %	-0,2 %	-0,4 %	0,1 %	0,8 %

Källa: FM

Förändring i skatteinkombaserad utjämning av statsandelar 2016–2020

Statsandelar utjämnas för att utjämna skillnader i kommunernas inkomstbas. Om kommunens skatteinkomster överskrider en kalkylerad utjämningsgräns görs ett s.k. utjämningsavdrag från statsandelen, och om gränsen underskrids utbetalas ett utjämningsstillägg. År 2020 överskrider utjämningsgränsen av 27 kommuner. Därmed får merparten av kommunerna, nästan 270, ett utjämningsstillägg.

Inkomstutjämningsystemet har ändrats flera gånger sedan det infördes i nuvarande form 1996. Med tiden har såväl utjämningsgränsen som tilläggs- och avdragsprocenten ändrats. Fastighetsskattens ställning i inkomstutjämningsberäkningen har förändrats efter 1996. I början ingick all fastighetsskatt i utjämningsberäkningen. År 2007 ändrades beräkningsgrunderna i fråga om kraftverk. Deras kalkylerade fastighetsskattebelopp beräknades enligt

den allmänna procentsatsen, som är på en klart högre nivå än procentsatsen för kraftverk. År 2012 avfördes fastighetsskatten från den skatteinkombaserade utjämningen av statsandelar. Fastighetsskatten för kärnkraftverk återinfördes i utjämningen vid statsandelsreformen 2015. Dessa förändringar har gynnat kommuner där fastighetsskatteintaget är klart över landsgenomsnittet. Det handlar framförallt om kraftverkskommuner, vissa större städer och kommuner med många fritidsbostäder.

Inkomstbasutjämningen har haft stor betydelse för kommunernas ekonomi sedan den infördes. År 2020 får kommunerna nästan 1,5 miljarder euro i utjämningstillägg, m.a.o. en höjning av statsandelen med motsvarande belopp på årsbasis. År 2015 uppviktades inkomstutjämningsystemet med ca 700 miljoner euro genom en omföring av motsvarande belopp från kostnadsutjämningen i systemet. Omföringen gav möjlighet att ändra systemets utjämningsgräns samt avdrags- och tilläggsprocent så att förändringen (bortfallet) av statsandelar vid kommunsammanslagningar blev mindre än tidigare. Vid beredningen gjordes också jämförelser med system i andra länder. I t.ex. Sveriges statsandelsystem ligger den största vikten på inkomstutjämning.

Tabell 2 beskriver förändringen i skatteinkombaserade utjämningstillägg under de fem senaste åren. År 2020 är summan av utjämningstilläggen ca 1,5 miljarder euro. Sedan 2016 har tilläggen ökat med nästan 200 miljoner euro. Ökningen beror på att den kalkylerade utjämningsgränsen för skatteinkomsterna har stigit varje år. Det som framförallt höjt gränsen är kraftigt ökade skatteinkomster för kommuner över gränsen. År 2020 tillämpas utjämningsavdraget på 27 kommuner; fyra färre än 2015. I kommunstorleksklasserna har utjämningstilläggen i regel ökat efter 2016 med undantag för de två minsta klasserna. Förändringen i kommuner med under 5 000 invånare har delvis påverkats av kommunsammanslagningar under perioden.

Tabell 2 Skatteinkombaserade utjämnings tillägg i statsandelar 2016–2020

Storleksklass	Utjämnings- tillägg 2016, 1 000 €	Utjämnings- tillägg 2017, 1 000 €	Utjämnings- tillägg 2018, 1 000 €	Utjämnings- tillägg 2019, 1 000 €	Utjämnings- tillägg 2020, 1 000 €	Utjämnings- tillägg 2020, €/inv	Förändring 2016–2020, 1 000 €
Under 2 000	40 663	40 918	39 671	39 950	39 885	801	-778
2 000–5 000	239 862	241 953	235 658	236 631	239 611	798	-251
5 000–10 000	300 908	307 855	306 672	308 444	319 266	580	18 358
10 000–20 000	246 887	257 300	260 151	260 868	274 193	457	27 306
20 000–40 000	149 220	158 790	165 478	167 273	173 488	211	24 268
40 000–100 000	170 529	188 343	213 739	221 466	240 838	237	70 308
Övriga >100 000	122 735	136 094	154 019	165 739	168 156	168	45 421
Huvudstadsregionen	0	0	0	0	0	0	0
Hela landet	1 270 805	1 331 253	1 375 379	1 400 370	1 455 437	265	184 632

Källa: FM

Utjämnings tillägget per invånare är störst i kommuner med under 5 000 invånare, ca 800 euro/invånare. Utjämnings tillägget har också blivit en viktig del av statsandelsinkomsten i många av de största kommunerna. Bland kommunerna med över 100 000 invånare får alla utanför huvudstadsregionen och Åbo utjämnings tillägg, t.ex. fick Tammerfors, Uleåborg, Lah-tis, Jyväskylä och Kuopio totalt 168 miljoner euro eller 245 euro per invånare i utjämnings tillägg 2020. Utjämnings tilläggsbeloppet har ökat mest i storleksklassen för kommuner med 40 000–100 000 invånare; stora och medelstora städer står för nästan två tredjedelar av utjämnings tilläggsökningen.

Förändringen av utjämningsavdraget varierar något i kommunerna och kommunstorleksklasserna. Tabell 3 beskriver hur avdragen förändrats efter 2016. Utjämningsavdragen för huvudstadsregionens kommuner har ökat med mer än 100 miljoner euro på fem år. När man tittar på kommunstorleken har utjämningsavdragen minskat i kommuner med 20 000–100 000 invånare. Detta betyder bl.a. att de haft en svagare skatteinkomstutveckling än huvudstadsregionen..

Tabell 3 Skatteinkombaserade utjämningsavdrag från statsandelar 2016–2020

Storleksklass	Utjämnings- avdrag 2016, 1 000 €	Utjämnings- avdrag 2017, 1 000 €	Utjämnings- avdrag 2018, 1 000 €	Utjämnings- avdrag 2019, 1 000 €	Utjämnings- avdrag 2020, 1 000 €	Utjämnings- avdrag 2020, €/inv	Förändring 2016–2020, 1 000 €	Avdrags- kommuner 2020, antal
Under 2 000	-157	-151	-235	-279	-217	-4	-60	1
2 000–5 000	0	0	0	0	0	0	0	0
5 000–10 000	-18 607	-17 443	-18 714	-20 294	-19 957	-36	-1 351	7
10 000–20 000	-6 947	-8 232	-8 222	-7 742	-8 377	-14	-1 431	3
20 000–40 000	-44 033	-44 804	-46 780	-45 719	-41 626	-51	2 407	8
40 000–100 000	-31 941	-32 313	-28 222	-22 978	-24 564	-24	7 377	4
Övriga >100 000	-10 037	-6 584	-1 027	0	-716	-1	9 322	1
Huvudstads- regionen	-475 604	-506 921	-534 325	-552 817	-580 643	-507	-105 039	3
Hela landet	-587 325	-616 449	-637 526	-649 830	-676 101	-123	-88 775	27

Källa: FM

Enligt tabell 4 kommer ökningen i praktiken från Helsingfors stad, där utjämningsavdraget ökade med nästan -110 miljoner euro. Esbo stad har ett större utjämningsavdrag per invånare än Helsingfors, men avdraget ökade bara lite åren 2016–2020. Utjämningsavdragets ökning i Helsingfors förklaras delvis av samfundsskatten, där Helsingfors relativa andel av all samfundsskatt i landet ökat från mindre än 20 procent i 2010-talets början till nästan en tredjedel.

Övriga städer med över 100 000 invånare har fått en förmånligare utjämning genom minskat avdragsbelopp (Vanda och Åbo) eller ökat utjämningsstillägg jämfört med tidigare år. Anmärkningsvärt är att utjämningsavdraget i Helsingfors och Esbo ökade med 114 miljoner euro under 2016–2020 samtidigt som de sju övriga städerna med över 100 000 invånare fick en utjämningsförbättring med ca 64 miljoner euro (54 %). Statsandelssystemets inkomstbasutjämning bidras således med avsevärda belopp till ekonomin även i stora städer..

Tabell 4 Skatteinkombaserad utjämning av statsandelar i kommuner med över 100 000 invånare, mn euro

	2016	2017	2018	2019	2020		Förändring 2016–2020, mn euro
	miljoner euro	miljoner euro	miljoner euro	miljoner euro	miljoner euro	euro/inv.	
Helsingfors	-265,4	-289,1	-319,3	-340,6	-373,6	-581	-108,2
Esbo	-162,8	-172,2	-173,4	-171,8	-168,4	-604	-5,6
Tammerfors	-4,6	-2,3	7,1	14,1	10,6	46	15,1
Vanda	-47,4	-45,5	-41,6	-40,4	-38,6	-173	8,8
Uleåborg	28,7	33,4	38,5	38,2	36,2	179	7,4
Åbo	-5,5	-4,3	-1,0	0,5	-0,7	-4	4,8
Jyväskylä	40,6	43,1	45,4	46,0	52,1	372	11,5
Lahtis	25,8	28,3	31,1	31,3	33,5	281	7,8
Kuopio	27,6	31,2	32,0	35,7	35,8	303	8,1

Källa: FM

Nettoutjämningsgränsen (nettot av utjämningsstillägg och -avdrag) har ökat med ca 100 miljoner euro sedan 2016. Helsingfors skatteinkomster påverkar utjämningsgränsen har ökat år efter år främst till följd av Helsingfors ökade skatteinkomster. Nettoutjämningsgränsen ökade i kommuner med 5 000–100 000 invånare åren 2016–2020. Vid granskning av nettobeloppets förändring ska man beakta att den sammanräknade förändringen på landsnivå neutraliseras i kommun–stat-relationen. Därmed förändras inte det sammanlagda statsandelsbeloppet av utjämningsnettots förändring.

Tabell 5 Skatteinkombaserad utjämnning av statsandelar 2016 – 2020 (netto), mn euro

Storleksklass	2016	2017	2018	2019	2020		Förändring 2016–2020, mn euro
	miljoner euro	miljoner euro	miljoner euro	miljoner euro	miljoner euro	euro/inv.	
Under 2 000	39,7	40,1	38,8	39,1	39,0	784	-0,7
2 000–5 000	227,3	229,3	223,3	224,4	227,2	797	-0,0
5 000–10 000	291,7	299,4	296,6	296,6	307,9	554	16,2
10 000–20 000	243,9	253,4	256,3	257,6	270,3	443	26,4
20 000–40 000	105,2	114,0	118,7	121,6	131,9	160	26,7
40 000–100 000	138,6	156,0	185,5	198,5	216,3	213	77,7
Över 100 000	-362,9	-377,4	-381,3	-387,1	-413,2	-192	-50,3
Fastlandet	683,5	714,8	737,9	750,5	779,3	142	95,9

Källa: FM

Vad statsandelarna innebär för skatteinkomsterna och nettodriftsutgifterna

Såsom konstaterats ovan reagerar statsandelssystemet förhållandevis konsekvent på förändringar i befolkningsstrukturen, både genom kalkylerade statsandelar och inkomstbasutjämnning. Statsandelssystemets dynamik ger dock inte svar på hur väl skattefinansieringen av kommunerna (skatteinkomster och statsandelar) fungerar eller hur finansieringen fördelas i förhållande till kommunernas utgifter och utgiftsdefinierande faktorer (servicebehov och omständigheter).

Tabell 6 visar skatteinkomsternas och statsandelarnas fördelning per kommunstorleksklass. På basis av tabellen kan det konstateras att Finlands statsandelssystem leder till betydande inkomstutjämnning mellan kommunerna. Skatteinkomsterna per invånare är högst i kommuner med över 100 000 invånare och lägst i kommuner med under 5 000 invånare. När all skattefinansiering (skatteinkomster och statsandelar) sammanräknas blir situationen den omvända. Statsandelarna utjämnar kommunernas inkomster så kraftigt att skattefinansieringen per invånare är högst i de minsta kommunerna och lägst i de största kommunerna.

Statsandelarnas utjämnande effekt består av både kostnads- och inkomstutjämnning. Skillnaden i statsandelsbeloppet per invånare är ca 2 700 euro mellan de minsta och största kommunerna. Skillnaden i skatteinkomster är bara något över 1 100 euro per invånare. Siffrorna för de största kommunerna understryker effekten av framförallt huvudstadsregionens utjämnning. Helsingfors, Esbo och Vanda har ett sammanräknat utjämningsavdrag

på över 0,5 miljarder euro på 2018 års nivå, deras statsandelar minskar alltså med detta belopp.

Vid granskning av förändringarna ska man dock beakta hur nettoutgifterna i driftsekonomin är fördelade på kommunerna och kommunstorlekarna. Om man bara tittar på skattefinansieringen förefaller statsandelssystemet rentav vara överutjämnande. Grupperna med hög skatteinkomst per invånare har i princip den lägsta skattefinansieringsnivån när man tittar på hela landet. Detta är inte nödvändigtvis motiverat, om det inte vore så att kostnaderna per invånare slår åt motsatt håll (tabell 6). Å andra sidan ska man beakta att de högsta skattefinansieringssiffrorna per invånare kommer från de lägsta kommunalskattesatserna.

Helsingfors avviker väsentlig från andra kommuner i förhållandet mellan skattefinansiering och verksamhetsbidrag. På landsnivå överskrider skattefinansieringen verksamhetsbidraget med ca 300 euro per invånare. I Helsingfors är skillnaden tre och i Esbo två gånger större. Vanda har ett klart lägre verksamhetsbidrag än landsgenomsnittet och skattefinansieringen är inte lika stark som i Helsingfors och Esbo. Detta gör att skattefinansieringen överskrider verksamhetsbidraget bara lite mer än landsgenomsnittet. Övriga kommuner med över 100 000 invånare har lägre skattefinansiering och verksamhetsbidrag än huvudstadsregionens stora städer. Den del av skattefinansieringen som kan användas för övrig verksamhet såsom investeringar är alltså mindre i dessa kommuner. Detsamma gäller kommuner med 40 000–100 000 invånare och de minsta kommunerna (under 2 000 invånare). Det ser alltså ut att finnas stora och växande skillnader i driftsekoniskt handlingsutrymme också mellan stora städer och växande städer överhuvudtaget.

Tabell 6 Skattefinansiering och verksamhetsbidrag enligt kommunstorlek 2018, euro/invånare

Storleksklass	Skatteinkomster, euro/inv.	Statsandel, euro/inv.	Skattefinansiering totalt, euro/inv.	Verksamhetsbidrag, euro/inv.	Skattefinansiering – verksamhetsbidrag
Helsingfors	5 272	304	5 577	- 4 590	987
Huvudstadsregionen	5 088	357	5 445	- 4 676	769
Övriga över 100 000 inv.	3 818	1 369	5 187	- 5 043	143
40 001–100 000 inv.	3 946	1 577	5 523	- 5 389	135
20 001–40 000 inv.	4 016	1 531	5 548	- 5 341	207
10 001–20 000 inv.	3 638	2 077	5 714	- 5 493	222
5 001–10 000 inv.	3 628	2 580	6 208	- 5 982	226
2 000–5 000 inv.	3 258	3 364	6 623	- 6 389	233
Under 2 000 inv.	3 362	3 536	6 897	-6 736	161
Sammanlagt	4 067	1 541	5 608	- 5 303	305

Källa: FM

Svårt att på samma gång hantera befolkningstillväxt och -minskning övergripande – ett asymmetriskt utgiftstryck medför extra kostnader

Tabell 6 lyfter fram en rad problematiska frågor kring kommunsektorns differentiering. Asymmetrin hör till de svåraste dragen inom åldrandet och omflyttningen i befolkningen; effekterna av invånarantalets utveckling och t.ex. åldrandet är inte likadana i alla regioner och kommuner. Detta blir liksom en extra samhällskostnad: hantering av befolkningstillväxten kräver satsningar, i varje fall vid någon punkt, men i områden som tappar befolkning och har överkapacitet är det inte lika lätt eller ens möjligt att göra en motsatt anpassning.

Utifrån analysen av kommunernas skattefinansiering förefaller städerna i huvudstadsregionen och framförallt Helsingfors ha fått en klart starkare ställning jämfört med övriga stora städer. Detta lyfter frågan om växande stora städer och landskapscentrum har tillräckligt ekonomiskt utrymme för att hantera befolkningstillväxten utan att öka skuldsättningen eller kontinuerligt skärpa beskattningen. Med denna granskning – och kommunanalysen överhuvudtaget – får man å andra sidan inte ett tillräckligt grepp om hur stort effektiviseringsutrymme är i olika kommuners kostnadsstruktur. Vissa kommuner har tvingats anpassa sig till en åldrande befolkning under lång tid, vissa har merparten av detta framför sig. I varje fall finns det en mer utbredd risk att investeringarnas lånefinansieringsandel ökar.

Det centrala är insikten att utjämning av kostnads- och inkomstbasskillnaderna inte kan lösa problemen kring befolkningsutvecklingen, om inkomstutvecklingen är otillräcklig för den offentliga sektorn som helhet. För kommunerna och den kommunala ekonomi är det alltjämt avgörande hur sysselsättningen utvecklas på landsnivå. Inkomstskillnader inom landet kan i och för sig utjämnas på många sätt. Det är dock uppenbart att en balanserad regional sysselsättningsutveckling gör det lättare att klara utmaningarna kring en tillräcklig finansiering och skattemässig likabehandling av medborgarna. Om befolkningsutvecklingen följer prognosen kommer den demografiska och ekonomiska differentieringen att fortsätta. Skatteinkomsternas ökade differentiering skulle med dagens system i alla fall leda till en höjning av inkomstutjämningsgränsen och sannolikt minska antalet kommuner över gränsen så att de kvarvarandes utjämning blir högre. De kvarvarande kommer ändå att ha en stark ekonomisk ställning, åtminstone genomsnittligt, eftersom det maximala utjämningsavdraget för inkomster över utjämningsgränsen är mindre än 40 procent.

I statsandelssystemet torde man upp till en viss gräns kunna beakta olika kommuners trender även genom kostnadsskillnadskriterierna. De senaste årens erfarenheter och framförallt många större städers ökade behov av utjämningsstillägg indikerar dock att trycket på ökad utjämning av inkomstbasskillnader i varje fall inte är på väg att lätta. Här ska man också beakta att en förändring av statsandelssystemets interna viktning inte betyder att systemet får mer statlig finansiering utan förstärkningen av inkomstbasutjämnningen kommer från de kalkylerade statsandelarna.

Kostnads- och inkomstutjämningsystemet handlar i slutändan om samhällets målsättningar och politiska val, som skulle behöva stöd från ännu bättre dataunderlag om var tjänsterna har producerats mest effektivt även med beaktande av omständigheterna och de ekonomiska förutsättningarna. Något som också måste utredas noga är om dagens skatte- och statsandelssystem kan möta alla de olika utmaningar som kommunsektorn står inför.

Vårdreformen nödvändig för merparten av kommunerna och för alla på längre sikt?

I merparten av kommunerna skulle en överföring av social- och hälsovårdutgifterna till större anordnare väsentligt underlätta hanteringen av kostnadstrycket. Det är nödvändigt att vi lyckas bromsa social- och hälsovårdskostnaderna på nationell nivå för att framöver trygga finansieringen av hela den offentliga sektorn och även tillgången till personal. Ifall kostnadshanteringen lyckas i stora delar av Finland minskar sannolikt behovet av kostnads- och inkomstbasutjämning.

Många kommuner med svårt ekonomiskt läge har stora förväntningar på vårdreformen. Vid publiceringen av denna rapport hade statsminister Sanna Marins regering ännu inte angett riktlinjerna för sin vårdreform, men ur kommunfinansieringssynpunkt torde

reformen genomförs så att de totala inkomsterna och utgifterna i den kommunala ekonomin minskar lika mycket. Detta innebär att statsandelarna för social- och hälsovårdstjänster liksom en del skatteinkomster överförs till landskapsnivå.

När social- och hälsovård inte längre är en kommunal uppgift ligger tyngdpunkten i statsandelssystemet på finansiering av förskoleundervisning, grundläggande utbildning och småbarnspedagogik. Antalet barn bedöms minska i nästan alla kommuner, så ökningen av statsandelen kan bli rätt begränsad för kommuner med minskande befolkning och låga födelsetal. Om gruppen 65+ utgör en stor del av befolkningen i kommunen, kommunalskatteinkomsterna sjunker och statsandelssystemet relativt sett inte ger likadana statsandelar som förut har kommunen uppenbarligen ett begränsat anpassningsutrymme. I kommunerna skulle budgeten halveras jämfört med i dag, varvid även möjligheterna att balansera ekonomin minskar. Detta understryker vikten av ett gott ekonomiskt läge i kommunen före genomförandet av vårdreformen.

4 Kommunerna sköter många typer av uppgifter – klarar de alla?

LYFT OCH CENTRALA OBSERVATIONER:

- Merparten av kommunernas uppgifter är lagstadgade. Social- och hälsovårdsutgifterna utgör cirka hälften av kommunernas driftsutgifter medan undervisnings- och kulturväsendet står för drygt en fjärdedel. Andelarna varierar dock något per kommunstorleksklass.
- Social- och hälsovårdsutgifterna ökar i alla kommuner i och med att befolkningen åldras. Det svåraste läget ur ekonomisk synpunkt har små kommuner med en stor andel äldre i befolkningen.
- Social- och hälsovården har en splittrad servicestruktur, bara hälften av kommunerna ordnar alla tjänster själv. Den främsta förklaringsfaktorn till skillnaderna i kommunernas social- och hälsovårdskostnader är olika sjukfrekvens och åldersstruktur.
- I grundläggande utbildning finns det stora skillnader mellan kommunerna i kostnaden per elev. I fråga om utbildningsresultat är de regionala skillnaderna små. Deltagandet i småbarnspedagogik har ökat i alla kommunstorleksklasser, men det finns tydliga skillnader mellan dem.
- Kvalitativt och ändamålsenligt ordnande av grundläggande utbildning och småbarnspedagogik kräver i princip ett visst befolkningsunderlag. Fallande födelsetal jämte inrikes omflyttning innebär att det finns allt fler kommuner och hela regioner som har väldigt små barnårskullar. I framtiden behövs det ett starkare samarbete mellan kommunerna för att tjänsterna ska kunna ordnas likvärdigt överallt i Finland.
- Antalet grundskolor har minskat på 2000-talet, framförallt de små skolorna.
- Det har visat sig svårt att minska kommunernas uppgifter och skyldigheter. De offentliga finanserna inklusive den kommunala ekonomin tål inte fler eller utökade uppgifter för kommunerna.

Enligt kommunallagen sköter kommunen lagstadgade uppgifter (s.k. särskilt behörighetsområde) samt de uppgifter som den har åtagit sig med stöd av självstyrelsen (s.k. allmänt behörighetsområde). Staten kan tilldela kommuner uppgifter enbart genom lag. Merparten av kommunernas uppgifter är lagstadgade och rör följande uppgiftsområden:

- utbildning och småbarnspedagogik,
- kultur-, ungdoms- och biblioteksväsende,
- stadsplanering, markanvändning,
- vatten- och energiproduktion,
- avfallshantering,
- miljötjänster,
- social- och hälsovårdstjänster och
- räddningsväsende.

Utöver de lagstadgade uppgifterna kan kommuner åta sig andra uppgifter inom ramen för självstyrelsen. Dessa icke-lagstadgade uppgifter kan bl.a. handla om näringslivs- och samsättningsfrämjande, boende samt stöd till föreningar och frivilligverksamhet (Finansministeriet 2015a).

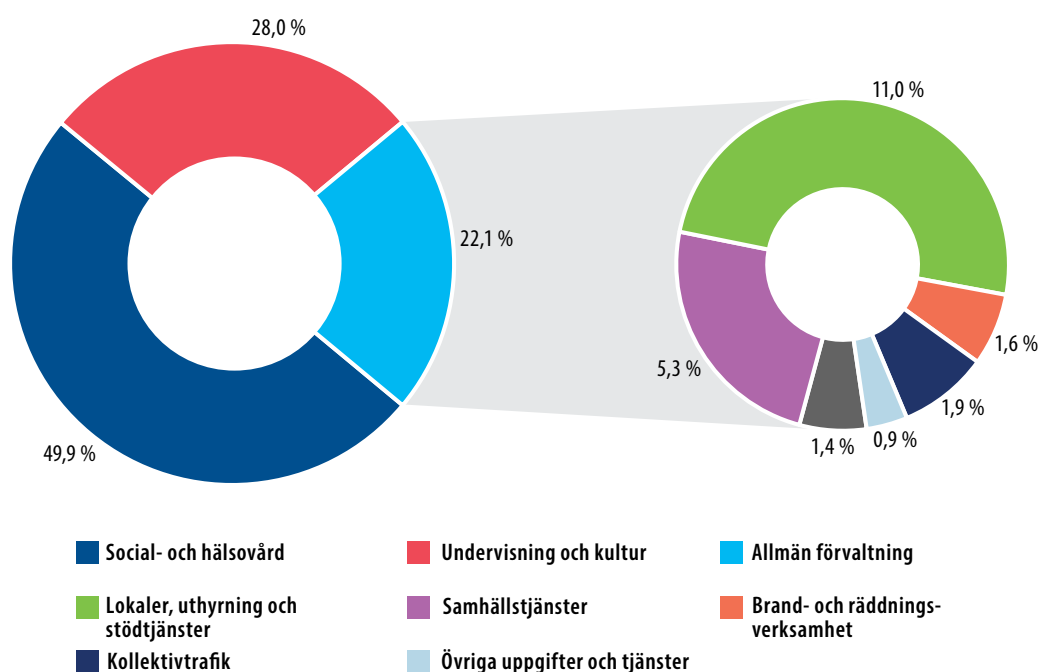
Enligt kommunallagen kan kommunen själv organisera de uppgifter som åligger den enligt lag eller avtala om att organiseringsansvaret överförs på en annan kommun eller en samkommun. Sådana överföringar begränsas framförallt av 124 § i grundlagen enligt vilken offentliga förvaltningsuppgifter kan anförtros andra än myndigheter endast genom lag eller med stöd av lag. Uppgifter som inbegriper betydande utövning av offentlig makt får dock endast anförtros myndigheter.

När uppgiften inbegriper utövning av offentlig makt kan kommunen alltså sköta den själv i sin egen organisation eller sköta den i samverkan med andra kommuner. Kommunallagen innehåller bestämmelser kommunernas samverkansformer. Utöver att bilda en samkommun (separat juridisk person) kan kommunerna enas om att en kommun (s.k. ansvarskommun) sköter uppgiften för de andras räkning. Då kan man avtala om ett organ eller en tjänst som är gemensam eller om skötsel av en enskild myndighetsuppgift för en annan kommuns räkning.

Den nya kommunallagen fastställer vad kommunens organiseringsansvar inbegriper. Utöver finansieringsansvaret ska kommunen framförallt svara för lika tillgång till tjänsterna och åtgärderna, fastställandet av behovet, mängden och kvaliteten i fråga om dem samt det sätt som de produceras på. Därtill svarar kommunen för tillsynen över produktionen och det utövande av myndighetsbefogenheter som uppgiften förutsätter.

Bestämmandet av produktionssätten ger framförallt rätt att besluta om huruvida en tjänst produceras av kommunen själv, i samverkan med andra kommuner eller skaffas avtalsbaserat från någon annan. Det sistnämnda inbegriper dels sedvanliga köp av tjänster från en annan kommun eller samkommun, dels anskaffning från en privat serviceproducent eller t.ex. kommunens dottersammanslutning.

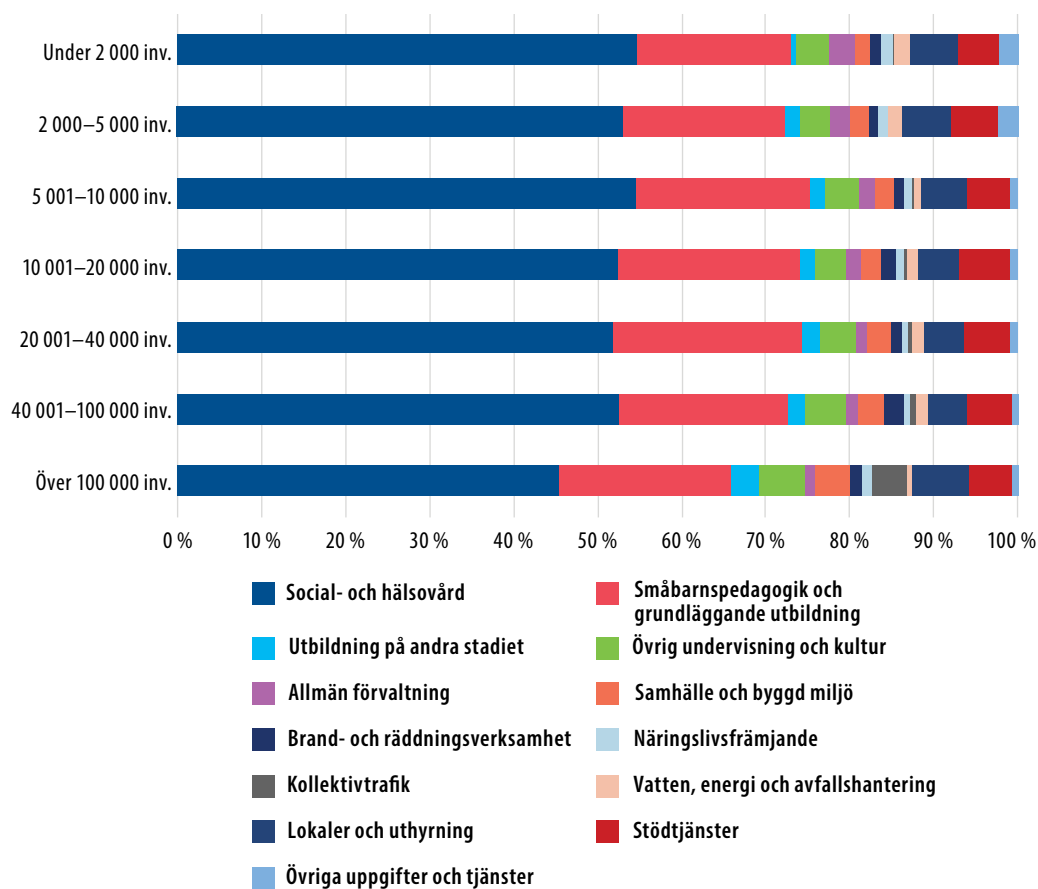
Ur ekonomisk synpunkt utgörs kommunens viktigaste uppgiftsgrupper av social- och hälsovårdstjänster, småbarnspedagogik och grundläggande utbildning. I snitt står dessa för 70 procent av kommunernas driftsutgifter (figur 4.1).



Figur 4.1 Kommunernas uppgifter som andel av driftsutgifterna 2018, procent.

Källa: Statistikcentralen

Kommunernas uppgiftsspecifika kostnadsstruktur uppvisar tydliga skillnader mellan kommunstorleksklasserna framförallt för social- och hälsovården. Dess andel av kommunernas driftsutgifter överstiger 50 procent i alla storleksklasser utom kommuner med över 100 000 invånare (figur 4.2).



Figur 4.2 Kommunernas utgiftsfördelning i olika uppgiftsklasser per kommunstorleksklass 2018

Källa: Statistikcentralen

KOMMUNERNAS SJÄLVSTYRELSEUPPGIFTER

Enligt finansministeriets utredning från 2015 är ca 10–20 procent av kommunernas uppgifter sådana som kommunen åtagit sig med stöd det allmänna behörighetsområdet (Finansministeriet 2015a).

Bedömningen av andelen för dessa uppgifter är att den är störst i kommuner med 40 000–100 000 invånare och minst i kommuner med under 6 000 invånare. Kommunernas självstyrelseuppgifter speglar dock sammantaget servicebehoven hos kommunens befolkning och kompletterar ofta de lagstadgade uppgifterna. Dessutom speglar de prioriteringarna i kommunens livskraftspolitik. De viktigaste rent självstyrelseuppgifterna handlar om kommunens närings- och sysselsättningsfrämjande, bostadsproduktion och beviljade understöd till olika organisationer.

Gränsen mellan lagstadgade och självstyrelseuppgifter är i någon mån oklar. Här bör man beakta att även de lagstadgade uppgifterna ger kommunen mycket handlingsfrihet att t.ex. bestämma om den överhuvudtaget åtar sig uppgiften (t.ex. gymnasieutbildning) eller i vilken omfattning det sker (t.ex. idrotts- och kulturväsendets uppgifter). Därtill ska man beakta att kommunernas skötsel av frivilligt åtagna uppgifter kan regleras med lag.

För kommunerna utgör lagstadgade och självstyrelseuppgifter i praktiken en integrerad helhet som över längre tid formats enligt lagstiftningens krav och lokala omständigheter och behov. Uppdelningen av lagstadgade och självstyrelseuppgifter syns inte nödvändigtvis på något sätt i kommunernas praktiska verksamhet.

4.1 Social- och hälsovård

I detta kapitel granskas kommunernas social- och hälsovårdskostnader, kostnadsskillnader mellan kommunerna och faktorer som förklarar dem. Äldreservicen behandlas separat eftersom den möter det största ökningstrycket under de närmaste åren.

Kommunernas lagstadgade uppgift är att i enlighet med 19 § i grundlagen ordna tillräckliga social-, hälsovårds- och sjukvårdstjänster (nedan social- och hälsovårdstjänster) för invånarna. Staten medfinansierar dessa tjänster genom statsandelssystemet för basservice.

Kommunerna producerar merparten av de lagstadgade social- och hälsovårdstjänsterna i egen regi. De kan även ordna tjänster i samarbete med andra kommuner eller köpa tjänster från en annan kommun, frivilligorganisationer eller privata serviceproducenter. Kommunerna kan även ordna tjänster genom servicesedlar. Offentliga hälsovårdstjänster under kommunernas organiseringsansvar kan indelas i primärvård och specialiserad

sjukvård. Hälso- och sjukvårdslagen (1326/2010) anger vilka skyldigheter kommuner och sjukvårdsdistrikt har i ordnandet av hälsovårdstjänster.

På hälsocentraler och -stationer ordnar kommunen primärvård, bl.a. allmänläkar- och skötarmottagning, öppenvård och hemsjukvård, hälsorådgivning och hälsoundersökningar samt främjande av hälsa och välfärd. Kommunerna ordnar även screening för förebyggande och identifiering av sjukdomar, rådgivningsbyråttjänster, för barn och familjer, skol- och studerandehälsovård, företagshälso- samt miljö- och hälsoskyddstjänster.

Varje kommun ska vara medlem i det egna sjukvårdsdistriktets samkommun, som har organiseringsansvar för specialiserad sjukvård. Med specialiserad sjukvård avses bl.a. prevention, undersökning och behandling av sjukdomar inom medicinska specialistområden. Fastlandsfinland har 20 sjukvårdsdistrikt och dessa är huvudmän för distriktets centralsjukhus. Hälso- och sjukvårdslagen har också bestämmelser om centraliserad specialistsjukvård på riks- och regionnivå. En samkommun för ett sjukvårdsdistrikt som har ett universitetssjukhus ska ordna högspecialiserad sjukvård.

I Finland syftar socialvård på kommunernas lagstadgade verksamhet inom allmän socialservice för hela befolkningen, särskild service för vissa befolkningsgrupper och utkomstskydd. Socialtjänsterna och utkomstskyddet tryggar vården och omsorgen av individer och familjer i olika skeden av livet samt möjliggör deltagande i arbetslivet och jämställdhet mellan könen. Att förebygga och avhjälpa marginalisering är också en väsentlig del av socialvården.

Enligt socialvårdslagen (1301/2014 14 §) ska bl.a. följande ordnas som kommunal socialservice: socialt arbete, social handledning, social rehabilitering, familjearbete, hemservice, hemvård, boendeservice, service på en institution, service som stöder rörlighet, alkohol- och drogarbete, mentalvårdsarbete, rådgivning i uppfostrings- och familjefrågor och övervakning av umgänge mellan barn och förälder. Äldrevård, funktionshinderservice och barnskydd är tjänster för centrala klientgrupper inom socialservice.

SOCIAL- OCH HÄLSOVÅRDSREFORMEN

Regeringen har inlett beredningen av vårdreformen i enlighet med regeringsprogrammet. Vid beredningen beaktas föregående valperioders beredning och grundlagens ramvillkor.

Reformen samlar organiseringsansvaret för social- och hälsovården samt räddningsväsendet hos självstyrande landskap. Det kommer att föreskrivas om landskapens verksamhet, ekonomi och förvaltning genom en särskild lag. Fullmäktigeledamöter som väljs genom direkta val svarar för beslutsfattandet i landskapen. Invånarnas delaktighet och användardemokratins stärks. Möjligheten att använda tjänster över landskapsgränserna kommer att kvarstå. Landskapen samarbetar sinsemellan. I syfte att trygga tjänsterna på den specialiserade nivån inrättas fem samarbetsområden.

Landskapen producerar tjänsterna huvudsakligen som offentliga tjänster. Den privata och tredje sektorn fungerar som kompletterande tjänsteproducenter. Frågan om kommunernas tjänsteproduktion avgörs utifrån en separat utredning som färdigställdes i slutet av 2019. För att trygga likvärdiga och smidiga tjänster för kunderna och stärka deras självbestämmanderätt ska en reform av lagen om servicesedlar beredas och riktlinjer dras upp för införandet av personlig budget. Tillsyns-, tillstånds- och styrningsuppgifterna inom social- och hälsovården samt omorganiseringen av andra uppgifter inom den statliga regionförvaltningen kommer att klarläggas parlamentariskt.

Landskapens finansiering grundar sig huvudsakligen på finansiering från staten. Finansieringssystemet för social- och hälsovården reformeras så att kriterierna är behovsstandardiserade. Landskapen får ta ut klientavgifter som grundar sig på lag. En parlamentarisk kommitté kommer att bereda frågorna om landskapens beskattningsrätt och avvecklandet av flerkanalfinansieringen i social- och hälsovården före utgången av 2020. Enligt regeringsprogrammet får förändringar i skattestrukturen inte leda till skärpt beskattning då de träder i kraft. Regeringen har också utrett en särlösning för Nyland, huvudstadsregionen eller Helsingforsregionen i samarbete med städerna och kommunerna i området. Utredningens slutrapport publicerades i december 2019.

Genomförande av reformen har stor inverkan på kommunernas ekonomi och verksamhet. Eftersom beredningen pågår kan effekterna av reformen inte behandlas i denna rapport utan de preciseras när beredningen framskrider. I denna rapport behandlas kommunernas uppgifter enligt gällande lagstiftning så att ansvaret för social- och hälsovården finns hos kommunerna.

Bara en fjärdedel av kommunerna ordnar social- och hälsovården helt själv

Social- och hälsovården har en splittrad servicestruktur. Enligt Kommunförbundets utredning finns det nu 74 kommuner som ordnar primärvården och socialtjänsterna helt själv. I dem bor 48 procent av landets befolkning. Därtill finns det 59 samarbetsområden med totalt 221 kommuner, vars sammanräknade invånarantal utgör 52 procent av befolkningen. Samarbetsområdet kan organiseras i form av en samkommun eller ansvarskommun. I modellen med en ansvarskommun sköter den uppgifterna avtalsbaserat för de andra kommunernas räkning. Samverkan kan gälla alla social- och hälsovårdstjänster under kommunens organiseringsansvar eller bara en del av dem. Servicestrukturen varierar ännu mer eftersom vissa kommuner och samkommuner har utkontrakterat social- och hälsovårdstjänster till producenter i den privata eller tredje sektorn. Ordandet av social- och hälsovårdstjänster är delvis utkontrakterat i 26 kommuner i Fastlandsfinland.

Tabell 4.1 Ordandet av social- och hälsovårdstjänster 2018

Organiseringsätt	Antal kommuner	Befolkningsandel, %
Kommunen ordnar själv	74	48
Samarbetsområde	221	52
• samkommun, alla tjänster	124	26
• samkommun, hälsovård och vissa social- och hälsotjänster	26	4
• samkommun, endast hälsovård	10	1
• ansvarskommun, alla tjänster	36	12
• ansvarskommun, hälsovård och vissa social- och hälsotjänster	19	6
• ansvarskommun, endast hälsovård	6	4

Källa: Finlands Kommunförbund

När man granskar hur organiseringsättet påverkar kostnaderna för social- och hälsovårdstjänster (nettodriftskostnad) visar det sig att kostnaden per invånare är lägst i kommuner som ordnar tjänsterna själv. Deras kostnader är ca 3 100 euro per invånare (tabell 4.2). Skillnaden mot kommuner som använder modellen med en ansvarskommun är dock inte mer än ca 100–200 euro per invånare. Några betydande kostnadsskillnader mellan organiseringsätten kan dock inte upptäckas. Förklaringen till att det kommunbaserade organiseringsättet har lägre kostnader än de övriga kan vara att det används av många större städer, där stordriftsfördelar minskar kostnaderna. Mindre servicebehov i befolkningen är också en möjlig förklaringsfaktor. Vid granskning av tabellen ska man alltså beakta att kostnadsskillnaderna inte bara kan förklaras med produktivitet utan även med skillnaderna i befolkningens servicebehov samt i tjänsternas kvalitet och tillgänglighet, som inte beaktas i denna kostnadsgranskning.

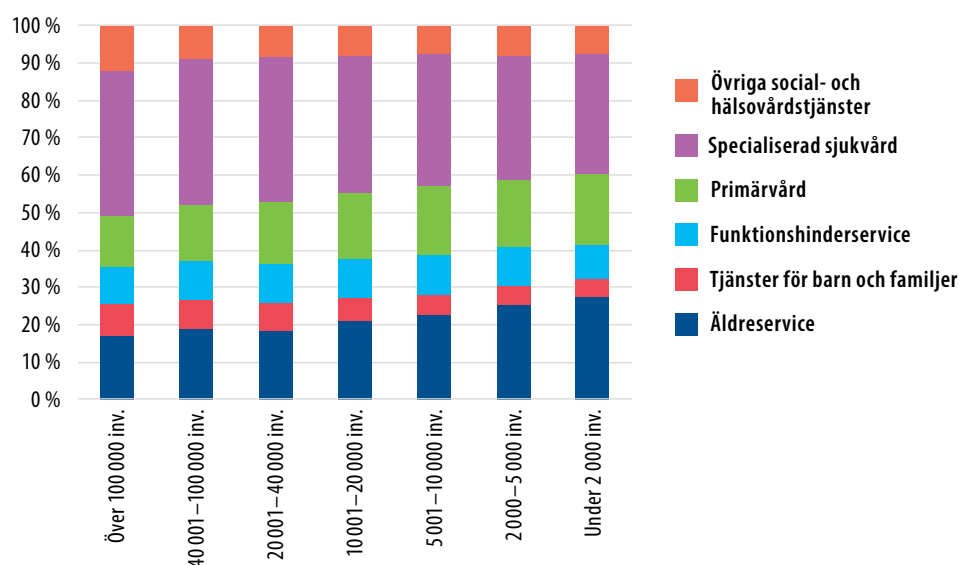
Tabell 4.2 Nettodriftskostnader i social- och hälsovården per organiseringsätt

Organiseringsätt	Nettodriftskostnader, mn euro	Nettodriftskostnader, euro/invånare
Kommun, alla tjänster	8 145	3 110
Samkommun, alla tjänster	5 175	3 600
Samkommun, hälsovård och vissa socialtjänster	809	3 825
Samkommun, endast hälsovård	156	3 661
Ansvarskommun, alla tjänster	2 217	3 446
Ansvarskommun, hälsovård och vissa socialtjänster	1 035	3 239
Ansvarskommun, endast hälsovård	720	3 345
Fastlandsfinland totalt	18 257	3 327

Källa: Statistikcentralen

Stora skillnader mellan kommunerna i social- och hälsovårdskostnader

Social- och hälsovårdsutgifterna utgör ca 50 procent av kommunernas driftsutgifter (se figur 4.2 ovan). I kommunstorleksklasserna varierar andelen från ca 45 procent i kommuner med över 100 000 invånare till 55 procent i kommuner med under 2 000 invånare. Även utgiftsstrukturen skiljer sig något mellan storleksklasserna (figur 4.3). Utgiftsandelen för äldreservice och primärvård är högre i de mindre storleksklasserna. Utgiftsandelen för barnskydd är i sin tur högre i de större kommunerna.



Figur 4.3 Social- och hälsovårdsutgifternas struktur per kommunstorleksklass 2018

Källa: Statistikcentralen

År 2018 var nettodriftskostnaderna i social- och hälsovården i snitt ca 3 300 euro per invånare, med maximi- och minimivärden på 6 080 euro och 2 368 euro (tabell 4.3). Medelutgiften per invånare var högst i kommuner med under 2 000 invånare och lägst i kommuner med över 100 000 invånare. Å andra sidan finns det även stor spridning inom storleksklasserna.

Tabell 4.3 Nettodriftskostnader i social- och hälsovården per kommunstorleksklass 2018, euro/invånare

Storleksklass	Nettodriftskostnader	Min.	Max
Över 100 000 inv.	3 002	2 603	3 492
40 001–100 000 inv.	3 415	2 791	4 129
20 001–40 000 inv.	3 323	2 604	4 508
10 001–20 000 inv.	3 416	2 368	4 514
5 001–10 000 inv.	3 795	2 372	5 340
2 000–5 000 inv.	4 184	2 775	6 053
Under 2 000 inv.	4 469	3 266	6 080
Fastlandet	3 327	2 368	6 080

Källa: Statistikcentralen

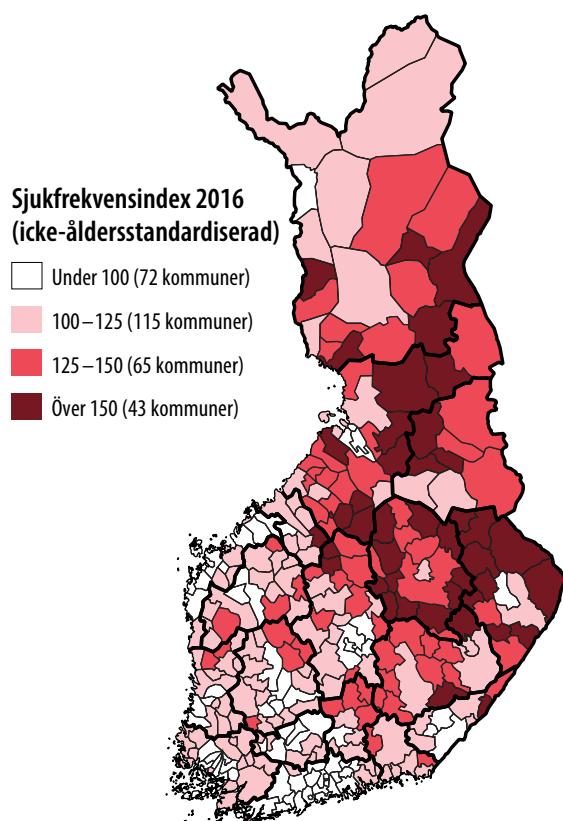
När social- och hälsovårdskostnaderna granskas enligt kommuntyp och kommunens befolkningsförändring visar det sig att kostnaden per invånare är högst i kommuner med snabbt minskande befolkning och lägst i snabbt växande kommuner (tabell 4.4). Detta kan ha att göra med en högre andel äldre i kommuner som tappar befolkning medan andra kommunklasser och växande kommuner i genomsnitt har en yngre och friskare befolkning. De högre kostnaderna kan också ha att göra med den betydande andelen fasta kostnader i social- och hälsovården. I en studie om orsakerna till kostnadsskillnader i social- och hälsoväsendet konstaterar Meklin och Pukki (2017) att kostnaderna per invånare stiger mer i kommuner som tappar befolkning än i befolkningsmässigt växande kommuner. Detta tyder på att kommunerna inte klarar av att anpassa tjänsterna i samma takt som servicebehoven minskar.

Tabell 4.4 Nettodriftskostnader i social- och hälsovården enligt kommuntyp och befolkningsstillväxt 2018, euro/invånare

Kommuntyp	Snabbt växande	Växande	Minskande befolkning	Snabbt minskande befolkning
Stora städer	2 892	3 221	3 667	-
Urbana kommuner	2 886	3 000	3 497	4 210
Tätbefolkade kommuner	2 496	3 088	3 606	4 136
Landsbygdskommuner	2 877	3 263	3 583	4 264

Källa: Statistikcentralen

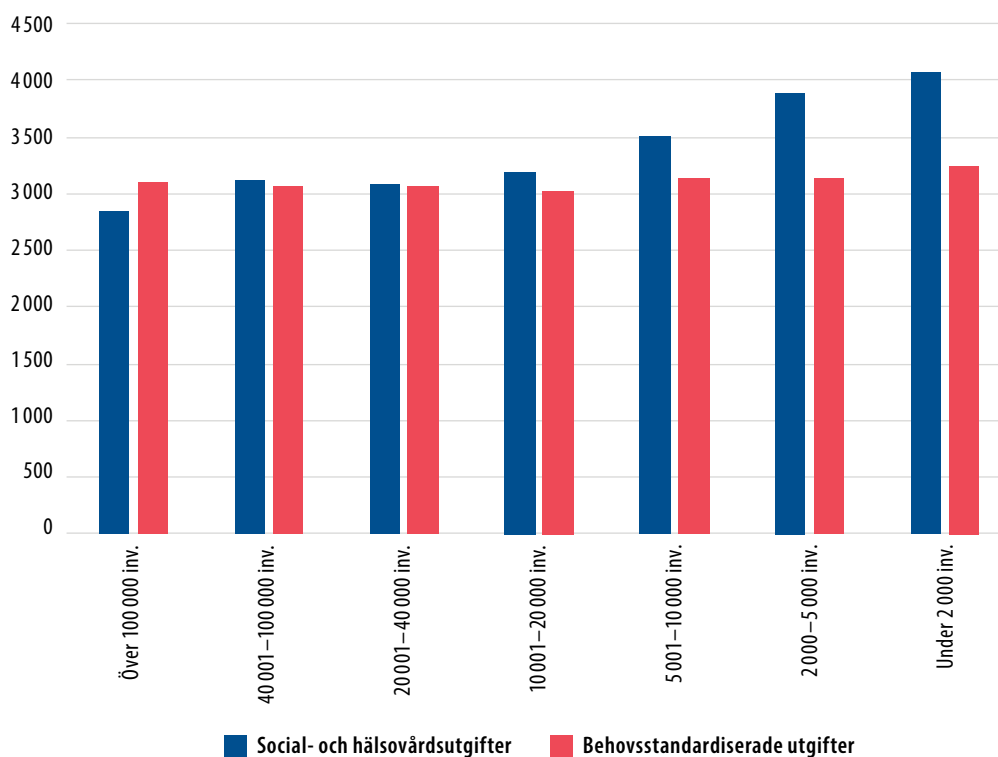
Skillnaderna i kommunernas social- och hälsovårdsutgifter förklaras av befolkningens servicebehov såsom åldersstruktur och sjukfrekvens. Befolkningens sjukfrekvens uppvisar stora regionala skillnader såsom framgår av figur 4.4. Södra och västra Finland har huvudsakligen en friskare befolkning än östra och norra Finland. Av kartbilden framgår också att sjukfrekvensen i flera landskap är högre i ytterområdena än i landskapscentrumet och dess kranskommuner.



Figur 4.4 Sjukfrekvensindex kommunvis

Källa: Institutet för hälsa och välfärd
Kartunderlag: Lantmäteriverket

Av figur 4.5 framgår att skillnaderna mellan kommunstorleksklasserna är klart mindre i behovsstandardiserade social- och hälsovårdskostnader. Därmed förklarar befolkningens sjukfrekvens och andra skillnader i servicebehoven en del av kostnadsskillnaderna.



Figur 4.5 Nettoutgifter i social- och hälsovården samt behovsstandardiserade utgifter per kommunstorleksklass 2017, euro/invånare

Källa: Statistikcentralen

BEHOVSSTANDARDISERING

Social- och hälsovårdens behovsstandardisering är en metod som gör kommunernas social- och hälsovårdsutgifter jämförbara. Behovsstandardiseringen sker genom att regionernas social- och hälsovårdsutgifter (netto) beräknas i förhållande till invånarnas servicebehov. Institutet för hälsa och välfärd gör årligen en beräkning av kommunernas och regionernas behovsstandardiserade social- och hälsovårdsutgifter.

De behovsstandardiserade utgifterna säger dock inget om tjänsternas kvalitet eller tillgänglighet. På basis av dem kan man inte heller dra slutsatser om användningen eller tillgängligheten av privata och offentliga tjänster i regionerna. Om kommunens behovsstandardiserade utgifter är lägre än landsgenomsnittet kan det vara ett tecken på fungerande vårdkedjor och små enhetskostnader eller på dålig tillgänglighet och nivå i de offentliga tjänsterna. Likaså kan höga utgifter vara ett tecken på ineffektivitet eller på att kommunen har råd att producera social- och hälsovårdstjänster med hög servicenivå.

Det finns skillnader mellan kommunerna även i behovsstandardiserade kostnader. En förklaringsfaktor är kommunernas olika omständigheter. Faktorer som påverkar kostnaderna i serviceproduktionen är t.ex. avstånd, skärgårdskaraktär eller antalet tätorter i kommunen. Annat som påverkar är tjänsternas organiseringssätt, servicenät och hur invånarna använder tjänsterna. Meklin och Pukki (2017) fann att kommuner med låga social- och hälsovårdskostnader har en lägre kostnad i alla eller flertalet social- och hälsovårdstjänster jämfört med kommuner som har höga social- och hälsovårdskostnader. Detta tyder på att vissa kommuner har höga kostnader oberoende av tyngdpunkten i tjänsterna.

Tabell 4.5 visar korrelationen mellan social- och hälsovårdskostnader per invånare och vissa demografiska och ekonomiska variabler. Social- och hälsovårdsutgifterna per invånare har en stark korrelation med hur stor andel av befolkningen som är 65+ samt statsandelarna i skattefinansieringen. Den negativa korrelationen med intäkten per procentenhet kommunalskatt är relativt stark.

Tabell 4.5 Korrelation mellan nettodriftskostnader i social- och hälsovården och vissa demografiska och ekonomiska variabler

	nettodriftskostnader i social- och hälsovården, euro/invånare
65-åringar eller äldre av invånarna	0,842
statsandelar av skattefinansieringen	0,726
kommunens inkomstkattesats	0,324
intäkt per procentenhet skatt	-0,581
befolkningstäthet	-0,249
främmandespråkiga av invånarna	-0,312

Källa: FM

Social- och hälsovårdskostnaderna kan påverkas av kommunens ekonomiska läge. En svag ekonomi ökar trycket att även dra ned på social- och hälsovårdskostnaderna. Detta antas oftast innebära neddragning av basservicen eftersom enskilda kommuner vanligtvis har begränsade möjligheter att påverka kostnaderna i specialiserad sjukvård. En bra ekonomi ger å andra sidan möjlighet att resurssätta bättre och mångsidigare tjänster, vilket ökar kostnaderna. Meklins och Pukkis (2017) kommungranskning visar att en del kommuner anpassar skattefinansieringen till social- och hälsovårdsutgifterna medan en del anpassar social- och hälsovårdskostnaderna till skattefinansieringen. Alla granskade kommuner ökade social- och hälsovårdstjänsternas andel på bekostnad av andra tjänster. Meklin och Pukki lyfter fram att social- och hälsovårdens servicestruktur håller upp livskraften i vissa

kommuner. Hälsocentralen eller sjukhuset ger arbetstillfällen och ökar skatteinkomsterna, så kommunerna håller fast vid servicenätet även av rent ekonomiskt skäl.

Vartiainen (2019) tar upp sambandet mellan invånarantalet och kostnadsnivån i kommunens serviceproduktion. Enligt forskningsstudien kan större kommuner dra nytta av stordriftsfördelar i serviceproduktionen och därmed producera tjänster till en lägre kostnad per invånare. Enligt den ekonomiska litteraturen ökar dock befolkningens heterogenitet med kommunstorleken, varvid det blir svårare att anpassa serviceproduktionen till behoven hos en befolkning med mer varierade preferenser. Dessutom ska man beakta att serviceproduktionen i stora kommuner också kan inbegripa stordriftsnackdelar, bl.a. till följd av mer komplex ledning. Sambandet mellan kostnaderna per invånare och kommunstorleken beskrivs ofta med en U-kurva. Den visar hur kostnaderna per invånare alltid sjunker när folkmängden ökar fram till en viss punkt, varefter stordriftsnackdelarna kommer och kostnaderna per invånare börjar öka. Enligt Vartiainens resultat kan de allra minsta kommunerna inte dra nytta av stordriftsfördelar i sin verksamhet, men å andra sidan får de största kommunerna stordriftsnackdelar med undantag för undervisnings- och kulturväsendet. Enligt studien kan alltså medelstora kommuner producera kommunala tjänster med lägre kostnader. I studien kunde man inte beakta tjänsternas kvalitet. De största kommunernas stordriftsnackdelar kan sålunda förklaras med att de tillhandahåller fler och mer kvalitativa tjänster än små kommuner inom ramen för samma lagstadgade uppgift. Med avseende på vidare studier konstaterar Vartiainen att det är viktigt att hitta kvalitetsmätare så att mer tillförlitliga tolkningar av stordriftsfördelarnas effekt kan göras.

Kommunens social- och hälsovårdskostnader påverkas naturligtvis också av vilka tjänster som tillhandahålls. Utifrån THL:s utvärderingsrapporter har t.ex. tillgången till primärvård förbättrats på senare år, men där finns avsevärda regionala skillnader. Delvis beror skillnaderna på servicestrukturer som är en följd av kommunernas eget beslutsfattande. Det finns t.ex. stora skillnader mellan kommunerna i invånarantalet per hälsocentral: år 2015 var variationsvidden 630–35 316 invånare/hälsocentral. Bakom problemen kring lika tillgång till tjänster finns bl.a. regionala skillnader i tillgången på läkararbetskraft i primärvården. Relaterat till behoven varierar antalet läkare per 10 000 invånare mellan 4,4 och 8,0 i regionerna. Problem kring lika tillgång finns även i flera socialtjänster såsom barnskydd. Regionala skillnader kan uppstå av brist på behöriga socialarbetare eller andra yrkesutbildade inom det sociala området. Tillgången till hemtjänster för barnfamiljer och familjearbete har dock förbättrats på senare år.

Skillnader mellan kommunerna i vilken mån privata tjänster används

Det finns skillnader mellan kommunerna i hur mycket invånarna använder privata hälsovårdstjänster och företagshälsovårdstjänster. Användningen påverkas bl.a. av tillgången till dessa tjänster i kommunen och av invånarnas inkomstnivå.

Företagshälsovården i Finland omfattar ca 1,8 miljoner arbetstagare. Enligt forskning använder personer som har företagshälsovård mer hälsovårdstjänster på basnivå än genomsnittet, men bara en liten del av dessa tillhandahålls på offentliga hälsocentraler (Leskelä m.fl. 2018).

Enligt lagen om företagshälsovård (1383/2001) och för Finland bindande internationella konventioner ska arbetsgivaren på sin bekostnad ordna företagshälsovård för att förebygga och bekämpa risker och olägenheter för hälsan som beror på arbetet och arbetsförhållandena samt för att skydda och främja arbetstagarnas säkerhet, arbetsförmåga och hälsa. Utöver förebyggande företagshälsovård kan arbetsgivaren ordna sjuk- och andra hälsovårdstjänster för arbetstagarna. Arbetsgivaren kan ordna företagshälsovårdstjänsterna själv eller i samarbete med andra arbetsgivare eller köpa dessa från en hälsocentral eller privat serviceproducent. Arbetsgivaren väljer företagshälsovårdens serviceproducent, arbetstagaren har inte rätt att själv välja producent. Arbetsgivaren har rätt till kostnadsersättning enligt sjukförsäkringslagen (1224/2004) för ordnandet av företagshälsovård.

Ungefär en miljon finländare har även en privat sjukförsäkring, och dessutom används privata tjänster på egen bekostnad. Det ökade intresset för privata försäkringar, såsom arbetsgivarnas tilläggsförsäkringar för arbetstagare och hälsoförsäkringar för ofödda barn, kan anses uttrycka misstro mot det nuvarande offentliga hälsovårdssystemets förmåga att möta servicebehoven. Väntetider i vården och höga självrisker inom den privata sektorn är andra orsaker till det ökade intresset för privatförsäkringar i Finland. (Tynkkynen m.fl. 2018.) Till intresset för privata hälsoförsäkringar bidrar även förmögenhetstillväxt, tjänsternas tillgänglighet och branschens ökade marknadsföring.

Studier från Institutet för hälsa och välfärd och internationell forskning visar att ålder har en stark inverkan på klienternas servicebehov och att kvinnor använder tjänster något mer än män. Användningen av öppenvårdens läkartjänster och munhälsovård varierar enligt socioekonomisk ställning. Höginkomsttagare använder mer läkartjänster från företagshälsovården och den privata sektorn och har överlag en större användning sett till behoven än låginkomsttagare.

Öppenvårdens nettodriftskostnader per invånare är nästan dubbelt så stora i de minsta kommunerna jämfört med de största städerna (tabell 4.6). Antalet läkarbesök per tusen invånare i primärvården är ca 50 procent större i kommunstorleksklasser under 10 000 invånare än i kommuner med över 100 000 invånare. Detta torde bero på att större

kommuner i genomsnitt har en yngre och friskare befolkning än mindre kommunerna. I större kommuner är det också vanligare att man använder privata hälsotjänster. Andelen personer som fått sjukförsäkringsersättning för privatläkarbesök är 9 procentenheter högre i kommuner med över 100 000 invånare och 8 procentenheter högre i kommuner med 20 000–100 000 invånare jämfört med den minsta kommunstorleksklassen.

Tabell 4.6 Öppenvårdskostnader och läkarbesök i primärvården samt andel av befolkningen som fått ersättning för privatläkarbesök 2018 per kommunstorleksklass

Storleksklass	Nettodriftskostnader i öppenvården, mn euro	Nettodriftskostnader i öppenvården, euro/invånare	Öppenvårdsläkarbesök i primärvården/ 1 000 invånare	Andel av befolkningen som fått ersättning för privatläkarbesök, %
Över 100 000 inv.	641	296	1 088	29,6
40 001–100 000 inv.	361	356	966	28,6
20 001–40 000 inv.	328	400	1 247	28,5
10 001–20 000 inv.	249	417	1 407	24,6
5 001–10 000 inv.	263	485	1 543	23,5
2 000–5 000 inv.	150	505	1 515	21,8
Under 2 000 inv.	29	585	1 631	20,5
Fastlandet	2 021	368	1 447	27,6

Källa: Sotkanet, THL

Likaså är nettokostnaderna per invånare i munhälsovården mindre i de största städerna och ökar när man går ner i storleksklasserna (tabell 4.7). Något som speglar betydelsen av privat tandvård är att FPA:s kostnadsersättningar vid användning av privat tandvård i städer med över 100 000 invånare ligger på samma nivå som kommunernas nettokostnader för munhälsovård. I andelen personer som fått FPA-ersättning för privat tandvård fanns det en skillnad på 9 procentenheter mellan de största och de minsta kommunerna.

Denna granskning ger stöd för uppfattningen att de större kommunernas lägre social- och hälsovårdskostnader delvis kan förklaras av tillgången till privata hälsotjänster och större användning av dem.

Tabell 4.7 Nettodriftskostnader i munhälsovården, kostnader för privat tandvård och andel av befolkningen som fått ersättning för privat tandvård 2018 per kommunstorleksklass

Storleksklass	Nettodriftskostnader i munhälsovården, mn euro	Kostnader för privat tandvård, mn euro	Nettodriftskostnader i munhälsovården, euro/invånare	Andel av befolkningen som fått ersättning för privat tandvård, %
Över 100 000 inv.	165	157	76	19
40 001–100 000 inv.	74	64	73	19
20 001–40 000 inv.	68	48	83	17
10 001–20 000 inv.	53	32	88	16
5 001–10 000 inv.	51	27	94	15
2 000–5 000 inv.	31	11	103	11
Under 2 000 inv.	6	2	120	11
Fastlandet	448	341	82	17

Äldreservice

Bestämmelser om social- och hälsovårdstjänster för äldre finns i socialvårdslagen och hälso- och sjukvårdslagen samt speciallagen om stödande av den äldre befolkningens funktionsförmåga och om social- och hälsovårdstjänster för äldre (980/2012) (s.k. äldre-service lagen). Lagen trädde i kraft sommaren 2013 och ställer krav på kommunerna att trygga förutsättningarna för att den äldre befolkningens välbefinnande stöds och för de äldres tillgång till social- och hälsovårdstjänster.

Enligt lagen ska kommunen ge äldre personer långvarig vård och omsorg som stöder ett värdigt liv i första hand med hjälp av öppenvårdstjänster inom social- och hälsovården som ges i den äldre personens hem och med övriga öppenvårdstjänster inom social- och hälsovården. Kommunen får tillgodose en äldre persons servicebehov med långvarig institutionsvård endast om det finns medicinskt motiverade skäl eller skäl som anknyter till klient- eller patientsäkerheten.

Något över 90 procent i åldersgruppen 75+ bodde hemma 2018. Inom regelbunden hemvård fanns 2018 ca 56 000 klienter, inom stöd för närståendevård nästan 25 000 personer och inom vanligt servicehusboende 3 700 personer. Inom dygnetruntvård fanns ca 44 000 klienter från åldersgruppen 75+ och ca 88 procent av dem i intensifierat serviceboende (tabell 4.8).

Tabell 4.8 Servicestrukturen för äldre 2010 och 2018

	2010	2018	antal
Hemmaboende i gruppen 75+, % av jämnårig befolkning	89,5	91,3	467 291
Vårdade med stöd för närståendevård i gruppen 75+ under året, % av jämnårig befolkning	4,2	4,9	24 920
Klienter inom regelbunden hemvård i gruppen 75+ 30.11, % av jämnårig befolkning	11,8	11	56 357
Klienter inom vanligt serviceboende för äldre i gruppen 75+ 31.12, % av jämnårig befolkning	1,3	0,7	3 673
Klienter inom intensifierat serviceboende för äldre i gruppen 75+ 31.12, % av jämnårig befolkning	5,6	7,6	38 729
Klienter på ålderdomshem i gruppen 75+ 31.12, % av jämnårig befolkning	1,5	0,9	4 549
Långvårdsklienter på hälsocentral i gruppen 75+ 31.12, % av jämnårig befolkning	3,2	0,2	833

Källa: THL, Sotkanet

Den kommunala äldreservicen har de senaste åren fått en mer öppenvårdsbetonad struktur. Det som framförallt bidragit till detta är utvecklingen av geriatrisk rehabilitering. Hemvården för äldre har byggts ut och utbudet har utökats så att tjänster till och med finns dygnet runt. Institutionsvården på ålderdomshem och hälsocentralernas bäddavdelningar har minskat och ersatts med ökat utbud av intensifierat serviceboende. Mer öppenvård och minskade institutionstjänster har varit den rådande trenden inom äldreomsorgen i många år. Äldreservicelagen fick de sista kommunerna att minska icke-medicinskt motiverad långvård på hälsocentraler (se Halminen m.fl. 2019a).

Social- och hälsovårdskostnaderna ökar inte i direkt proportion till ökningen av gruppen 75+. Många personer över 75 år bor hemma utan att regelbundet använda social- och hälsovårdstjänster. Kostnaderna ökar brant först i slutet av 2020-talet när de stora årskullarna från 1945–1950 når 80-årsåldern. År 2026 finns det ca 400 000 personer i Finland som är över 80 år. I den åldern har allt fler en försvagad funktionsförmåga som äventyrar möjligheterna att klara sig hemma på egen hand. I Finland börjar man få dygnetruntvård i medeltal vid 82–83 års ålder. Den vanligaste orsaken till att äldre inte klarar sig hemma är minnessjukdomar (Halminen m.fl. 2019b). Dygnetruntvården är oftast intensifierat serviceboende, där man i snitt tillbringar ett par av de sista åren.

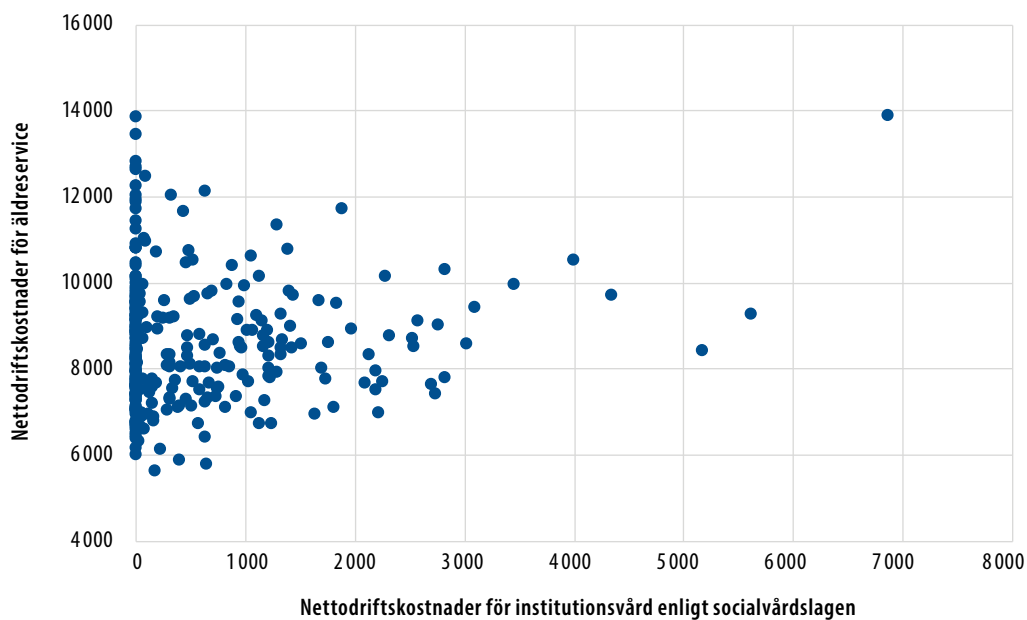
Bland både forskare och beslutsfattare finns det bred enighet om att en åldrande befolkning i sig inte ökar social- och hälsovårdsutgifterna i den omfattning som tidigare antagits. Kostnaderna stiger dock under de sista månaderna i livet, vilket beror på att åldringar i Finland ofta är vårdtagare i hälsovården när de avlider.

I denna rapport granskas kommunernas nettokostnader för äldreservice 2018 i proportion till antalet 75-åringar eller äldre i befolkningen. Till äldreservice räknas här socialväsandets institutionsvård, intensifierat serviceboende, hemvård och andra äldretjänster¹² för vilka det finns riksstatistik. Dessutom inräknades kostnader för vård på primärvårdens bäddavdelningar. Om dessa har riksstatistiken dock inte några kostnadsuppgifter för enbart den äldre befolkningen. Därför inräknades i denna granskning 70 procent av kommunernas kostnader för hela befolkningen. Denna kostnadsandel har beräknats från ett urval med cirka tre miljoner finländare som ett genomsnitt för gruppen 75+ i primärvårdens kostnader för vård på bäddavdelningar¹³.

År 2018 var medelkostnaden för äldreservice i kommunerna i Fastlandsfinland 8 093 euro per 75+-invånare. Kostnaderna varierade dock stort mellan kommunerna. De högsta kostnaderna var 13 871 euro och de lägsta 5 625 euro per 75+-invånare (figur 4.6).

12 Omfattar bland annat boendeservice utan heldygnsvård, familjevård, dagverksamhet för äldre, stöd för närstående vård som beviljats hushåll med äldre samt planering och handledning av tjänster för de äldre.

13 Urvalsuppgiften baseras på Finlands kommunförbunds rapport om hälsovårdskostnaderna i stora städer 2017 och om social- och hälsovårdsväsandets kostnader i medelstora kommuner 2017 (Mikkola och Nemlander 2018a; Mikkola och Nemlander 2018b).



Figur 4.6 Nettodriftskostnader för kommunernas äldre-service och institutionsvård enligt socialvårdslagen 2018, euro/75+-invånare

Källa: Statistikcentralen och FM

Figuren visar att många kommuner år 2018 inte hade någon eller mycket lite institutionsvård enligt socialvårdslagen.

Granskat per kommunstorleksklass låg kostnaden för äldre-service under genomsnittet i kommuner med över 20 000 invånare (tabell 4.9). De lägsta kostnaderna fanns i kommuner med 20 000–40 000 invånare som är urbana eller tätbefolkade. Således kan en tät storlek och befolkningsstruktur vara gynnsam för kostnadseffektiv organisering av äldre-service.

Tabell 4.9 Nettodriftskostnader för äldre service per kommunstorleksklass 2018, euro/75+-invånare

Storleksklass	Institutionsvård enligt socialvårdslagen	Intensifierat serviceboende	Hemvård	Övriga tjänster	Vård på bäddavdelning i primärvården	Totalt	Befolkning 75+
Över 100 000 inv.	1 087	2 916	2 110	813	1 163	8 089	159 033
40 001–100 000 inv.	483	3 496	1 888	822	1 066	7 753	97 913
20 001–40 000 inv.	527	3 092	1 808	969	1 180	7 576	77 690
10 001–20 000 inv.	437	3 641	1 920	943	1 279	8 221	61 739
5 001–10 000 inv.	578	3 538	2 089	919	1 273	8 397	65 003
2 000–5 000 inv.	568	3 879	2 277	980	1 219	8 922	40 754
Under 2 000 inv.	601	4 708	2 420	804	1 311	9 843	7 032
Fastlandet	693	3 323	2 013	881	1 182	8 093	509 164

Källa: Statistikcentralen

Tabellen ovan visar att kommuner med över 100 000 invånare har avsevärt mer institutionsvård enligt socialvårdslagen¹⁴ än genomsnittet i förhållande till 75+-befolkningen. Framförallt Helsingfors, Uleåborg och Tammerfors har relativt mycket av sådan service. Kommuner med över 100 000 invånare har de lägsta kostnaderna för intensifierat serviceboende och något högre hemvårdskostnader än genomsnittet.

Granskat per kommuntyp är kostnaderna i stora städer och urbana kommuner lägre än genomsnittet (tabell 4.10). De allra lägsta kostnaderna bland kommuntyperna hade tätbefolkade snabbt växande kommuner, som också hade de lägsta social- och hälsovårdskostnaderna för hela befolkningen. Jämförelsen kan dock snedvridas av det bara finns tre sådana kommuner i Finland.

14 Här ingår ålderdomshem samt många vårdhem och andra enheter som fungerar enligt institutionsprincipen, dvs. klienterna får vård dygnet runt eller en del av dygnet och en avgift för institutionsvård tas ut.

Tabell 4.10 Nettodriftskostnader för äldreservice enligt statistisk kommuntyp och befolkningsförändring 2018, euro/75+-invånare

Statistisk kommuntyp	Snabbt växande	Växande	Minskande befolkning	Snabbt minskande befolkning	Totalt
Stora städer	8 144	7 798	7 881		7 953
Urbana kommuner	8 084	7 577	7 634	7 848	7 703
Landsbygdskommuner	9 677	9 160	8 911	8 791	8 848
Tätbefolkad kommun	7 020	8 048	8 119	8 221	8 101
Totalt	8 122	7 836	8 038	8 513	8 093

Källa: Statistikcentralen och FM

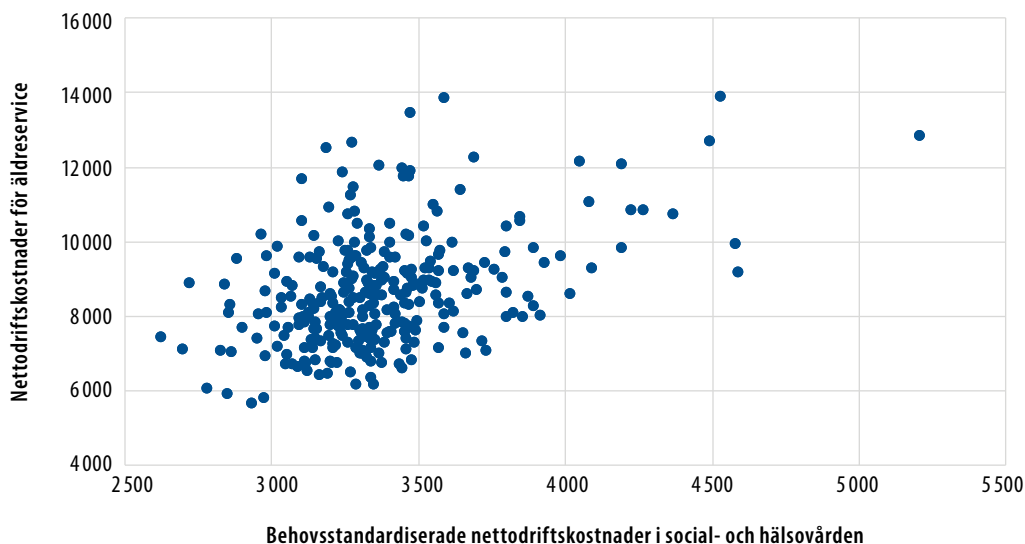
När kostnaderna granskas enligt organiseringssätt finns de lägsta kostnaderna i kommuner där all social- och hälsovård har organiserats enligt modellen för ansvarskommuner (tabell. 4.11). De högsta kostnaderna fanns i de tio kommuner där bara hälsovården organiseras genom en samkommun.

Tabell 4.11 Nettodriftskostnader för äldreservice enligt organiseringssätt 2018, euro/75+-invånare

Organiseringsätt	euro/75+	euro/75+	Totalt
Kommun, alla tjänster	8 110	8 043	8 106
Samkommun, alla tjänster	8 070	9 146	8 094
Samkommun, hälsovård och vissa socialtjänster	8 253		8 253
Samkommun, endast hälsovård	8 389		8 389
Ansvarskommun, alla tjänster	7 843	8 089	7 872
Ansvarskommun, hälsovård och vissa socialtjänster	8 261		8 261
Ansvarskommun, endast hälsovård	8 162		8 162
Totalt	8 086	8 237	8 093

Källa: Statistikcentralen och FM

Figur 4.7 visar sambandet mellan kostnaderna för äldreservice och kommunens behovsstandardiserade kostnader för hela social- och hälsovården. Av detta framgår att kostnaderna för äldreservice (euro/75+) har ett samband med kommunens behovsstandardiserade social- och hälsovårdskostnader. Detta är förväntat eftersom ca 5,5 miljarder euro av kommunernas social- och hälsovårdsutgifter går till äldreservice (Tupala m.fl. 2020).



Figur 4.7 Nettodriftskostnader för kommunernas äldreservice och behovsstandardiserade nettodriftskostnader för hela social- och hälsovården kommunvis 2018, euro/75+-invånare

Källa: Statistikcentralen och FM

Vid granskning av kostnaderna för äldreservice ska man observera att riksstatistiken inte ger möjlighet att beakta alla social- och hälsovårdskostnader som rör äldre. Kostnaderna för äldre har typiskt granskats enbart genom socialvårdskostnaderna. Såsom konstateras ovan kan kostnaderna för vård på bäddavdelningar i primärvården inte fördelas på åldersgrupper enligt den faktiska användningen utan bara göras uppskattningsvis. Ännu svårare är det att beakta kostnaderna för specialiserad sjukvård i samband med äldreservice. Här finns inte heller riksstatistik om de äldre. Dessa uppgifter skulle vara relevanta.

Äldre använder social- och hälsovårdstjänster mer än befolkningen i övrigt. Sjuklighet och nedsatt funktionsförmåga kommer till stor del i ålderdomen och framförallt den sena ålderdomen, vilket ökar användningen av tjänster. I livets slutskede ökar användningen av social- och hälsovårdstjänster ytterligare. Färska studier visar att kostnaderna för specialiserad sjukvård, vård på bäddavdelning i primärvården och jourtjänster fördubblas under de tre sista månaderna i livet. Då medelfinländarens social- och hälsovårdskostnader 2013 uppgick till 4 000 euro var kostnaderna för en person i gruppen 75+ som avled samma år ca 39 100 euro, dvs. tiofaldiga (Halminen m.fl. 2019c). Det sista året i åldringens liv kan social- och hälsovårdskostnaderna uppgå till tio- eller hundratusentals euro.

När kommunvisa nettokostnader används bör man tänka på att social- och hälsovårdens klientavgifter inte syns där. År 2016 utgjorde de ca 1,5 miljarder euro av kommunsektorns social- och hälsovårdsfinansiering, vilket är ca 7,2 procent av driftskostnaderna. Förhållandet mellan intäkterna från avgifter och driftskostnaderna varierar avsevärt per

uppgiftsklass. Med avgifter täcktes 17 procent inom intensifierat serviceboende och 21 procent inom socialvårdens institutionstjänster. Intäktsjämförelser mellan uppgiftstyperna är dock inte helt oproblematiska.

Enligt äldreservicelagen ska äldre tillhandahållas högkvalitativa social- och hälsovårdstjänster som garanterar en god vård och omsorg. Äldre personer ska ges social- och hälsovårdstjänster som garanterar långvarig vård och omsorg på ett sådant sätt att de kan uppleva att deras liv är tryggt, betydelsefullt och värdigt.

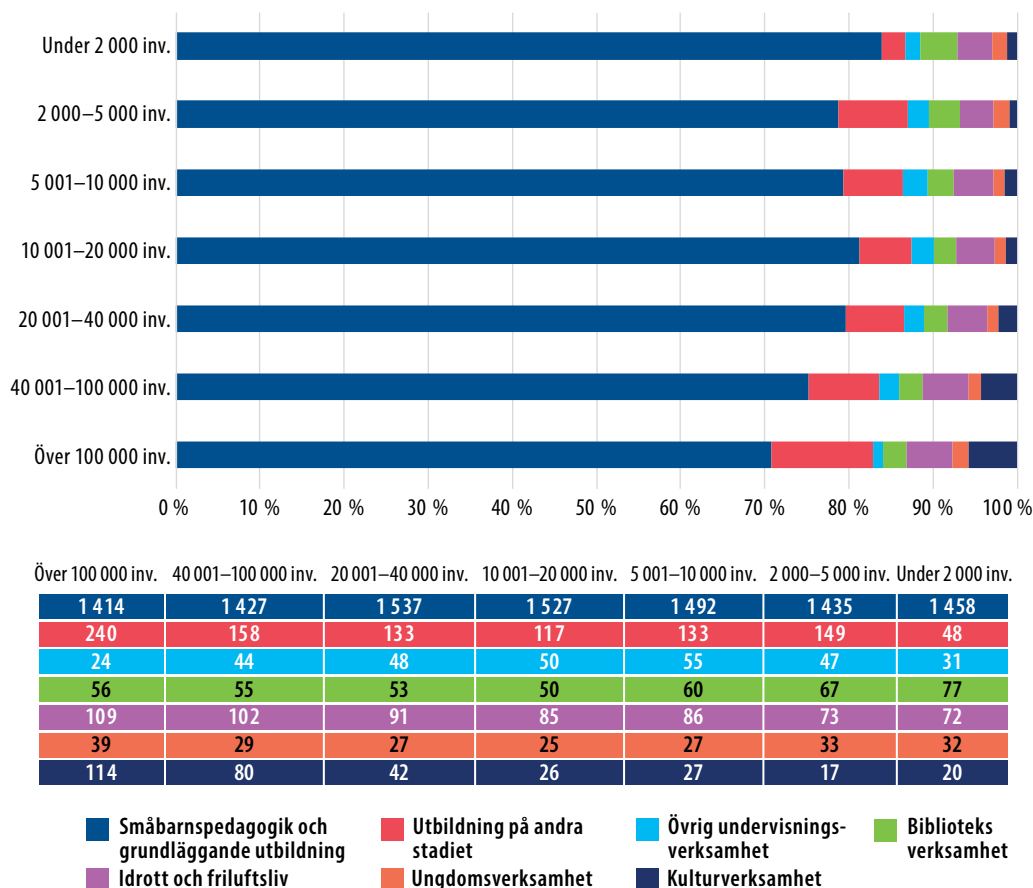
Äldreservice tillhandahålls i huvudsak på ett korrekt sätt. Utifrån Valviras och regionförvaltningsverkens tillsynsobservationer under 2019 fanns det dock brister vid flera omsorgsenheter. Det upptäcktes missförhållanden som äventyrade klientsäkerheten och dessa fick också stor publicitet. Brister upptäcktes bl.a. i fråga om tillräcklig personalstyrka för klienternas servicebehov, lämplig läkemedelssäkerhet, egenkontrollplaner, uppdatering av klienters vård- och serviceplaner, ordnande av hälsovårdstjänster samt organisering av personalens uppgifter. Det har också funnits brister i ordnandet av läkartjänster på verksamhetsenheter för intensifierat serviceboende. Klienternas tjänster har således inte varit likvärdiga. Man har försökt åtgärda upptäckta missförhållanden, men de ger fortfarande anledning till oro. Större delen av omsorgsenheterna i Finland fungerar dock alltså bra såväl i den privata som den offentliga sektorn.

Regionalt finns det stora variationer i de äldre invånarnas användning av tjänsterna. Även om en del skillnader kan antas bero på regionala skillnader i servicebehov som t.ex. följer av åldersstrukturen eller sjukfrekvensen, kan en del antas bero på skillnader i kriterierna för tillgång till tjänsterna. Harmonisering av grunderna för beviljande av äldretjänster skulle kunna öka likvärdigheten och påverka kostnadsutvecklingen. I Statsrådets färsk utredning (Tupala m.fl. 2020) upptäcktes att samkommuner för social- och hälsovård som omfattar hela landskapet lyckats minska skillnaderna i äldreservicestrukturen och banta kommunernas servicestrukturer.

4.2 Småbarnspedagogik och undervisningstjänster

Inom undervisnings- och kulturtjänster fokuserar denna rapport på småbarnspedagogik samt grundläggande utbildning och gymnasieutbildning. Undervisningstjänster hör jämte social- och hälsovårdsväsendet till kommunernas mest betydande uppgifter ur ekonomisk synpunkt. Utöver kostnaderna fokuserar granskningen på servicenätets utveckling. Yrkesutbildningen har utelämnats från granskningen eftersom den anordnas huvudsakligen av samkommuner och andra regionala aktörer.

Figur 4.8 visar kostnadsstrukturen inom undervisning och kultur i förhållande till invånarantalet och per kommunstorleksklass. Av figuren framgår att småbarnspedagogik och grundläggande utbildning har den klart största ekonomiska betydelsen av undervisnings- och kulturtjänsterna på landsnivå. Framförallt i befolkningmässigt mindre kommuner är småbarnspedagogik och grundläggande utbildning den största kostnadsdelen. Samtidigt är kostnadsandelen för t.ex. utbildning på andra stadiet och kulturverksamhet relativt liten. I större städer är denna andel avsevärt högre än i övriga kommunstorleksklasser, men grundläggande utbildning och småbarnspedagogik utgör fortfarande över 70 procent av kostnaderna.



Figur 4.8 Undervisnings- och kulturväsendets kostnadsstruktur (nettodriftskostnader) per kommunstorleksklass 2018, euro/invånare

Källa: Statistikcentralen

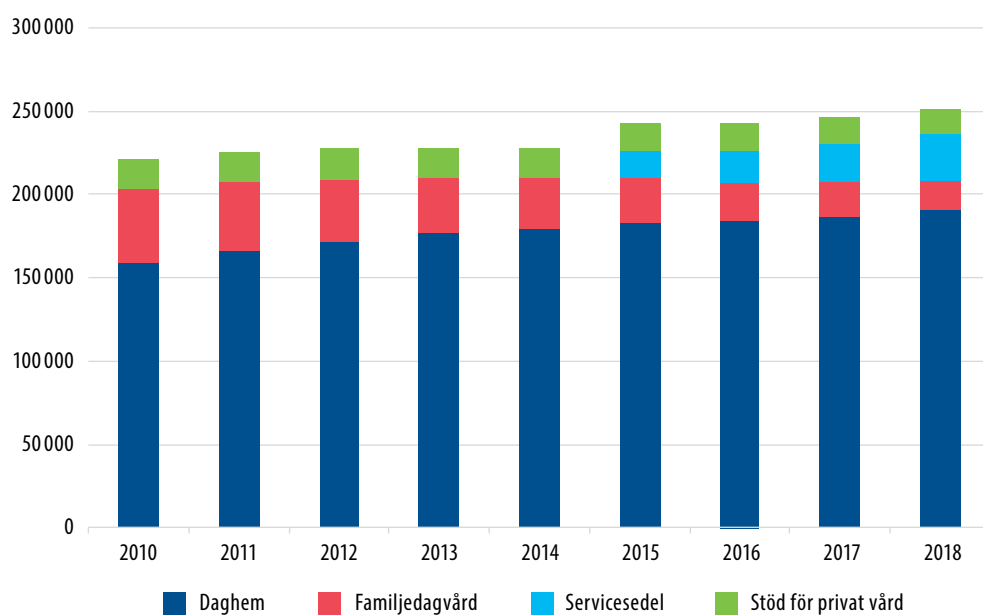
Skillnaderna mellan storleksklasserna torde förklaras av tjänsteutbudet. Små kommuner tillhandahåller sällan utbildning på andra stadiet medan man i de större kommunstorleksklasserna länge sett utbildningsutbudet som en viktig livskraftsfaktor och investerat betydligt i sådan utbildning. Skillnaden mellan kommunstorleksklasserna i kostnaderna för kulturtjänster förklaras i varje fall delvis av att kulturtjänster i större städer har en nära koppling till näringsverksamhet och främjande av turism. Skillnaderna förklaras också av att kulturtjänsterna är koncentrerade till landskapens centralstäder. I stora städer är kulturtjänsterna ofta planerade för större befolkningsgrupper än en kommun (Finansministeriet 2015a).

Allt större andel av årskullen deltar i småbarnspedagogiken

Småbarnspedagogik är en lagstadgad uppgift för kommunerna enligt lagen om småbarnspedagogik (540/2018). Alla barn under grundskoleålder har rätt till av kommunen ordnad småbarnspedagogik. Kommunen kan ordna småbarnspedagogiken själv, genom avtal med andra kommuner, medlemskap i en samkommun som sköter uppgiften, anlita andra serviceproducenter eller ge användarna servicesedlar. Ifall barnens föräldrar eller andra vårdare inte väljer den kommunalt ordnade småbarnspedagogiken har de rätt till stöd för hemvård eller privat vård av barn.

Familjer med barn under 3 år som inte finns i kommunalt ordnad dagvård har rätt till stöd för hemvård. Stöd för privat vård beviljas, om barnet vårdas av en anställd vårdare eller en privat dagvårdsproducent. Kommuner kan bevilja kommuntillägg för både privat vård och hemvård. Beloppen och villkoren för beviljande av kommuntillägg är kommunspecifika. Småbarnspedagogik, stöd för hemvård och privat vård är statsandelsuppgifter, där staten bidrar med statsandelen för basservice. Däremot får kommunen själv betala kostnaderna som kommuntillägget för privat vård och hemvård orsakar.

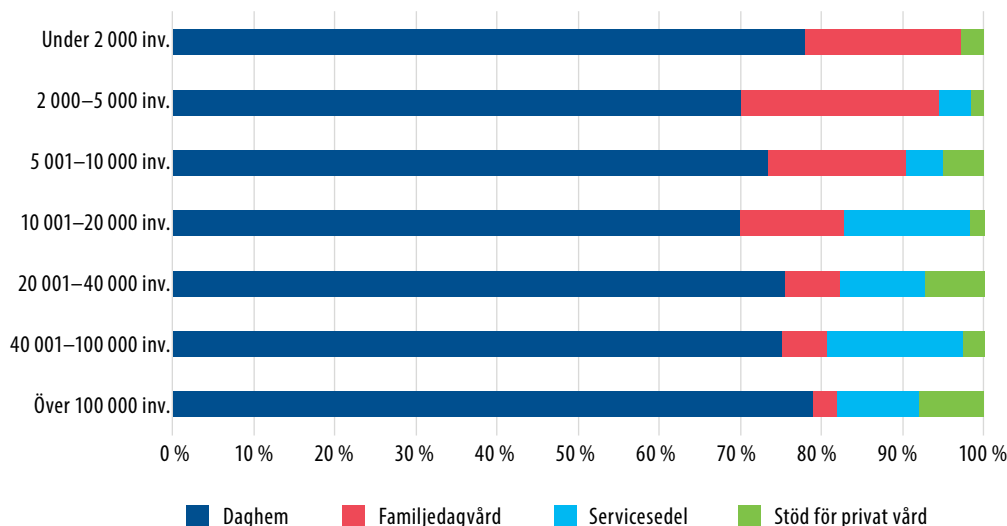
Antalet barn i daghemsåldern (1–6-åringar) har minskat på 2010-talet samtidigt som deltagandet i småbarnspedagogiken ökat. Därmed deltar nu fler barn i småbarnspedagogiken (figur 4.9). Större delen av barnen i småbarnspedagogiken finns på daghem. Familjedaghemmens andel i småbarnspedagogiken har sjunkit stadigt på 2010-talet. Samtidigt har servicesedlar blivit vanligare medan stödet för privat vård används mindre.



Figur 4.9 Deltagare i småbarnspedagogik per serviceform i Fastlandsfinland*

* Statistik över användningen av servicesedlar förs sedan 2015.
Källa: Institutet för hälsa och välfärd

Servicestrukturen uppvisar en del skillnader mellan kommunstorleksklasserna. Av figur 4.10 framgår att familjedagvårdens andel är högre i de mindre kommunerna. Andelen för användare av servicesedlar i småbarnspedagogiken är störst i storleksklasserna för kommuner med 40 000–100 000 och 10 000–20 000 invånare.



Figur 4.10 Deltagare i småbarnspedagogik per serviceform och kommunstorleksklass i Fastlandsfinland 2018

Källa: Institutet för hälsa och välfärd

År 2018 var deltagandet i småbarnspedagogiken ca 74 procent i Fastlandsfinland. Deltagandet skiljer sig dock i kommunstorleksklasserna så att ca 75 procent deltog i kommuner med 10 000–100 000 invånare och ca 76 procent i städer med över 100 000 invånare, men ca 61 procent i storleksklassen för kommuner med under 2 000 invånare. Deltagandet har dock ökat i alla kommunstorleksklasser de senaste åren.

Enligt Finlands Kommunförbunds enkät från april 2018 betalade det året nästan en femtedel av de svarande kommunerna kommundillägg för hemvård av barn och avsevärt fler eller 97 kommuner betalade kommundillägg för privat vård (Lahtinen och Svartsjö 2018). Kommuntillägg för hemvård är klart vanligare i stora kommuner med över 100 000 invånare. I enkätsvaren uppgav hälften av dessa kommuner att de betalade tillägg. Lägst kommundillägg betalas av små kommuner med under 5 000 invånare. Utifrån enkäten är det genomsnittliga kommundillägget 147 euro/barn (variationsvidd 50–300 euro/barn). Kommuntillägg för privat vård betalas framförallt av stora och medelstora kommuner med minst 20 000 invånare. Bland kommuner som svarade på enkäten använde ca 30 procent servicesedlar i småbarnspedagogiken 2018. Servicesedelns belopp varierade mellan 408 och 1 115 euro.

Tabell 4.12 Nettodriftskostnader och deltagare i småbarnspedagogiken per kommunstorleksklass 2018*

Storleksklass	Nettodriftskostnader, mn €	Barn på daghem och i familjedagvård	Kostnader/barn, euro
Över 100 000 inv.	1 206	86 301	13 977
40 001–100 000 inv.	531	36 427	14 587
20 001–40 000 inv.	432	31 990	13 516
10 001–20 000 inv.	300	23 249	12 906
5 001–10 000 inv.	240	19 666	12 189
2 000–5 000 inv.	113	9 550	11 794
Under 2 000 inv.	18	1 463	12 272
Fastlandet	2 840	208 646	13 613

* Siffrorna inkluderar kostnader för småbarnspedagogik på daghem och i familjedagvård

Källa: Statistikcentralen

Stora skillnader i kommunernas kostnader för förskoleundervisning och grundläggande utbildning

Förskoleundervisning och grundläggande utbildning är kommunernas lagstadgade uppgifter enligt lagen om grundläggande utbildning (628/1998). Kommunen är skyldig att för barn i läropliktsåldern som bor på kommunens område ordna grundläggande utbildning samt förskoleundervisning året innan läroplikten uppkommer. Kommunen kan ordna tjänsterna själv eller tillsammans med andra kommuner eller anlita någon annan anordnare som har tillstånd att ordna undervisning enligt lagen om grundläggande utbildning. Förskoleundervisningen kan tillhandahållas av någon annan offentlig eller privat serviceproducent än den som anordnar grundläggande utbildning. Staten medfinansierar förskoleundervisning och grundläggande utbildning genom statsandelen för basservice. Med stöd av lagen om finansiering av undervisnings- och kulturverksamhet (1705/2009) finansieras vissa specialuppgifter som medför högre kostnader, såsom påbyggnadsundervisning, förberedande undervisning för invandrare och undervisning för funktionshindrade studerande, på basis av antalet elever och undervisningstimmar.

År 2018 var driftskostnaderna för förskoleundervisning i snitt ca 5 900 euro per elev och för grundläggande utbildning 9 100 euro per elev¹⁵.

¹⁵ I denna granskning jämförs elevantalet i grundläggande utbildning med antalet 7–15-åringar i kommunen. Utbildningsstyrelsens elevantalsuppgift beaktar inte läropliktiga för vilka den grundläggande utbildningen anordnas av en annan kommun. Således är det bättre att relatera nettodriftskostnaderna för grundläggande utbildning till antalet barn i skolåldern.

I elevspecifika kostnader för grundläggande utbildning var maximivärdet 20 776 euro per elev och minimivärdet 6 832 euro (tabell 4.13). Vid granskning av nettodriftskostnaderna per kommunstorleksklass kan man se att kostnaderna för förskoleundervisning sjunker när kommunstorleken ökar. Kostnaderna för grundläggande utbildning är högre i kommuner med under 2 000 invånare och minskar fram till kommuner med 20 000–40 000 invånare och därefter ökar de något igen. Det finns dock en stor spridning inom storleksklasserna.

Tabell 4.13 Elevantal i förskoleundervisning, barn i skolåldern och nettodriftskostnader per elev 2018

Storleksklass	Förskoleundervisning		Grundläggande utbildning		Min.	Max
	Elever	€/elev	7–15-åringar	€/barn		
Över 100 000 inv.	22 810	5 418	199 868	8 911	8 020	9 505
40 001–100 000 inv.	11 138	5 652	100 760	8 914	7 771	10 056
20 001–40 000 inv.	10 233	5 789	91 240	8 761	7 517	11 520
10 001–20 000 inv.	7 453	6 440	67 620	8 890	6 832	12 365
5 001–10 000 inv.	6 091	6 766	56 997	9 737	7 503	14 066
2 000–5 000 inv.	3 216	7 054	28 958	10 737	7 276	16 989
Under 2 000 inv.	547	7 627	4 309	12 244	8 399	20 776
Sammanlagt	61 488	5 885	549 752	9 092	6 832	20 776

Källa: Utbildningsstyrelsen och Statistikcentralen

De stora städernas högre kostnader för grundläggande utbildning kan bero på att kommunens ekonomi tillåter större satsningar på kvalitet; t.ex. kan utbudet av språk och andra tillvalsämnen vara större. Pitkänen m.fl. (2017) anger att utbildningsanordnarna i genomsnitt erbjöd 9 tillvalsämnen åren 2012 och 2014. Utbudet varierade dock så att urbana kommuner i snitt erbjöd nästan 13 ämnen och landsbygdskommuner 7. I stora städer kan även främmandespråkighet öka kostnaderna för grundläggande utbildning.

Tabell 4.14 granskar nettodriftskostnaderna per kommuntyp och kommunens befolkningstillväxt. De högsta kostnaderna finns i landsbygdskommuner med snabbt minskande befolkning. Kostnaderna är också höga i snabbt växande stora städer. I kommuner med minskande befolkning är kostnaderna per elev högre än i växande kommuner över hela linjen. Detta kan bero på att kommunerna inte anpassat sitt skolnät till det lägre elevantalet. Å andra sidan kan de allra minsta kommunerna, med bara en skola och årskullar på under 20 elever, ha svårare att hitta anpassningsåtgärder, varvid enhetskostnaden blir högre. Kommunens omständigheter, såsom stor yta, långa avstånd och skärgård, kan också påverka kostnaderna för anordnandet.

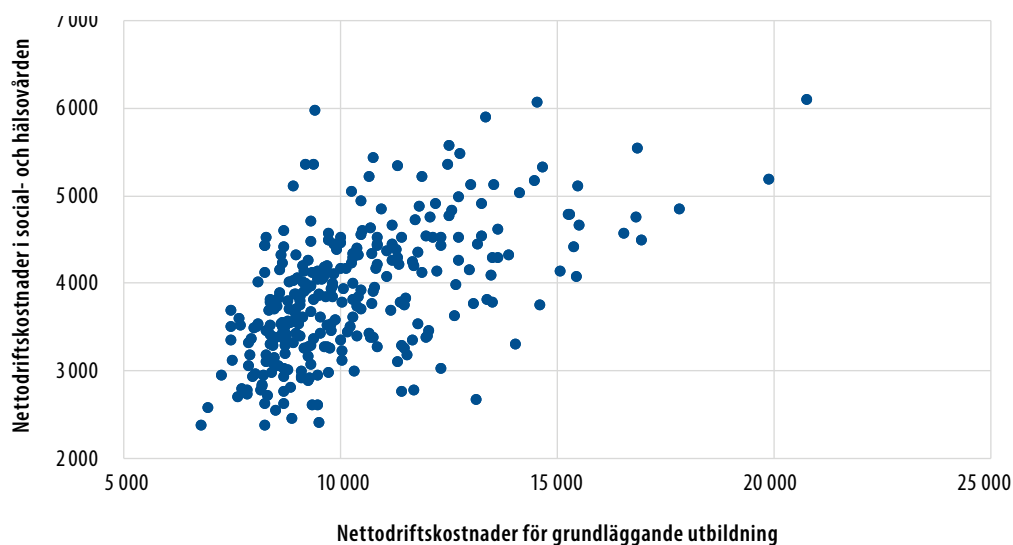
Tabell 4.14 Nettodriftskostnader för grundläggande utbildning per statistisk kommuntyp och kommunens befolkningsförändring, euro/barn i gruppen 7–15 år, 2018

Statistisk kommuntyp	Snabbt växande	Växande	Minskande befolkning	Snabbt minskande befolkning
Stora städer	9 017	8 781	9 183	-
Urbana kommuner	8 004	8 270	8 990	9 056
Tätbefolkade kommuner	8 364	8 840	9 418	9 636
Landsbygdskommuner	9 062	9 704	9 719	10 899

Källa: Statistikcentralen och FM

I statsrådets utredning av kommunernas ekonomiska utrymme och anpassningsmöjligheter upptäcktes att befolkningens sjukfrekvens, låg utbildningsnivå och minskande invånarantal statistiskt påverkade kommunernas nettoutgifter per elev i grundläggande utbildning (Laesterä m.fl. 2018).

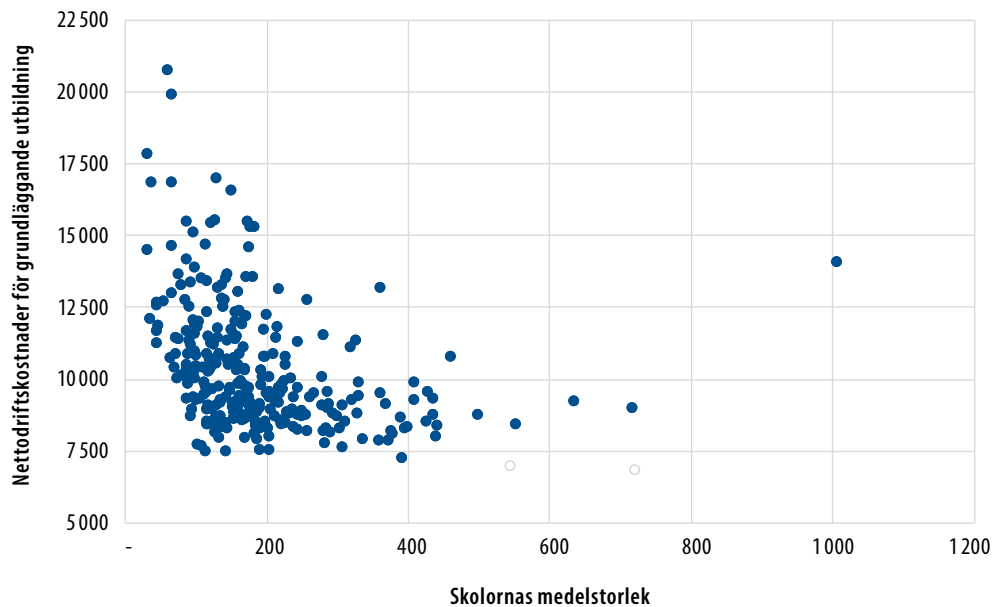
Det finns en tydlig korrelation mellan vårdkostnader per invånare och nettoutgifter per elev i grundläggande utbildning (0,57). Kommuner med höga enhetskostnader i grundläggande utbildning är ofta befolkningsmässigt små och avlägset lokaliserade. Bland dessa finns tvåspråkiga kommuner och kommuner i sameområdet. Vissa av kommunerna är skärgårdskommuner. Samma faktorer som ökar enhetskostnaderna i utbildningen höjer också vårdkostnaderna (figur 4.11).



Figur 4.11 Nettodriftnkostnader för grundläggande utbildning, euro/barn i skolåldern och nettodriftnkostnader i social- och hälsovården, euro/invånare

Källa: Statistikcentralen och FM

Kostnaden per elev i grundläggande utbildning ser ut att minska när skolstorleken ökar till ca 300 elever (figur 4.12).



Figur 4.12 Nettodriftnkostnader för grundläggande utbildning, euro/barn i skolåldern och skolornas medelstorlek, antal elever/skolor

Källa: Statistikcentralen och FMv

Antalet grundskolor har sjunkit och framförallt de små skolorna i Finland har blivit färre på 2000-talet. År 2005 fanns det 3 322 grundskolor men 2018 bara 2 206. Antalet enhetsskolor har fördubblats medan antalet låg- och högstadieskolor nästan halverats. Skolorna har blivit färre i alla kommunstorleksklassen men förändringen är störst i kommuner med 2 000–5 000 invånare. Anmärkningsvärt är att Finland 2018 hade 52 kommuner med bara en grundskola; 2005 fanns det endast 10 sådana kommuner.

Den vanligaste skolstorleken är 100–299 elever, men i kommuner med över 100 000 invånare är den kvantitativt största kategorin skolor med 300–499 elever. De minsta skolorna, med 1–19 elever, förekommer mest i kommuner med 5 000–10 000 invånare (tabell 4.15).

Tabell 4.15 Antal grundskolor enligt kommunstorleksklass och elevantal 2018

Storleksklass	1–19	20–49	50–99	100–299	300–499	500–999	Över 1 000	Totalt
Över 100 000 inv.	2	9	15	123	144	137	6	436
40 001–100 000 inv.	2	36	69	164	90	40	0	401
20 001–40 000 inv.	2	44	68	127	67	52	1	361
10 001–20 000 inv.	7	66	82	127	53	26	1	362
5 001–10 000 inv.	13	98	75	131	52	10	1	380
2 000–5 000 inv.	3	51	49	95	22	0	0	220
Under 2 000 inv.	4	9	11	23	0	0	0	47
Fastlandet	33	313	369	790	428	265	9	2 207

Källa: Statistikcentralen

Att skolorna blir färre har väckt oro över längre skolresor. På riksnivå har det dock inte skett några avsevärda förändringar i tillgängligheten, även om den försämrats något i vissa områden. Enigt regionförvaltningsverkens basserviceutvärdering från 2017 bor fortfarande ca 90 procent av 7–12-åringarna inom fem kilometer från en skola för årskurserna 1–6. Jämfört med 2015 har tillgängligheten försämrats allra mest i Österbotten och Egentliga Finland. Av eleverna i högstadieåldern, 13–15-åringar, bor ca 78 procent högst fem kilometer från en skola för årskurserna 7–9. De regionala skillnaderna har varit ganska små och i genomsnitt har tillgängligheten varit på en god nivå och närapå oförändrad. (Finansministeriet, 2018)

I regionförvaltningsverkens utvärdering av regional tillgänglighet inom basservice kartlades längden på långa skolresor. Enligt den hade ca 50 lågstadieelever över 50 kilometer till skolan och ca 1 800 lågstadieelever 20–50 km till skolan. Nästan alla elever med längre skolväg än 50 kilometer bodde i Kajaland eller Lappland. Motsvarande siffror för

högstadiet var 90 elever med över 50 kilometer till skolan och ca 4 000 elever med 20–50 kilometer till skolan. Förutom dessa landskap hade framförallt Norra Österbotten långa skolresor på högstadiet. (Regionförvaltningsverken 2018.)

Undervisningsgruppernas medelstorlek har minskat. Framförallt de stora undervisningsgrupperna har blivit färre. Åren 2008–2016 sjönk den relativa andelen med 5,2 procentenheter för gruppstorleken 25–29 elever och med 1,4 procentenheter för grupper med över 30 elever. I regel har andelen minskat för grupper med över 20 elever och ökat för grupper med under 20 elever (Finansministeriet 2018). Enligt en utredning från Nationella centret för utbildningsutvärdering (Pitkänen m.fl. 2017) är undervisningsgrupperna störst i urbana kommuner, där det 2016 i medeltal fanns 20,8 elever per grupp. I landsbygdskommuner har gruppstorleken minskat med 0,4 elever efter 2010 och 2016 var den 17,8 elever.

Minimiantalet timmar i grundläggande utbildning fastställs genom en förordning av statsrådet. Utbildningsanordnarna bestämmer själva hur undervisningen ordnas inom lagens ram. Timantalet i grundläggande utbildning varierar kommunvis. Det kan också variera mellan skolor i samma kommun och t.ex. vara högre i skolor med stärkt undervisning. Det förs inte statistik över timantalet i grundläggande utbildning, men i den ovannämnda utredningen från Nationella centret för utbildningsutvärdering konstateras utifrån en anordnarenkät att skillnaderna i anordnandet och utbudet av utbildningar håller på att öka (Pitkänen m.fl. 2017). En femtedel av anordnarna har minskat mängden undervisning i grundläggande utbildning mellan läsåren 2010–2011 och 2015–2016. Läsåret 2016–2017 hade 9 procent av anordnarna undervisning på miniminivån. Mellan läsåren 2015–2016 och 2016–2017 minskade 32 procent av anordnarna mängden undervisning medan 23 procent ökade den.

Att alla får en utbildningsplats efter grundstadiet är ett centralt mål t.ex. utifrån den utbildningsgaranti som skrivits in i utvecklingsplanen för utbildning och forskning. De senaste åren har utvecklingen inte gått i positiv riktning och i övergångarna har man kunnat se betydande regionala skillnader. Nationella och internationella studier visar att de ungas utbildningsresultat har försämrats och att inställningen till skolan blivit mer negativ.

De regionala skillnaderna i utbildningsresultat har dock varit små enligt resultaten från PISA-undersökningarna. PISA-resultaten varierar mer i huvudstadsregionen än i andra regioner, vilket kan tänkas spegla en regional och skolmässig differentiering som i flera studier befunnits pågå i de största städerna. Utifrån de senaste resultaten kan man också konstatera att elevernas socioekonomiska bakgrund fått ett starkare genomslag i utbildningsresultaten (Undervisnings- och kulturministeriet 2019a).

Utmaningen i gymnasieutbildning är att trygga tillgängligheten

Gymnasieutbildning är tillståndspliktig verksamhet. Den kan endast ges av anordnare som fått tillstånd från undervisnings- och kulturministeriet. Tillstånd kan beviljas en kommun, samkommun, registrerad organisation eller stiftelse. Gymnasieutbildning kan även anordnas vid statens läroanstalter. Numera anordnas yrkesutbildning i huvudsak inom samkommuner eller annan kommunsamverkan medan gymnasieutbildning i regel alltså anordnas av enskilda kommuner. År 2019 fick 260 kommunala eller privata anordnare med tillstånd statsandelar/finansiering för gymnasieutbildning. Cirka 220 av dem var kommunala. Dessutom anordnades gymnasieutbildning av tre statliga skolor och åtta praktikskolor vid universitet (normalskolor). I denna rapport granskas kommunala utbildningsanordnare.

Gymnasiernas elevantal har minskat under hela 2000-talet. En bidragande orsak är att årskullarna som går över till andra stadiet blivit mindre. Antalet gymnasier har minskat något de senaste åren, framförallt de medelstora gymnasierna. Finland har 25 gymnasier med färre än 50 elever och vid fyra av dem är antalet elever färre än 20.

Det finns stora skillnader mellan kommunerna i nettodriftskostnaderna per elev i gymnasieutbildningen, och de är större än i grundläggande utbildning (tabell 4.6). Den högsta enhetskostnaden är 49 111 euro per elev och den lägsta 4 556 euro.

Tabell 4.16 Nettodriftnkostnader och elevantal i gymnasieutbildningen per kommunstorleksklass 2018

Storleksklass	Kommuner som anordnar gymnasieutbildning, antal	Nettdriftnkostnad, mn euro	Elever, antal	Nettdriftnkostnad, euro/elev
Över 100 000 inv.	8	242	34 878	6 941
40 001–100 000 inv.	16	116	17 259	6 695
20 001–40 000 inv.	28	89	12 081	7 328
10 001–20 000 inv.	39	71	9 003	7 860
5 001–10 000 inv.	62	73	7 839	9 258
2 000–5 000 inv.	59	44	4 134	10 737
Under 2 000 inv.	5	2	84	27 500
Fastlandet	217	636	85 278	7 461

Källa: Utbildningsstyrelsen och Statistikcentralen

Gymnasieutbildningskostnaderna har undersökts av bl.a. Finlands Kommunförbund, som 2018 konstaterade att priset per elev i anordnandet av utbildningen ökar ju mindre kommuner det handlar om. De högsta nettokostnaderna per elev fanns i små kommuner med ett gymnasium och de lägsta i stora städer. Detta förklaras av att större städer har flera gymnasier och förfogar över fler sätt att bromsa kostnaderna. De större gymnasiernas fasta kostnader är också mer kostnadseffektivt fördelade på ett större antal elever. (Engblom-Pelkkala 2018.)

Gymnasieutbildningen samfinansieras av staten och kommunerna. Enligt lagen om finansiering av undervisnings- och kulturverksamhet (1705/2009) är kommunens självfinansieringsandel 57,30 procent och statens andel 42,70 procent. Finansieringsmodellen är kostnadsbaserad, m.a.o. baseras det totala beloppet i huvudsak på riksomfattande uppgifter om de faktiska driftskostnaderna. Ur kommunernas synvinkel är finansieringen enligt den ovannämnda lagen alltid negativ (totalt ungefär -72 mn euro 2019), vilket beror på att alla kommuner medfinansierar utbildningen på andra stadiet genom en lika stor andel (euro per invånare) oavsett om de själv anordnar sådan utbildning eller inte. Med andra ord medfinansieras gymnasieutbildningen via lika stora invånarbaserade andelar av kommuner som inte själv anordnar sådan utbildning.

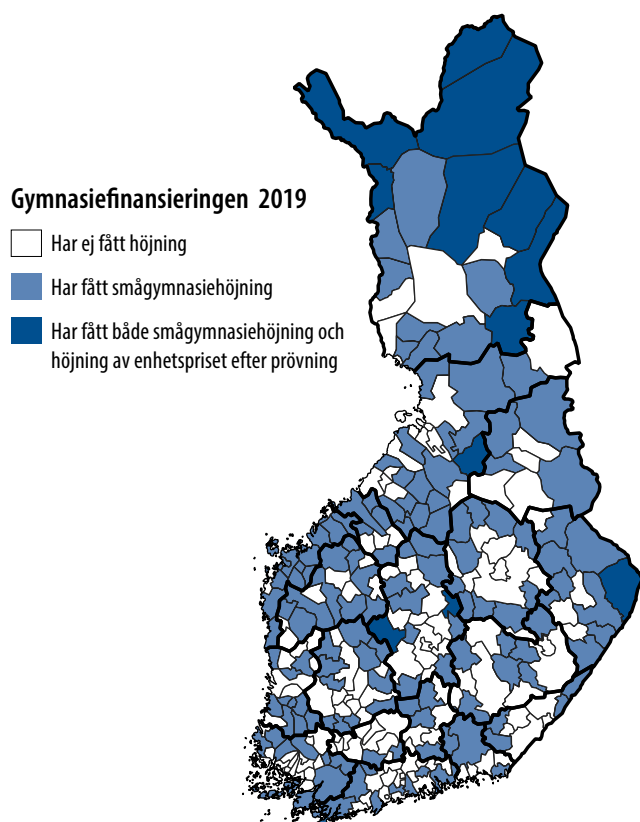
Finansieringen beviljas en utbildningsanordnare (s.k. huvudmannamodell) som själv beslutar om fördelningen. Finansieringen beräknas på ett enhetspris per anordnare som utgår från medelpriset för gymnasieutbildning. Enhetspriset per anordnare beräknas på ett fastställt nyckeltal för anordnaren som utgår från det totala antalet gymnasieelever på

lärokursen för unga och på internat. Utbildningsanordnarens nyckeltal är 100, om antalet gymnasieelever är minst 200. Nyckeltalet höjs ifall antalet elever är 60–200 och ännu mer om de är färre än 60¹⁶ (smågymnasiehöjning). Ifall utbildningsanordnaren har gymnasieutbildning på både finska och svenska beräknas separata nyckeltal för finsk- och svenskspråkig utbildning. År 2019 uppgick smågymnasiehöjningen till nästan 32 miljoner euro och beviljades 155 utbildningsanordnare. Av dessa var 153 kommuner eller samkommuner (figur 4.13).

Undervisnings- och kulturministeriet kan av andra särskilda skäl höja priset per enhet för en enskild utbildningsanordnare. Årligen har ca 30 anordnare fått en höjning av enhetspriset efter prövning. Genom detta har man bl.a. kunnat trygga utbildningens tillgänglighet. Höjningarna har i regel gått till små anordnare i glesbefolkade områden, folkhögskolor med gymnasieutbildning, små privata anordnare av svenskspråkig utbildning inom finskspråkiga områden eller anordnare vars faktiska kostnader av andra skäl, såsom snabbt minskande elevantal, varit klart högre än de kalkylerade. Höjningarna av enhetspriset efter prövning ökar dock inte den totala finansieringen för gymnasieutbildning utan är omföringar inom systemet. De senaste åren har höjningarna av enhetspriset efter prövning uppgått till ca 2,5–3,5 miljoner euro per år.

Figur 4.13 beskriver kommunala utbildningsanordnare som 2019 fått smågymnasiehöjningar och höjningar efter prövning. Alla kommunala anordnare som fick höjning efter prövning fick också smågymnasiehöjning. Figuren visar hur höjningarna är geografiskt utspridda men med tyngdpunkten i landskapens ytterområden. Bland mottagarna fanns också kommunala anordnare i stadsregioner. Detta förklaras bl.a. av smågymnasiehöjningar för svenskspråkig undervisning.

16 Ifall eleverna är färre än 200 men minst 60 höjs nyckeltalet per elev med formeln $0,4 \times (200 - \text{antalet gymnasieelever})$. Om gymnasiet har färre än 60 elever höjs nyckeltalet därtill med formeln $2,1 \times (60 - \text{antalet gymnasieelever})$. Nyckeltalet höjs dock med högst 106.



Figur 4.13 Kommuner där gymnasier 2019 fick smågymnasiehöjning eller höjning av enhetspriset efter prövning

Källa: Utbildningsstyrelsen
Kartunderlag: Lantmäteriverket

Finansieringssystemet och framförallt smågymnasiehöjningen har haft en betydande inverkan på gymnasienätets och -utbildningens regionala tillgänglighet. Den av undervisnings- och kulturministeriet tillsatta arbetsgruppen för utredning av finansieringsalternativen för gymnasieutbildning framhåller i sin rapport (Undervisnings- och kulturminister 2019b) att smågymnasiehöjningen tryggt utbildningens tillgänglighet men samtidigt bromsat en ändamålsenlig utveckling av anordnarnätverket, framförallt i kommuntäta och tätbefolkade områden. Eftersom höjningen tilldelas kommunala utbildningsanordnare oberoende av det övriga gymnasienätet och andra tillhandahållare av gymnasieutbildning i området har finansieringsmodellen bidragit till en utveckling mot geografiskt relativt täta gymnasienät i områden med många närliggande utbildningsanordnare. Detta har i sin tur försvärat uppbyggnaden av ett mångsidigt utbildningsutbud i regionerna.

Smågymnasiehöjningen har lockat vissa kommuner att öppna ett nedlagt gymnasium på nytt. Detta kan ha lett till ekonomiska problem för grannkommuner som investerat i

gymnasieutbildning avsedd för en större befolkning än den egna kommunen. I många kommuner med minskande befolkning är ett eget gymnasium en livskraftsfaktor som även möjliggör anordnade av grundläggande utbildning (Engblom-Pelkkala 2018). I små kommuner har grundskolan och gymnasiet typiskt gemensamma lärare, varvid ämneslärarnas timantal är tillräckligt stort och eleverna kan erbjudas ett bredare utbud av tillvalsämnen. En gymnasienedläggning skulle kunna försvåra rekryteringen av behöriga lärare och minska kommunens attraktivitet som bostadsort för barnfamiljer. Därtill ska man beakta att gymnasiepersonal som bor i kommunen ger kommunen både kommunal- och fastighetsskatteinkomster.

Den ovannämnda arbetsgruppen betonar i sin rapport att nuvarande smågymnasiehöjningar inte räckt för att täcka verksamhetskostnaderna för vissa kommuner i Norra, Östra och Mellersta Finland. Undervisnings- och kulturministeriet har på senare år ofta höjt enhetspriset efter prövning för att trygga sådana kommuners gymnasieutbildning. Denna höjning är dock inte till sin natur avsedd som ett permanent förfarande för att trygga finansieringen för samma utbildningsanordnare. I sin rapport föreslår arbetsgruppen därför att finansieringssystemet ändras så att smågymnasiehöjningen blir en omständighetshöjning, varvid den inte baseras enbart på elevantalet utan även kan beräknas med beaktande av utbildningens tillgänglighet och andra omständigheter.

Att gymnasieårskullarna blir mindre kommer att utgöra en betydande utmaning för tryggheten av gymnasieutbildningens tillgänglighet framförallt på landsbygden och utanför tillväxtcentrumen. Såsom anförs nedan i tabell 4.21 i avsnitt 4.4 om servicebehov och förändringar i befolkningsstrukturen kommer befolkningen i gymnasieålder de närmaste åren främst minska i befolkningsmässigt mindre kommuner men från slutet av 2020-talet även i större kommuner undantaget städer med över 100 000 invånare. När årskullarna blir mindre konkurrerar kommunerna allt hårdare om eleverna, vilket redan syns i de förmåner som framförallt små kommuner erbjuder elever, bl.a. fri kurslitteratur, datorer, skolresebidrag eller körskoleundervisning. Samtidigt ökar skillnaderna i gymnasiernas inträdeskrav: små gymnasier i kommuner som tappar befolkning har ställvis riktigt låga inträdeskrav redan nu. I motsats har de mest attraktiva gymnasierna i stora städer riktigt höga inträdeskrav. Om utvecklingen fortsätter kan det öka differentieringen och kvalitetsskillnaderna inom gymnasieutbildningen.

En alldeles egen fråga är om man genom finansieringssystemet bör ingripa i konkurrensen mellan kommunerna, som till viss del fått osunda drag. Många små kommuner som erbjuder elever betydande förmåner får redan nu antingen smågymnasiehöjning eller höjning av enhetspriset efter prövning, varvid finansieringssystemet kan anses påverka konkurrensen mellan kommunerna och behandla dem olika ur konkurrenssynpunkt.

4.3 Kommunernas övriga uppgifter

Utöver social- och hälsovårdsväsendet samt undervisnings- och kulturväsendet har kommunerna uppgifter inom bl.a. samhällsplanering, miljö, markanvändning och boende samt räddningsväsendet och främjandet av sysselsättningen.

Samhällen, miljö och markanvändning

Kommunens lösningar och åtgärder i fråga om markanvändning och miljö samt infrastruktur stöder förutsättningarna för boende och företagande och skapar därigenom förutsättningar för områdets livskraft. Hälsa, trygghet, tillgänglighet och trivsel är viktiga inslag i en bra närmiljö. En god boendemiljö skapar en grund för invånarnas vardag och för tillfredsställelse av de grundläggande behoven. Den erbjuder möjligheter till boende, service, arbete, motion, fritidssysselsättningar men också vila och enskildhet. För företag erbjuder den en trygg och tillförlitlig verksamhetsomgivning som lockar arbetskraft. En högklassig verksamhetsmiljö är attraktiv för såväl invånare som företag. Omgivningens kulturvärden har också en stor betydelse för invånarnas lokala identitet och numera också i ökande omfattning för företagets image.

General- och detaljplanläggning hör till kommunernas viktigaste livskraftsuppgifter. I generalplanen anges principerna för den eftersträvade utvecklingen som grund för mera detaljerad planläggning och annan markanvändning. Genom detaljplanläggning reserverar man områden för olika ändamål och styr livsmiljöns kvalitet.

Samordningen av markanvändning, bostadsproduktion och transportsystem genom avtalsförfaranden har ökat framförallt i större stadsregioner och intensifierat kommunernas samarbete i hanteringen av samhällsstrukturen i regionen.

När styrningen av områdesanvändningen utvecklas granskas styrbehov och karakteristiska drag hos olika kommuner. Inom metropolområdet och andra större stadsregioner kräver en regional hantering av bostadsmarknaden, kollektivtrafiken och samhällsstrukturen åtgärder som omfattar hela stadsregionen. Planläggningens roll som en del av kommunstrategin och som verktyg för kommunens livskraftspolitik är central.

Kommunen har bl.a. till uppgift att sörja för styrningen och tillsynen av byggandet inom sitt område. Inom byggnadstillsyn är utmaningen att i alla delar av landet säkerställa den kompetens som likabehandling förutsätter. Detta understryker behovet av samarbete mellan kommunerna.

MBT-AVTAL

Avtalen om markanvändning, boende och trafik (s.k. MBT-avtal) syftar till samordning av stadsregionernas samhällsstruktur och transportsystem så att man skapar förutsättningar för tillräckligt tomtutbud och bostadsproduktion samt utveckling av transportsystemet. Genom MBT-avtal stöds samarbetet mellan kommunerna i stadsregioner samt mellan stadsregionen och staten i styrning av samhällsstrukturen och samordning av markanvändning, boende och trafik. Avtalen fastställer de närmaste årens mål och åtgärder för utveckling av markanvändningen och bostadsproduktionen samt transportsystemutvecklingen. Just nu studeras en utvidgning av avtalsbasen till Jyväskylä-, Kuopio- och Lahtisregionerna.

Byggnadstillsyn

Enligt 4 § i markanvändnings- och byggförordningen är uppgifterna för kommunens byggnadstillsynsmyndighet indelade i tre operativa block. Byggnadstillsynsmyndigheten ska övervaka att planerna iakttas, sörja för behandlingen av tillstånd för byggande och andra åtgärder samt för sin del övervaka underhållet och skötseln av den byggda miljön och byggnaderna (s.k. löpande tillsyn). En ytterligare uppgift är övervakning under byggtiden. Planerna övervakas framförallt genom tillståndsprövningen, då man även säkerställer att de i regel rättsligt prövade tillståndsvillkoren samt övriga rättsliga villkor uppfylls. Enligt 124 § i markanvändnings- och bygglagen (132/1999) ska byggnadstillsynsmyndigheten övervaka byggandet med tanke på det allmänna intresset samt för sin del se till att det som bestäms i markanvändnings- och bygglagen och med stöd av den iakttas i samband med byggandet. I centrum står främjandet av mål som bl.a. har att göra med hälsa och säkerhet samt trivsel i fråga om byggnader och miljö. Byggnadstillsynsmyndigheten ska också sköta den allmänna styrning och rådgivning i fråga om byggandet som behövs i kommunen

I Finland finns ca 280 byggnadstillsynsenheter. Vid endast tio procent av enheterna överstiger den tekniska personalstyrkan fem årsverken. Vid ca 62 procent av enheterna är den tekniska resursen mindre än två årsverken.

Tabell 4.17 Byggnadstillsynens resurser

Årsverken (tekniska)	Enheter, antal	Procentandel	Kumulativ
1 eller mindre	57	28,1	28,1
1–2	68	33,5	61,6
2–5	57	28,1	89,7
Över 5	21	10,3	100
Totalt	203	100	

Källa: Korpivaara och Syrjälä 2015

Miljövård

Kommunens miljövårdsmyndighet fungerar som tillstånds- och tillsynsmyndighet enligt miljöskyddslagen samt som övervakare av allmänintresset i frågor som rör miljövård. I kommunen handhar man också planering och utveckling av miljövården, ger råd och handledning åt kommuninvånare och näringsidkare samt sköter uppföljningen av miljöns status och därmed sammanhängande utredningar. Kommunens miljövårdsmyndighet övervakar i enlighet med avfallslagen även nedskräpning och ålägger om uppstädning samt svarar jämte statens tillsynsmyndighet för övervakningen av vattenlagen och till viss del av lagen om vattentjänster. Det finns 212 enheter som sköter kommunala miljövårdsmyndighetsuppgifter och där arbetar sammanlagt ca 680 personer (årsverken).

Miljö- och hälsoskydd

Miljö- och hälsoskydd syftar till att skydda människor och djur från skadliga faktorer i livsmiljön. Detta omfattar uppgifter enligt hälsoskyddslagen, livsmedelslagen, tobakslagen och veterinärvårdslagen. Lagen om samarbetsområden för miljö- och hälsoskyddet (410/2009) förutsätter att kommunerna ordnar miljö- och hälsoskyddet i en enhet med personalresurser som motsvarar minst 10 årsverken för skötsel av dessa uppgifter. All miljö- och hälsoskyddslagstiftning ska centraliseras till samma organ. Det finns 62 miljö- och hälsoskyddsenheter och där arbetar sammanlagt ca 900 personer.

Bostadsproduktion och -politik

I Finland bor ca 72 procent av befolkningen i egen bostad och 26 procent i hyresbostad. Hyr gör man främst i urbana kommuner; i tätbefolkade kommuner och landsbygdskommuner bor endast 4 procent av befolkningen i hyresbostad. Den disponibla bostadsytan är klart större i ägarbostäder och ökar i tätbefolkade kommuner och landsbygdskommuner, där man bor rymligare än i urbana kommuner. Finlands befolkning är koncentrerad till stora städer och stadsregioner, och trenden fortsätter. Samtidigt minskar befolkningen i landsbygdskommunerna. Denna omflyttning är en betydande utmaning i fråga om bostads- och byggnadsbeståndet. Bostadsefterfrågan och bostädernas medelpris stiger

i växande stadsregioner medan efterfrågan och medelpriserna sjunker i kommuner som tappar befolkning.

Kommunerna är betydande bostadspolitiska aktörer. Produktion eller ägande av hyresbostäder hör inte till kommunernas lagstadgade uppgifter, men hyresbostäder är ett viktigt bostadspolitiskt verktyg för kommunerna. Kommunerna har anskaffat hyresbostäder för användning i socialt boende och behoven hos kommuninvånare, kommunens anställda och näringslivets behov.

Kommunerna har ca 300 000 hyresbostäder i sin ägo, av vilka en betydande del är statsunderstödda sociala hyresbostäder. Kommunerna svarar på många sätt för främjandet av social bostadsproduktion inom sitt område: de äger bl.a. bolag som låter bygga och hyr ut bostäder på sociala grunder till rimliga priser.

Bostadsmarknadens differentiering påverkar även kommunernas bostadspolitik. Hög bostadsefterfrågan i tillväxtcentrum och framförallt växande stora städer ökat trycket på en aktiv markpolitik, planläggning och bostadspolitik. Sjunkande bostadspriser i kommuner som tappar befolkning påverkar direkt värdeutvecklingen för det kommunalt ägda bostadsbeståndet men även efterfrågan på t.ex. kommunernas hyresbostäder. I många kommuner med minskande befolkning har detta på senare år avspeglats som ekonomiska problem för hyresbostadsbolaget och växande rivningsbehov i det underutnyttjade byggnadsbeståndet.

Avfallshantering

Kommunen är skyldig att ordna avfallshantering av kommunalt avfall från boende och avfall från kommunens förvaltnings- och serviceverksamhet. Kommunen ska också ordna mottagning och behandling av farligt avfall från boende. Därtill har kommunen ett sekundärt ansvar för näringslivets avfall. Effektiv skötsel av uppgiften förutsätter tätt samarbete i kommunerna. För detta har man bildat regionala avfallsverksenheter – i aktiebolags-, samkommuns- eller affärsverksform. Kommunen är ansvarig för att ordna mottagningen och behandlingen av farligt avfall från jord- och skogsbruket, om det inte är fråga om oskäligen stora avfallsmängder. Kommunen ska ordna information och rådgivning om avfallshantering som ingår i dess ansvar.

I praktiken har många kommuner överlåtit merparten av de praktiska avfallshanteringsuppgifterna till regionala avfallshanteringsbolag. År 2017 fanns det 33 avfallsverk i Finland. Inom deras område bodde 5,3 miljoner finländare eller 98 procent av befolkningen.

Vattenförsörjning

Vattenförsörjning är en nödvändighetstjänst och en del av kommunens servicehelhet för byggd miljö. I Finland finns det över 1 400 vattentjänstverk av vilka cirka 500 ägs av kommuner. Å andra sidan produceras den största delen av den totala vattenförsörjningsvolymen av vattentjänstverk i kommunkoncerner. Anläggningstillgångarna i Finlands vattentjänstverk har bedömts uppgå till nära fem miljarder euro, omsättningen till cirka en miljard euro och de årliga investeringarna till 420 miljoner euro. Vattenförsörjningens kostnader inklusive ny- och ersättningsinvesteringar ska med stöd av lagen om vattentjänster täckas genom avgifter för vattenförsörjning.

Räddningsväsendet

Räddningsverken har kommunala huvudmän och sköter lagstadgade uppgifter för räddningsväsendet inom sitt område. För närvarande svarar 22 regionala räddningsverk för dessa uppgifter. Det finns ca 90 dygnetruntbemannade heltidsbrandstationer och ca 730 andra brandstationer. Avtalsbrandkårerna är också integrerade i systemet och sköter uppgifter för räddningsväsendet i samarbete med räddningsverken enligt ingångna avtal. Avtalsbrandkårerna är en viktig resurs genom vilken räddningsväsendets tjänster kan tryggas i alla delar av landet.

En av räddningsverkens viktigaste tjänster ur medborgarsynpunkt är akut hjälp vid inträffade eller hotande olyckor. En annan väsentlig del av räddningsverkens arbete är förebyggande av olyckor, vilket inbegriper säkerhetskommunikation och experttjänster. Räddningsverken spelar en central roll för beredskapen inför och hanteringen av storolyckor eftersom räddningsväsendet har allmänt ledningsansvar för dessa situationer. Räddningsverksamhetens samarbetsplaner ska upprättas under ledning av räddningsverken. Kommunerna är skyldiga att delta i detta arbete. Därtill ska samarbetsplaner för befolkningskydd (bl.a. evakuering) upprättas under ledning av räddningsmyndigheten. Det finns skillnader i räddningsverkens och kommunernas tillvägagångssätt och i nivån på den ovannämnda planeringen och koordinationen bl.a. beroende på räddningsverkens tillgängliga koordinationsresurser. Räddningsverket och kommunerna spelar också en viktig roll i beredskapen inför störningar (bl.a. väder- och klimatrisker) och undantagsförhållanden liksom i vägledningen för medborgarnas egenhändiga beredskap.

År 2018 var de realiserade kostnaderna för det regionala räddningsväsendet i hela landet 423 miljoner euro eller i snitt 77 euro per invånare. Landskapsvis varierande kostnaden per invånare mellan 98 euro i Södra Österbotten till 65 euro per invånare i Nyland (en skillnad på 32 euro/invånare). Variationsvidden förklaras av regionspecifika arrangemang i räddningsväsendets serviceproduktion och regionala skillnader i servicebehov.

Vid kostnadsgranskningen ska man även beakta att personalkostnaderna utgör ca 70 procent av räddningsverkets budget. När finansieringen ändras har det alltså i de flesta fall en betydande inverkan på personalantalet och därigenom på tjänsterna eftersom larmuppdragen utförs enligt närserviceprincipen.

Kostnaderna per invånare skiljer sig mellan kommunstorleksklasserna så att de är minst i kommuner med över 100 000 invånare och klart högre i kommuner med under 2 000 invånare (tabell 4.18). Anmärkningsvärt är att kostnaderna varierar avsevärt mer inom kommunklasserna än mellan dem. Kommunstorleken ser därmed inte ut att vara en central förklaringsfaktor till kostnaderna per invånare. Man bör dock beakta att kostnadsfördelningen mellan räddningsverkets medlemskommuner inte reglerats specifikt och att kommunernas kostnader inte är jämförbara då olika prissättningsmodeller används i deras samverkan.

Tabell 4.18 Räddningsväsendets nettodriftskostnader per kommunstorleksklass 2018

Storleksklass	Nettodriftskostnader, 1 000 €	Nettodriftskostnader, euro/invånare	Minimivärde, euro/invånare	Maximivärde, euro/invånare
Över 100 000 inv.	141 373	65,15	42,48	93,22
40 001–100 000 inv.	83 600	82,45	65,55	102,23
20 001–40 000 inv.	67 437	82,25	61,19	130,39
10 001–20 000 inv.	52 748	88,41	61,51	140,63
5 001–10 000 inv.	43 311	79,98	57,75	127,25
2 000–5 000 inv.	26 686	89,75	59,40	145,45
Under 2 000 inv.	5 197	106,34	47,86	236,22

Källa: Statistikcentralen

Räddningsverken utför årligen ca 100 000 räddningsuppdrag. År 2018 larmades räddningsverken till ca 3 000 bostadsbränder.

Kvantitativt största uppdragsgrupper är inspektions- och kontrolluppdrag (ca 30 000) och första insatser (över 20 000). Larmuppdragens antal och typ varierar kommunvis beroende på kommunens invånarantal, befolkningsstruktur och riskprofil.

Tabell 4.19 Räddnings- och biståndsuppdrag samt insatstid per kommunstorleksklass

Storleksklass	Räddnings- och biståndsuppdrag totalt	Räddning- och biståndsuppdrag per 1 000 invånare	Räddningsverksamhetens insatstid, medelvärde i minuter
Över 100 000 inv.	33 951	15,65	11
40 001–100 000 inv.	19 847	19,57	12
20 001–40 000 inv.	17 099	20,86	12
10 001–20 000 inv.	14 330	24,02	14
5 001–10 000 inv.	16 031	29,60	16
2 000–5 000 inv.	11 133	37,44	18
Under 2 000 inv.	2 520	51,56	20

Källa: Räddningsinstitutet

Räddningsmyndigheterna skötte totalt 125 000 tillsynshändelser och 30 000 expertuppdrag. Säkerhetskommunikationen når ca 17 procent av befolkningen eller ca 900 000 personer.

Räddningsverkets ankomst till en olycks- eller brandplats varierar beroende på bl.a. plats och tid på dygnet. I Finland kommer hjälpen fram inom knappt 15 minuter i medeltal. (Ketola och Kokki 2019)

Räddningsverkets brådskande uppdrag har en insatstid på något under åtta minuter (median). I glesbefolkade områden är insatstiden något under 16 minuter (median). (Ketola och Kokki 2019.) Räddningsväsendets insatsberedskap kan anses god jämfört med vilken som helst myndighet.

Utöver räddningsverksamheten kan räddningsverket sköta första insatser¹⁷ och akuttvårdsinsatser¹⁸, om detta avtalats med hälsomyndigheterna. I Finland deltar i nuläget 18 räddningsverk (exkl. Kajanaland, Södra Österbotten, Södra Karelen och Lappland) i produktionen av akuttvårdstjänster. Vissa räddningsverk utför de brådskande akuttvårdstjänsterna helt själv medan vissa gör det i samverkan med sjukvårdsdistriktet eller en privat serviceproducent. Räddningsverken sköter årligen över 400 000 akuttvårdsuppdrag.

17 Med första insatser avses a) att någon annan enhet än en ambulans kan larmas via nödcentralen så att man snabbare kommer fram till en plötsligt insjuknad eller skadad patient och b) den akuttvård som ges av enhetens personal.

18 Akuttvård är akutsjukvård med målet att nå patienten och inleda direkta akuttvårdsinsatser snarast möjligt.

En åldrande befolkning innebär att behovet av räddningsväsendets tjänster sannolikt ökar. Samtidigt fortgår urbaniseringen, och bedömningen är att befolkningen koncentreras mer och mer till huvudstadsregionen och landskapscentrumen.

Tryggandet av räddningsväsendets tjänster i olika slags områden är en viktig framtidsutmaning. Glesbefolkade områden lider redan av rekryteringsproblem och effekterna av att personalen åldras (fast och avtalspersonal). En ytterligare utmaning i glesbefolkade områden är den åldrande befolkningen, vars behov av vård ökar med åren. Detta leder i sin tur till fler första insatser i räddningsväsendet. I tätbefolkade urbana områden får räddningsverket å andra sidan allt svårare att nå hjälpbehövande t.ex. på grund av ökad trafikvolym.

På basis av resultaten från en intervjuundersökning (Turvassa 2019) har samhällets tjänster en betydande inverkan på medborgarnas trygghetskänsla. Enligt medborgarna ökar framförallt räddningsverken denna känsla eftersom 80 procent av de svarande ansåg dem vara mycket viktiga för trygghetskänslan. (Laurikainen och Nikkanen 2019.)

Sysselsättningstjänster

Kommunerna har inte lagstadgad skyldighet att ordna eller producera offentlig arbetskrafts- och företagsservice utöver sysselsättningsskyldigheten i fråga om äldre långtidsarbetslösa enligt lagen om offentlig arbetskrafts- och företagsservice (916/2012). För att säkerställa ekonomisk tillväxt, hög sysselsättning och välfärd främjar staten arbetsmarknadens funktion och utbudet på arbetskraft tillsammans med kommunerna, arbetsmarknadsorganisationerna, företagen och andra arbetsgivare samt medborgarna (1 § i lagen). Även kommunallagen (410/2015), lagen om utveckling av regionerna och förvaltning av strukturfondsverksamheten (7/2014) samt bl.a. 18 § i grundlagen (731/1999) styr kommunerna mot en aktiv närings- och sysselsättningspolitik.

Kommunerna deltar i offentlig arbetskrafts- och företagsservice genom att arbetslösa erbjuds lönesubventionerat arbete och arbetsprövning. Inom sitt allmänna behörighetsområde producerar kommunerna tjänster för arbetslösa även på frivillig basis. Kommunernas lagstadgade sysselsättningsrelaterade tjänster och skyldigheter är sysselsättningskyldighet, arbetsverksamhet i rehabiliteringssyfte, finansiering av arbetsmarknadsstöd, främjande av arbetslösas hälsa samt TYP (sektorsövergripande samservice som främjar sysselsättningen).

Förutom de lagstadgade uppgifterna producerar kommunerna på frivillig basis tjänster som stöder sysselsättningen. För arbetsgivare erbjuds rekryteringstjänster (bl.a. rådgivning, presentation av potentiella arbetstagare, bistånd vid upprättande av anställningsavtal och lånesubventionsansökningar, anordnande av eller medverkan vid rekryteringsevenemang, jobbcoacher för anställda med lönesubvention). Kommunerna letar efter dolda

jobb, platser för arbetsprövning och arbetstillfällen med lönesubvention. De letar efter fortsatta möjligheter för personer i lönesubventionerat arbete, arbetsprövning och arbetsverksamhet i rehabiliteringssyfte. Kommunerna vägleder arbetslösa till utbildning och erbjuder kortvarig utbildning eller bistår vid utredning av pensionsförutsättningarna.

Finlands Kommunförbund utredde kommunernas sysselsättningsresurser senast 2017, då kommunerna uppskattades satsa 400 miljoner euro på sysselsättningsfrämjande och lika mycket på arbetsmarknadsstöd. Enligt beräkningarna satsade kommuner med över 55 000 invånare ca 160 euro per invånare på sysselsättningen och kommuner med under 10 000 invånare ca 120 euro per invånare. Skillnaden berodde på att stora kommuner betalar mer i arbetsmarknadsstöd än små kommuner. I övriga delar satsade små kommunerna mer på sysselsättningen än de stora. I kommuner med under 10 000 kommuner var dessa satsningar ca 80 euro per invånare jämfört med knappt 60 euro i stora kommuner. Antalet årsverken för kommunernas satsning på sysselsättningen beräknades uppgå till 2 500, vilket ligger nära arbets- och näringsbyråernas personalresurser.

Under förra valperioden strävade man efter att stärka kommunernas roll i sysselsättningen genom olika kommunförsök.

SYSSELSÄTTNINGSFÖRSÖK I KOMMUNERNA

I enlighet med regeringsprogrammet stärks kommunernas roll som anordnare av sysselsättningstjänster. Uppgiften att ordna och genomföra sysselsättningstjänster kan ges till en eller flera kommuner genom avtal som ingås med kommunerna.

Våren 2020 inleder regeringen försök där kommunen svarar för de arbetssökandes serviceprocess och tillhandahåller sysselsättningsfrämjande tjänster. Målet med sysselsättningsförsöken är att mer effektivt främja sysselsättning och utbildning av arbetslösa arbetssökande samt utveckla nya lösningar för tillgången till kunnig arbetskraft. Syftet med försöken är att förbättra möjligheterna att komma in på arbetsmarknaden, särskilt för personer som varit arbetslösa en längre tid eller har en svag ställning på arbetsmarknaden. Målet är att utveckla sådana sysselsättningsfrämjande tjänster och servicemodeller för arbetssökande som bättre än i nuläget kan identifiera och lösa kundernas individuella servicebehov, hinder för sysselsättning samt kompetensutvecklingsbehov. Försöken pågår till utgången av 2022.

De följs upp kontinuerligt genom statistik samt en separat forskningsbaserad konsekvensanalys. Arbets- och näringsministeriet tar fram riksomfattande uppföljningsindikatorer för försöken i samarbete med kommuner och andra intressenter. Regeringen slår fast den permanenta servicestrukturen i arbetskraftspolitiken under regeringsperioden.

Med sysselsättningsförsöken i kommunerna fortsätter och utvidgas verksamhetsmodellen för de regionala sysselsättningsförsök som avslutades i slutet av 2018. Kommuner som deltog i de regionala försöken 2017–2018 fick för viss tid en utökad behörighet att tillhandahålla arbetskrafts- och företagservice. Försöket genomfördes i åtta regioner, varav fem var kommunbaserade med en eller fler kommuner och tre landkapsbaserade. I varje region fastställdes en egen målgrupp med arbetslösa arbetssökande som arbets- och näringsbyrån hänvisade till kommunerna som kunder. Kommunerna bedömde servicebehovet tillsammans med kunden och upprättade en sysselsättningsplan. I två av regionerna genomfördes ett separat försök där arbetslösa fick arbetslivsprövning på en arbetsplats i stället för arbetsverksamhet i rehabiliteringssyfte.

Enligt en utvärdering inom statsrådets forsknings- och utredningsverksamhet var erfarenheterna av de utvecklade verksamhetsmodellerna lovande, men konsekvensanalysen försvårades av bristen på tydliga konsekvensmodeller och uppföljningsindikatorer (Annala m.fl., 2019). Denna slutsats får även stöd av den separata regionförsöksutvärderingen av Birkalands arbetskrafts- och företagservice (Arnkil m.fl., 2019).

4.4 Invånarnas servicebehov och kommunernas förutsättningar att ordna tjänsterna påverkas kraftigt av förändringar i befolkningsstrukturen

Kommunernas basservice möter ett stort förändringstryck. När befolkningen koncentreras till huvudstadsregionen och landskapscentrumen samt blir äldre i allt snabbare takt och födelsetalen faller kraftigt förändras behoven regionalt och mellan olika tjänster inom basservicen. Pensionsavgångar bland social- och hälsovårdsanställda är en utmaning för arbetskraftsintensiv serviceproduktion (se kapitel 6 i rapporten).

Enligt Statistikcentralen senaste befolkningsprognos ökar Finlands folkmängd fram till 2030 men börjar sedan minska ifall födelsetalen ligger kvar på nuvarande nivå. År 2050 har folkmängden i så fall minskat med ca 100 000. Kommunernas servicebehov påverkas stort av förändringen, framförallt utvecklingen för barnens och de äldres relativa andel. Förändringarna förutsäger direkt behoven av småbarnspedagogik, grundläggande utbildning och äldreservice. Tabell 4.20 visar per utgiftsgrupp hur servicebehoven förändras av förändringarna i befolknings- och åldersstrukturen. Beräkningarna bygger på SOME-modellen¹⁹ och har gjorts på finansministeriets ekonomiska avdelning. Beräkningshypotesen är att de äldres servicebehov delvis skjuts upp när livslängden ökar (hälften av tilläggsåren är friska).

Kommunerna påverkas alltså på två sätt: å ena sidan minskar behovet av utbildningstjänster, å andra sidan ökar behovet av äldreservice. Den genomsnittliga förändringen av servicebehoven inom basservice är 0,5 procent per år. När de äldre blir fler ökar behovet av socialservice, där förändringen är drygt 2 procent per år. Fallande födelsetalen är en betydande förändring och har redan minskat servicebehoven i småbarnspedagogik och förskoleundervisning. I grundläggande utbildning börjar servicebehoven minska något senare på 2020-talet.

19 THL:s långtidsprognosmodell över social- och hälsovårdsutgifterna.

Tabell 4.20 Demografins inverkan på basserviceefterfrågan

	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2020–2023 i medeltal
Utbildningstjänster	-0,1	-0,1	-0,3	-0,4	-0,4	-0,4	-0,5	-0,4
Barndagvård och förskole- undervisning	-1,7	-2,3	-3,0	-3,3	-3,2	-2,5	-1,5	-2,7
Grundläggande utbildning	1,1	1,0	0,8	0,3	0,2	-0,3	-0,6	-0,1
Gymnasie- och yrkesutbildning	-0,8	-0,4	-0,1	0,5	0,6	0,8	0,4	0,6
Hälsotjänster	0,7	0,7	0,8	0,8	0,8	0,9	0,9	0,8
Specialiserad sjukvård	0,5	0,5	0,6	0,7	0,7	0,7	0,7	0,7
Primärvård	1,0	1,0	1,0	1,0	1,1	1,1	1,1	1,1
Socialservice	1,9	1,9	2	2,1	2,1	2,2	2,3	2,2
Ålderdomshem	2,2	2,2	2,2	2,4	2,3	2,4	2,4	2,4
Hemservice	1,7	1,7	1,8	1,9	1,9	2,0	2,1	2,0
Serviceboende.	1,9	1,9	2,0	2,1	2,1	2,2	2,3	2,2
Ovannämnd basservice tot.	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5

Källa: FM

En åldrande befolkning ökar ofrånkomligen behovet av social- och hälsovårdstjänster. För att bromsa utgiftsökningen behöver nya verksamhetsmodeller och dokumenterat god praxis främjas. Produktivitetsförbättringar i social- och hälsovårdstjänsterna behövs också därför att behovet av vårdpersonal ökar samtidigt som befolkningen i arbetsför ålder minskar. Statsminister Sanna Marins regering bereder en social- och hälsovårdsreform där organiseringsansvaret för tjänsterna överförs till landskapen. Kommunerna ska ta ansvar för att främja hälsa och välfärd även efter reformen. De fortsätter att svara för bl.a. idrotts- och kulturtjänster.

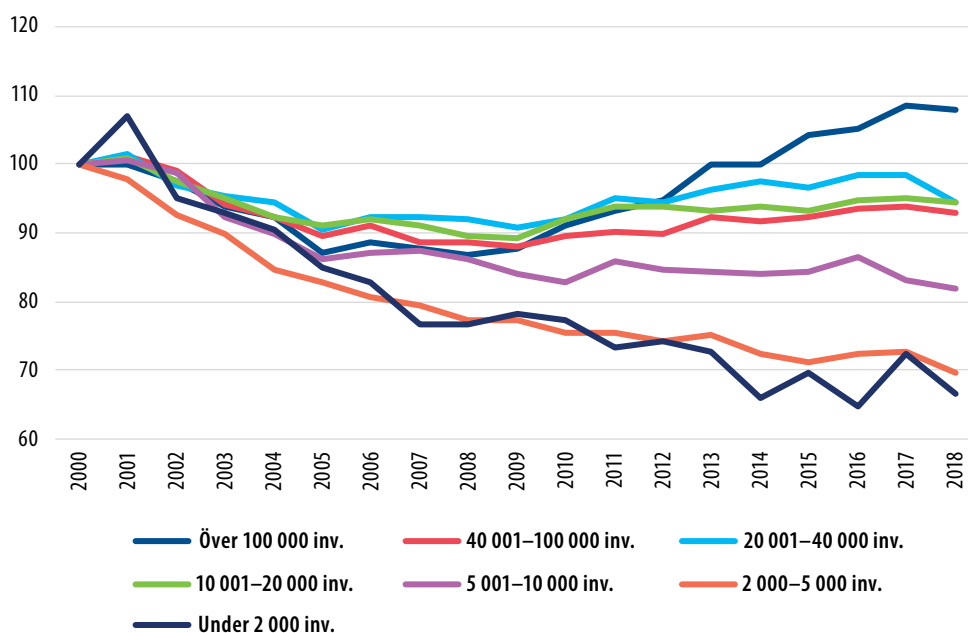
Förebyggande tjänster och upprätthållande av funktionsförmågan bör stå i centrum när serviceutbudet utvecklas. Enligt OECD:s Health Statistics har en 65-årig finländsk kvinna i medeltal ca 22 år kvar att leva (OECD 2019). 12,5 av dem är år med nedsatt hälsa eller funktionsförmåga. I Sverige och Norge är de kvarvarande åren i stort sett lika många (21) men åren med nedsatt kapacitet är betydligt färre, bara 5,5. Finland har satsat mycket resurser på tyngre hälsovårdsproduktion medan andra nordiska länder allokerat mer resurser till förebyggande åtgärder och effektiv behandling av långtidssjukdomar. När social- och hälsovården reformeras är det befogat att beakta denna skillnad i servicebehov och utveckla systemet så att vi framöver kan förebygga och bromsa ökningen av servicebehoven på ett bättre sätt.

En central frågeställning är kommunernas förmåga att anpassa servicen när servicebehoven förändras. Kommunernas förutsättningar att möta denna utmaning varierar betydligt. I små kommuner har bl.a. skolnätet på många ställen dragits ned till den grad att tjänsterna försvinner helt om ytterligare neddragningar sker. Denna situation finns bl.a. i kommuner med bara en grundskola. Större kommuner beräknas ha mer anpassningspotential, men t.ex. kommuner med flera tätorter står likaså inför utmanande beslut om sin service ur tillgänglighetssynpunkt.

Fallande födelsetal minskar behovet av småbarnspedagogik och grundläggande utbildning i alla kommunstorleksklasser

Antalet barn påverkar behovet av småbarnspedagogik och grundläggande utbildning liksom förutsättningarna att ordna dessa tjänster. I Finland uppvisar födelsetalen en klar nedgång på 2010-talet: från ca 60 700 nyfödda barn i Fastlandsfinland 2010 till ca 47 300 nyfödda 2018. Enligt Statistikcentralens förhandsuppgift minskade nativiteten även 2019.

I grundläggande utbildning har nedgången inte märkts förrän de allra senaste åren då antalet barn som börjar grundskolan har minskat. Figur 4.14 visar per kommunstorleksklass hur antalet 7-åringar utvecklats. Utvecklingen per kommunstorleksklass påverkas dessutom av inrikes omflyttning. I kommuner med under 5 000 invånare har antalet 7-åringar minskat hela 2000-talet. I kommuner med över 100 000 invånare ökade däremot antalet 7-åringar fram till 2017 trots de allmänt fallande födelsetalen.



Figur 4.14 Antal 7-åringar per kommunstorleksklass 2000–2018, index (2000=100)

Källa: Statistikcentralen

Antalet kommuner där skolans nybörjarårskull är mindre än 20 barn har ökat. År 2000 fanns det 14 sådana kommuner och 2018 var de 44. Enligt befolkningsprognosen finns det nästan 90 sådana kommuner 2040.

I en förstudie av behoven att utveckla statsandelssystemet för kommunerna (Finansministeriet 2019) bedömdes de minskande årskullarna medföra svårigheter att i framtiden ordna likvärdiga lagstadgade utbildningstjänster eller att detta blir mycket dyrt. Förutsättningarna för att ordna likvärdiga tjänster och tillgodose grundläggande kulturella rättigheter kan kräva att kommunerna åläggs samarbeta i trygghandet av de tjänster som enligt lag ska tillhandahållas alla unga. Kvalitativt och ändamålsenligt ordnande av grundläggande utbildning och småbarnspedagogik kräver i princip ett visst befolkningsunderlag. I praktiken kan det betyda regionalt anordnade tjänster och större verksamhetsenheter. Samarbetet skulle möjliggöra kvalitativ undervisning och lägre kostnader för anordnandet. I förhandsutredningen konstaterades också att kommunernas samarbete bör stödjas genom finansieringssystemet.

Här ska man också beakta att utmaningarna, oberoende av utgångsläget, inte bara gäller kommuner som tappar befolkning utan att även urbaniseringsdrivna tillväxtcentrum står inför svåra val när servicebehoven i både utbildnings- och äldretjänsterna ökar snabbt i och med omflyttningen och den åldrande befolkningen

Tabell 4.21 visar det utifrån befolkningsprognosen beräknade antalet barn som deltar i småbarnspedagogik, grundläggande utbildning och gymnasieutbildning per kommunstorleksklass. Bakgrundsuppgifter i granskningen är deltagandet i småbarnspedagogik och grundläggande utbildning kommunvis samt deltagandet i gymnasieutbildning landskapsvis. Tabellen visar alltså ett scenario med antagandena att deltagandet på olika utbildningsstadier är på 2018 års nivå och att barnårskullarnas utveckling följer befolkningsprognosen.

Tabell 4.21 Beräknat antal barn som deltar i småbarnspedagogik, grundläggande utbildning och gymnasieutbildning*

	Deltagare i småbarnspedagogik, 1–6-åringar				
Storleksklass	2018	2025	2030	2040	Förändring 2018–2040
Över 100 000 inv.	86 301	77 133	77 880	77 040	-10,73 %
40 001–100 000 inv.	36 427	28 978	28 184	27 282	-25,10 %
20 001–40 000 inv.	31 990	25 099	24 217	23 430	-26,76 %
10 001–20 000 inv.	23 249	17 804	16 986	16 348	-29,68 %
5 001–10 000 inv.	19 666	14 798	13 970	13 338	-32,18 %
2 000–5 000 inv.	9 550	6 697	6 291	5 979	-37,39 %
Under 2 000 inv.	1 463	1 029	965	919	-37,21 %
Totalt	208 646	171 538	168 493	164 336	-21,24 %
	Grundskoleelever, 7–15-åringar				
Storleksklass	2018	2025	2030	2040	Förändring 2018–2040
Över 100 000 inv.	198 369	209 807	193 626	186 883	-5,79 %
40 001–100 000 inv.	100 956	93 318	79 638	71 946	-28,74 %
20 001–40 000 inv.	90 083	80 557	67 930	61 276	-31,98 %
10 001–20 000 inv.	67 518	61 147	50 938	45 009	-33,34 %
5 001–10 000 inv.	57 197	49 683	41 075	35 810	-37,39 %
2 000–5 000 inv.	28 939	24 138	19 051	16 272	-43,77 %
Under 2 000 inv.	4 077	3 637	2 921	2 502	-38,63 %
Totalt	547 139	522 287	455 178	419 697	-23,29 %

Storleksklass	Gymnasieelever, 16–18-åringar				
	2018	2025	2030	2040	Förändring 2018–2040
Över 100 000 inv.	37 436	44 025	46 214	39 928	6,66 %
40 001–100 000 inv.	17 791	18 474	17 764	13 684	-23,09 %
20 001–40 000 inv.	15 978	16 869	15 730	11 983	-25,00 %
10 001–20 000 inv.	10 884	11 344	10 883	7 958	-26,88 %
5 001–10 000 inv.	9 603	9 546	8 796	6 423	-33,11 %
2 000–5 000 inv.	4 797	4 548	4 152	2 845	-40,69 %
Under 2 000 inv.	724	668	667	465	-35,81 %
Totalt	97 214	105 473	104 206	83 285	-14,33 %

* Deltagandet på utbildningsstadierna är beräknat på uppgifter om utfallet 2018. Deltagarna i småbarnspedagogiken har relaterats till antalet 1–6-åringar i kommunen, men servicesedlar eller mottagare av FPA-stöd för privat vård ingår inte. Utvecklingen av antalet deltagande barn och unga har bedömts med hjälp av det proportionella deltagandet och befolkningsprognosen.

Källa: Statistikcentralen, FM, Utbildningsstyrelsen

Av tabellen framgår att antalet deltagare i småbarnspedagogiken (1–6-åringar) minskar med drygt 20 procent i genomsnitt fram till 2040. Förändringen är störst i de minsta kommunstorleksklasserna eftersom antalet deltagande barn i småbarnspedagogiken som mest minskar med mer än 30 procent fram till 2040 i kommuner med under 10 000 invånare. Förändringen är likadan för barn i grundskoleåldern. Utifrån prognosen sker den största minskningen i kommuner med 2 000–5 000 invånare, där elevantalet som mest minskar med ca 44 procent. Nedgången är minst i stora kommuner med över 100 000 invånare, där elevantalet minskar med knappt 6 procent.

Utvecklingen av deltagandet i gymnasieutbildning uppvisar den största variationen mellan kommunstorleksklasserna. Utifrån prognosen ökar antalet deltagare i gymnasieutbildning med knappt 7 procent i de största kommunerna (över 100 000 invånare) medan det sjunker 20–40 procent i alla övriga storleksklasser. Gymnasieutbildningen har relativt sett den minsta nedgången av de tre granskade utbildningsstadierna. Orsaken är åtminstone delvis att de fallande födelsetalen märks mycket senare i deltagandet inom gymnasieutbildningen medan effekten märks tydligt i småbarnspedagogiken redan på 2020-talet.

Tabell 4.22 visar en beräkning av hur antalet läroanstalter i grundläggande utbildning förändras, om skolornas medelstorlek 2018 per kommunstorleksklass standardiseras. Granskningen är schematisk och beaktar t.ex. inte avståndet mellan skolorna, skolresornas längd eller andra tillgänglighetsfaktorer. Skolornas medelstorlek viker sannolikt i och med elevantalets minskning. I områden där elevantalet minskar men skolnätet redan är glest minskar antalet skolor sannolikt inte såsom visas i tabellen. Tröskeln är hög för att lägga ned

den egna skolan och anordna utbildningen i samarbete med grannkommunen. Dessutom skulle skolresorna kunna bli orimligt långa. På senare år har utvecklingslinjen varit att inte ha separata låg- och högstadieskolor utan i stället bygga större enhetsskolor. Med denna utveckling kommer skolornas medelstorlek att öka och antalet läroanstalter kan minska mer än i prognosen.

Tabell 4.22 Beräknade förändringar i antalet läroanstalter för grundläggande utbildning med skolans medelstorlek standardiserad

Storleksklass	Läroanstalter för grundläggande utbildning				
	Antal läroanstalter 2018	Elever/ läroanstalt 2018	Antal läroanstalter 2030	Antal läroanstalter 2040	Förändring 2018–2040, antal
Över 100 000 (9 kommuner)	493	402	481	464	-29
40 001–100 000 (17 kommuner)	427	236	337	304	-123
20 001–40 000 (30 kommuner)	369	244	278	251	-118
10 001–20 000 (41 kommuner)	372	182	281	248	-124
5 001–10 000 (74 kommuner)	389	147	279	244	-145
2 000–5 000 (89 kommuner)	220	132	145	124	-96
Under 2 000 (34 kommuner)	48	85	34	29	-19
Totalt	2 318	236	1 928	1 778	-540

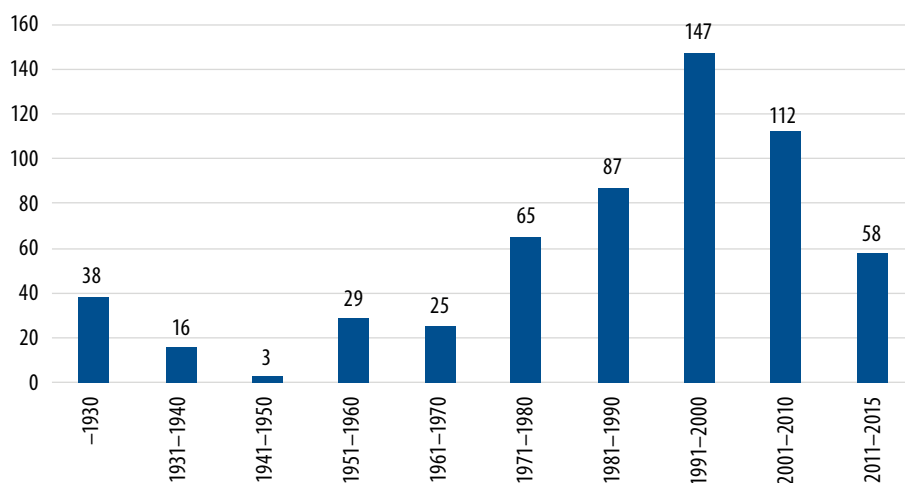
Källa: Statistikcentralen och FM

Beräknat med ovanstående standardiseringsmetod för skolans medelstorlek blir läroanstalterna klart färre i alla kommunstorleksklasser. Kvantitativt är förändringen störst i kommuner med 5 000–10 000 invånare där nedgången i barnårskullarna i förhållande till skolornas medelstorlek skulle innebära att ca 90 skolor försvinner fram till 2030 och nästan 150 fram till 2040. Relativt sett är förändringen dock störst i kommuner med under 5 000 invånare. Där fanns det 2018 totalt 268 läroanstalter för grundläggande utbildning, men om befolkningsprognosen slår in beräknas elevantalet 2040 bara fylla ca 150 läroanstalter.

4.5 Att minska kommunernas uppgifter och skyldigheter har visat sig svårt

Mängden kommunala uppgifter och mer detaljerad styrning har uppmärksammats under flera regeringsperioder. Ur ekonomiskt hållbarhetsperspektiv har framförallt skuldsättningen i en situation då invånarnas servicebehov ökar väckt oro. Nya uppgifter och detaljerad styrning med skyldigheter på författningsnivå ökar kommunernas kostnader men kan även begränsa deras möjligheter att införa nya arbetssätt och handla flexibelt enligt de lokala behoven.

Kommunernas lagstadgade uppgifter ökade kraftigt i antal under 1970- och 1980-talen när välfärdsstaten byggdes ut (figur 4.15). Den största ökningen av uppgifterna kom dock först därefter, framförallt på 1990-talet och i början av 2000-talet. Uppgifter som kommunerna ålagts har särskilt på 2000-talet kompletteras med nya och mer noggrant reglerade uppgifter. Syftet har varit att effektivisera och säkerställa fullgörandet av uppgifter och skyldigheter som under tidigare decennier föreskrivits kommunerna på en mer övergripande nivå. Bakom detta finns å andra sidan också förändringar i kommunernas verksamhetsomgivning, strävan att säkerställa lika tillgång till tjänsterna samt öka kvaliteten och säkerheten i tjänsterna.



Figur 4.15 Lagstadgade nya uppgifter för kommunerna per decennium fram till 2015

Källa: FM

Kvantiteten av kommunernas lagstadgade uppgifter och skyldigheter kartlades i detalj 2012 och 2015. Utredningarna visar att det kom nya uppgifter och skyldigheter ännu på 2010-talet. År 2012 hade kommunerna 564 uppgifter och 974 styrande skyldigheter (Finansministeriet 2013). Fram till 2015 hade uppgifterna ökat till mer än sexhundra

medan antalet skyldigheter var i stort sett oförändrat (Finansministeriet 2015b). Merparten av förändringarna i uppgifter och skyldigheter har utvecklats och förbättrat serviceverksamheten. De borttagna eller nedskalade uppgifterna och skyldigheterna har berört mycket små och sammantaget obetydliga uppgifter och skyldigheter.

Uppgiftsökningen och problemen i den kommunala ekonomin har de senaste åren lett till ansträngningar för att minska kommunernas uppgifter och skyldigheter. Ett bra exempel på detta är det åtgärdsprogram för avreglering som påbörjades 2015. I praktiken har det dock visat sig mycket svårt att ta bort uppgifter och skyldigheter som en gång blivit lagstadgade. Trots omfattande utredningar har man inte hittat uppgifter som kan minskas med brett samförstånd eller de facto har betydande inverkan på den kommunala ekonomin.

Här ska man också beakta att kommunerna har vittomfattande behörighet att inom självstyrelsens ram besluta vilka uppgifter de vill åta sig och hur de sköts. Även om någon lagstadgad uppgift slopas är det sannolikt att en del kommuner trots allt fortsätter utföra den. Hur och vilka tjänster kommunerna ordnar påverkas utöver lagstiftningen av vedertagen praxis och kommunernas egna beslut. Minskningen av kommunernas uppgifter och skyldigheter försvåras också av uppgifternas bredd: även om man lyckas ta bort en del uppgifter kan det samtidigt finnas ett tryck på fler uppgifter för kommunerna, varvid nettoeffekten blir liten.

Klarar kommunerna av alla sina uppgifter?

Kommunernas uppgifter och skyldigheter ökade betydligt ännu på 2000-talet, och trots försök att minska dem har det inte lyckats. I praktiken har det visat sig mycket svårt att ta bort uppgifter och skyldigheter som en gång blivit lagstadgade. Ett genomförande av vårdreformen förändrar omfattningen av kommunernas uppgifter på ett betydande sätt. Efter reformen har uppgifterna en kraftig tonvikt på småbarnspedagogik och utbildning. Mindre årskullar, kommunsektorns kraftiga pensionsavgång, tillgången till kunnig arbetskraft samt de svåra utsikterna för den kommunala ekonomin utmanar dock även ordnandet av småbarnspedagogik och grundläggande utbildning, framförallt i små kommuner som tappar befolkning.

För att trygga undervisningens kvalitet och tillgänglighet behövs det framöver ett starkare interkommunalt eller regionalt samarbete samt nya produktivitetshöjande sätt att producera tjänsterna. Å andra sidan ska man beakta att de mindre kommunerna har rätt begränsade möjligheter att självständigt utveckla t.ex. digitala tjänster. Utifrån de grundläggande fri- och rättigheterna handlar det i slutändan om hur den kommunala självstyrelsen och medborgarnas grundläggande kulturella rättigheter kan samordnas på ett hållbart sätt.

Våra offentliga finanser, däribland den kommunala ekonomin, tål i framtiden inte en betydande ökning eller utvidgning av kommunernas lagstadgade uppgifter. Hädanefter bör kommunerna ges fler uppgifter och skyldigheter bara i undantagsfall. Då ska uppgifternas ekonomiska konsekvenser bedömas realistiskt och antalet uppgifter minskas eller finansieringen ökas i samma grad för att trygga en hållbar kommunal ekonomin.

KÄLLOR:

- Regionförvaltningsverken (2018): Peruspalvelujen alueellisen saatavuuden arviointi 2017. URL: <http://www.patio.fi/pepa-2017>
- Arnkil R., Spangar T. och Jokinen E. (2019): Kohti laajaa työelämä- ja ihmislähtöistä työvoimapalvelujen ekosysteemiä. Tammerfors stads publikationer. Tutkimukset 1/2019. Tammerfors.
- Engblom-Pelkkala, K. (2018): Kunnat lukiokoulutuksen järjestäjinä kunta- ja paikallistalouden näkökulmasta. ARTTU 2-tutkimusohjelman julkaisusarja nro 9/2018.
- Halminen, O.; Linna, M.; Mikkola, T. och Keppo, J. (2019a): Vanhuspalvelulain vaikutus terveyskeskusten vuodeosaston pitkäaikaishoitoon ja kuntien sosiaali- ja terveyspalveluiden kokonaiskustannuksiin. Terveystaloustiede 2019. THL Working paper 1/2019. Helsingfors.
- Halminen, O.; Linna, M.; Silander, K.; Mikkola, T.; Tyni, T.; Koivuranta, P. och Hörhammer, I. (2019b): Iäkkäiden ympärivuorokautiseen hoitoon siirtymisen riskitekijät. Ikääntyneen väestön palvelut: käyttö, kustannukset, vaikuttavuus ja rahoitus projektin julkaisu nro. 12. Finlands Kommunförbund. Helsingfors.
- Halminen O.; Koivuranta, P och Mikkola, T. (2019c): Kuolemaa edeltävä sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen käyttö ja kustannukset. Ikääntyneen väestön palvelut: käyttö, kustannukset, vaikuttavuus ja rahoitus projektin julkaisu nro. 10. Finlands Kommunförbund. Helsingfors.
- Ketola, J. och Kokki, E. (2019): Pelastustoimen taskutilasto 2014–2018. Räddningsinstitutet.
- Korpivaara, A. och Syrjälä, S. (red.) (2015) Uusimuotoinen rakennusvalvontatoimi. Selvitys rakennusvalvontatoimen kehittämisen vaihtoehtoista. Miljöministeriets rapporter 9/2015.
- Laesterä, E.; Pesonen, K.; Hanhela, T.; Koskinen, J.; Antikainen, J. och Laasonen, V. (2018): Kuntien talouden liikkumavara ja sopeutuspotentiaali maakunta- ja sote-uudistuksen jälkeen. Publikationsserien för statsrådets utrednings- och forskningsverksamhet 87/2017.
- Lahtinen, J. och Svartsjö, M. (2018): Kotihoidontuen ja yksityisen hoidon tuen kuntalisät ja palveluseteli. Selvitys kotihoidontuen ja yksityisen hoidon tuen kuntalisistä ja niiden maksatusperusteista sekä palvelusetelistä. Finlands Kommunförbund. Helsingfors.
- Laurikainen, H. och Nikkanen, M. (2020): Turvassa 2019. Kansalaisturvallisuus Suomessa. Räddningsbranschens Centralorganisation i Finland SPEK
- Leskelä, R., Hovi, H., Pennanen, P, Nuutinen, M., Pikkujämsä, S. och Mikkola, H. (2018): Sote-keskuksen kapitaatiokorvauksen määrittely, Lääkärilehti 23/2018
- Meklin, P och Pukki, H (2017): Kuntien sosiaali- ja terveystoimen kustannuserojen syyt. Havainnot ARTTU2-kunnista. ARTTU2-ohjelman tutkimuksia nro 3. Finlands Kommunförbund.
- Mikkola A., Hokkanen L., Laasonen V., Pyykkönen J., Ranta T., Sarkia K. och Valtakari M. (2019): Työvoima- ja yrityspalvelujen alueellisten kokeilujen toiminta ja arviointitutkimus. Publikationsserien för statsrådets utrednings- och forskningsverksamhet 1/2019.
- Mikkola, T. och Nemlander, A. (2018): Suurten kaupunkien terveydenhuollon kustannukset vuonna 2017: Espoo, Helsinki, Jyväskylä, Kouvola, Kuopio, Lahti, Oulu, Pori, Tampere, Turku, Vantaa. Finlands Kommunförbund. Helsingfors.
- Mikkola, T. och Nemlander, A. (2018): Keskisuurten kuntien sosiaali- ja terveystoimen kustannukset vuonna 2017. Järvenpää, Kainuu, Kauniainen, Kerava, Kirkkonummi, Kotka, Lohja, Loviisa, Mustijoki, Porvoo, Rauma, Rovaniemi, Saarikka, Salo, Sipoo, Tuusula. Finlands Kommunförbund. Helsingfors.
- OECD (2019), Health at a Glance 2019: OECD Indicators. OECD Publishing, Paris.
- Undervisnings- och kulturministeriet (2019a): PISA 18 ensituloksia. Undervisnings- och kulturministeriets publikationer 2019:40
- Undervisnings- och kulturministeriet (2019b). Vaihtoehtoja lukiokoulutuksen rahoitukselle. Undervisnings- och kulturministeriets publikationer 2019:33
- Pitkänen, K.; Hievanen, R.; Kirjavainen, T.; Suortamo, M. och Lepola, L. (2017): Valtiontalouden säästöjen vaikutukset sivistyksellisiin oikeuksiin. Kansallinen koulutuksen arviointikeskus. Publikationer 27:2017.
- Tupala, T.; Halminen, O.; Leskelä, R.-L.; Niemelä, P; Peltonen, E.; Hiltunen, A.-M.; Kaarnasaari, A. och Linna, M. (2020): IKÄPIHA – ikäihmisten pitkäaikaishoitojen harmonisointi maakunnissa. Publikationsserien för statsrådets utrednings- och forskningsverksamhet 2020:2.
- Tynkkynen, L.-K.; Alexandersen, N.; Kaarboe, O.; Anell, A.; Lehto, J. och Vrangbaek, K. (2018): Development of voluntary private health insurance in Nordic countries – An exploratory study on country-specific contextual factors. Health Policy 2018:122.
- Finansministeriet, 2013: Kuntien tehtävien kartoitus. Rapport 2012. Finansministeriets publikationer 2/2013.
- Finansministeriet (2015a): Kuntien itsehallinnolliset tehtävät ja niiden laajuus. Finansministeriets publikationer 40/2015.
- Finansministeriet (2015b): Kuntien tehtävät ja veloitteet 2015. Kompletterande rapport. Finansministeriets publikationer 30/2015.

- Finansministeriet, 2018: Peruspalvelujen tila 2018. Finansministeriets publikationer 13/2018.
- Finansministeriet, 2019: Förstudie av behovet att utveckla kommunernas statsandelssystem.
Finansministeriets publikationer 2019:18.
- Vartiainen, N (2019): Tarkoittaako suurempi asukasluku pienempiä kustannuksia? Paneeliregressio Suomen kunnista vuosilta 2015–2017. Kansantaloudellinen aikakauskirja 3/2019.

TEMA: Från enhetskommuner till differentierade kommuner?

I Finland har kommunerna enligt lag samma uppgifter och skyldigheter oberoende av kommunens storlek, geografiska läge eller ekonomiska förutsättningar. Lagstiftningen ger kommunerna tämligen stor handlingsfrihet i skötseln av uppgifterna, och i praktiken organiseras kommunernas tjänster i mycket varierande form i olika delar av Finland. De facto har kommunerna redan differentierats i fråga om uppgifterna.

Till skillnad från övriga Europa har Finland inte haft större självstyrande områden än kommuner. Däremot har vi mycket av både frivilligt och obligatoriskt samarbete mellan kommunerna. I vissa uppgifter har lagstiftaren ansett att de allra minsta saknar resurser för att sköta alla uppgifter. Exempel på lagstadgat samarbete är sjukvårdsdistrikt, specialomsorgsdistrikt och landskapsförbund. Med den s.k. PARAS-reformen introducerades först i primärvården och sedermera i socialvården en skyldighet att organisera uppgifterna i helheter på ca 20 000 invånare. I sammanhanget föreskrevs ett befolkningsunderlag på 50 000 invånare för yrkesutbildning. Inom miljö- och hälsoskydd blev gränsen i stället tillräckliga personalresurser, minst 10 årsverken.

Asymmetri som europeiskt alternativ

Specialiserade eller differentierade kommuner i fråga om uppgifter är inte något undantag Internationellt. I Norden genomför bl.a. Sverige en kommunutredning som publiceras under våren 2020 där man även granskar möjligheterna till asymmetrisk uppgiftsfördelning för kommunerna. Det centrala föremålet för utredning är ansvaret gentemot väljarna. Med andra ord frågan om vilken aktör som i slutändan bär organiseringsansvaret för kommuninvånarnas tjänster.

I Spanien, Tjeckien samt England och Wales är hela kommunsystemet asymmetriskt uppbyggt. I varje land är systemet ett resultat av en historisk utveckling och inte uppbyggt med en engångsreform.

I Spanien föreskrivs det om kommunernas lagstadgade uppgifter direkt enligt kommunstorlek. Större områden än kommunerna, provinserna, har kompletterande och koordinerande uppgifter. Systemet har trösklar enligt invånarantal vid 5 000, 20 000 och 50 000 invånare. Kommunens uppgifter ökar eller minskar enligt dessa gränser. Uppgifterna ändras dock inte omedelbart, om invånarantalet minskar eller går över tröskeln utan först när förändringen av invånarantalet visat sig beständig.

I Tjeckien är kommunernas uppgifter differentierade och kommuner med de bredaste uppgifterna sköter en del uppgifter också för grannkommunernas räkning. Kommuner tilldelas också uppgifter av staten enligt sin storlek. Detta är en administrativ ersättningslösning för statens regionförvaltningsdistrikt, som avskaffades 2001.

I UK har Skottland haft en egen kommunlagstiftning under lång tid. I England och Wales har det funnits flera typer av kommuner parallellt och på olika förvaltningsnivåer. Dagens system omfattar fem typer av lokal förvaltning (county councils, district councils, unitary authorities, metropolitan districts och London boroughs), som delvis är parallella, delvis överlappande och med varierande uppgifter.

I Europa hittar man ett flertal länder som använt asymmetrisk uppgiftsfördelning för att lösa vissa enskilda problem i t.ex. stadsregioner (se Lidström 2017).

Enhetskommunernas historia i Finland

Den lokala förvaltningen i Finland bygger inte ursprungligen på enhetskommunbegreppet. Det har funnits faktiska och regleringsbaserade skillnader i skötseln av uppgifter och angelägenheter bl.a. mellan landsbygdkommuner och städer. Lagarna avseende städer och landskommuner sammanfördes 1948, men kommunernas indelning i städer, köpingar och landskommuner bestod. Utvidgningen av kommunernas uppgifter fortsatte efter kriget. I utvecklingen betonades tillhandahållandet av lika tjänster för alla samt enhetliga bestämmelser och stark statlig styrning för att främja likabehandling av medborgarna. Kommunförvaltningarna förenhetligades och kommunernas självstyrelse och valmöjligheter blev smalare. Målet med 1977 års kommunreform var att ge kommunerna mer frihet och minska statens övervakning. Då avskaffades också den tidigare lagstiftningen om olika ställning för städer och kommuner, vilket förstärkte tanken att alla kommuner ska ha samma uppgifter oberoende av storlek.

På 1980- och 1990-talen började New Public Management-tänkandet avspeglas i förvaltningsutvecklingen: effektivitet, decentralisering, avreglering och starkare politisk styrning. Detta ledde till mindre reglering och övervakning av kommunerna och att deras lagstadgade uppgifter minskade. På 2000-talet har kommunernas uppgifter återigen blivit fler och regleringen ökat. Enhetstänkandet beskrivs alltså som den dominerande

grundprincipen, men något som mer och mer lyfts fram genom kommunernas differentiering är att man måste göra en närmare utredning av möjligheten att kommunerna sinsemellan anvisas olika uppgifter.

Som en del av statsrådets utredning- och forskningsplan genomförde finansministeriet 2019 en författningsrättslig utvärdering av de allmänna rättsliga villkoren för differentiering av kommunernas uppgifter. Utvärderingen gjordes av Juha Lavapuro, Anu Mutanen, Janne Salminen och Mira Turpeinen från Åbo universitet. Utredningens slutrapport publicerades i december 2019.

Grundlagen möjliggör differentiering av kommunernas uppgifter

De författningsrättsliga förutsättningarna att differentiera kommunernas uppgifter har inte analyserats systematiskt under den nuvarande grundlagens tid. Däremot är frågor kring kommunal och regional självstyrelse något som tagits upp mycket i författningsrättslig praxis.

Professor Lavapuros forskningsgrupp drog slutsatsen att grundlagen inte förhindrar lagstiftaren att föreskriva om kommunernas uppgifter så att vissa kommuner får annorlunda uppgifter (Lavapuro m.fl. 2019). Med andra ord innebär en särlösning för ett visst område, t.ex. huvudstaden, inte att samma reglering måste tillämpas på övriga städer.

Kommunerna har som organ för offentlig makt inte rätt till likabehandling, utan grundlagens likställighetsreglering skyddar människor. I princip är det alltså författningsrättsligt möjligt att ha särlösningar som leder till differentiering av kommunsektorn, bl.a. i ordnandet av social- och hälsovårdstjänster. De större självstyrande områden som avses i 121 § 4 mom. i grundlagen kan regleras "enligt självstyrelseprinciperna" och därmed ska en differentiering av de eventuella framtida landskapen i princip bedömas på samma grunder som kommunernas differentiering. Regleringen av landskapens uppgifter kan således variera på samma sätt som för kommunerna.

Krav på regleringen

Även om grundlagen i princip tillåter regionala särlösningar kan man dock hitta författningsrättsliga ramvillkor för differentieringen. Regleringen ska motsvara de krav som grundlagen överlag ställer på reglering med betydelse för större självstyrande områden än kommuner eller för tillgodoseende av grundläggande fri- och rättigheter.

Regionala särarrangemang innebär olika behandling av människor enligt geografiska kriterier, för vilka det ska finnas ett sådant godtagbart skäl som avses i 6 § 2 mom. i grundlagen och det ska bedömas utifrån systemet för grundläggande fri- och rättigheter.

Särlösningen ska regleras exakt och noga avgränsat i lagen. Därtill ska man se till att kommunerna enligt finansieringsprincipen alltjämt har tillräckliga ekonomiska förutsättningar att klara sina lagstadgade uppgifter.

Särlösningen kan inbegripa reglering av obligatorisk samverkan mellan kommuner eller mellan kommuner och landskap så att uppgifter kan tilldelas ett större område än en kommun eller en kommun inom ett större område än en kommun. Här ska man dock beakta att demokratiproblematiken blir större ju längre från invånarna besluten flyttas, ju betydelsefullare beslutet är fråga om och ju mindre relativ andel enskilda kommuner får i kommunernas olika samverkansorgan.

Grundlagen förhindrar inte att lagstadgade uppgifter lyfts bort från kommunerna. Å andra sidan torde man inte kunna göra långtgående begränsningar av kommunernas rätt att själva åta sig nya uppgifter. På grund av självstyrelsedimensionen i kommunernas lagstadgade uppgifter har grundlagsutskottet ansett det problematiskt utifrån självstyrelseprincipen om kommunernas uppgiftsområde skulle bli så smalt att det bara gäller det s.k. allmänna behörighetsområdet.

Särlösningen ska också beakta förverkligandet av de språkliga rättigheterna. Det ska med tillräcklig trovärdighet kunna hävdas att den föreslagna lösningen tryggar t.ex. sociala rättigheter, adekvat tillgång till hälsotjänster och patientsäkerheten på ett bättre sätt än andra tänkbara alternativ som skulle vara mer betryggande för de språkliga rättigheterna.

Hur långt kan kommunerna differentieras?

Någon kommundefinition finns varken i grundlagen eller annan lagstiftning och inte heller minimikriterier för en kommun. Å andra sidan kan kommunernas storlek och uppgifter inte öka obegränsat. I enlighet med 121 § 4 mom. i grundlagen avses kommunerna vara mindre förvaltningsområden än t.ex. landskapen.

Grundlagen föreskriver inte om kommunstorlek eller andra detaljerade krav på kommunindelningen. Grundlagen skyddar alltså inte den befintliga kommunindelningen eller -strukturen eller enskilda kommuners eller kommuninvånarnas rätt till kommunens existens.

Ändringar av kommunstrukturen och ökning av kommunstorleken kan dock inte ske helt fritt. När grundlagsutskottet bedömde utvärderingsförfarandet för kommuner i en speciellt svår ekonomisk ställning gav man särskild vikt åt regleringens syfte att trygga kommuninvånarnas grundlagsenliga rättigheter. Utskottet förutsatte att en ändring av kommunindelningen mot kommunens vilja är motiverad ur ett helhetsperspektiv och nödvändig för att trygga invånarnas lagstadgade tjänster..

KÄLLOR:

- Lavapuro, J.; Mutanen, A.; Salminen, J. och Turpeinen, M. (2019): Yhtenäiskunnasta erilaistuviin kuntiin. Perustuslain reunaehdot kuntien tehtävien eriytymiselle. Publikationsserien för statsrådets utrednings- och forskningsverksamhet 2019:67.
- Lidström, A. (2017): Asymmetrisk ansvarsfördelning på kommunal nivå: Underlagsrapport till Kommunutredningen Fi 2017:02

5 Sysselsättning och näringsstruktur

LYFT OCH CENTRALA OBSERVATIONER:

- Åren 2010–2018 ökade antalet sysselsatta endast i storleksklassen för kommuner med över 100 000 invånare.
- Med avseende på kommunernas ekonomi och tjänster är det centralt hur stor del av befolkningen i arbetsför ålder som har sysselsättning. Som högst utgör de sysselsatta drygt 50 procent och som lägst under 30 procent av invånarna.
- Sysselsättningen uppvisar regionala skillnader såväl landskapsvis som per kommunstorleksklass. I de största kommunerna handlar utmaningarna om ungdomsarbetslösheten och den stora andelen personer med låg anställbarhet, i de mindre storleksklasserna om sysselsättning av personer över 50 år.
- Befolkningens utbildningsnivå har en betydande inverkan på sysselsättningen och ekonomin. När utbildningsnivån höjs ökar sannolikheten att bli sysselsatt, och löntagarnas sammanlagda inkomst följer i regel utbildningsnivå. Framförallt små kommuner, belägna i landskapens ytterområden, har en befolkning med lägre utbildningsnivå än genomsnittet.
- Kommunernas näringsstruktur varierar. Jord- och skogsbruk och fiske är den största näringsgrenen i 45 kommuner, tillverkning i 97 och vård, omsorg och sociala tjänster i 134. Kommuner ger sysselsättning i stor omfattning eftersom kommunen är enskilt största arbetsgivaren i 246 kommuner och en samkommun är det i 23 kommuner.

Kommunerna bedriver en bred sysselsättnings- och näringspolitik på många nivåer för att trygga och främja det egna områdets konkurrens- och livskraft samt invånarnas välfärd.

Näringspolitiken kan generellt förstås som all aktivitet med vilken kommunen försöker utveckla området till att stödja företagens verksamhetsomgivning, tillväxt, konkurrenskraft och sysselsättning. Kommunerna agerar diversifierat i närings- och sysselsättningspolitiken via samarbete med företag, organisationer, lokalsamhällen, arbetskraftsförvaltningen och områdets läroanstalter. Jämte primärkommunerna genomförs närings- och sysselsättningspolitiken via olika kommuners regionala utvecklingsbolag och samkommuner, industribyar och motsvarande fastighetsbolag, turistmarknadsföringsbolag samt olika föreningar och stiftelser.

Kommunens sysselsättningsläge och näringsstruktur har betydande inverkan på kommunens ekonomi både direkt och indirekt. Hög sysselsättning och livskraftiga företag upprätthåller en god skattebas för både kommunal- och samfundsskatt. En kommuns höga sysselsättning och diversifierade företagssektor kan anses stödja en hållbar ekonomi och öka den ekonomiska risktoleransen. Eftersom kommunerna i enlighet med lagen om utkomstskydd för arbetslösa medfinansierar arbetsmarknadsstödet syns en förbättrad sysselsättning oftast direkt i minskade utbetalningar av stöd. En kommuns höga sysselsättningsgrad minskar indirekt social- och hälsovårdskostnaderna när nyanställda får del av företagshälsovård.

I detta kapitel granskas skillnaderna och de senaste årens utveckling i kommunernas sysselsättning och näringsstruktur. Här uppmärksammas såväl demografiska förklaringsfaktorer som skillnadernas inverkan på den kommunala ekonomin såsom kommunernas olika samfundsskatteintäkter och struktur.

5.1 Sysselsättning och regional arbetsmarknad

Med avseende på kommunernas livskraft och ekonomi kan man titta på befolkningsstrukturen genom befolkning i arbetsför ålder, arbetskraft, sysselsättning och arbetslöshet. I kapitel 2 granskades kommunernas åldersstruktur och den relativa andelen personer i arbetsför ålder av kommuninvånarna samt den demografiska försörjningskvoten. I detta kapitel granskas de relativa andelarna för arbetskraft, sysselsatta, arbetslösa och personer utanför arbetskraften samt den ekonomiska försörjningskvoten. Granskningen sker per kommunstorleksklass. Dessutom granskas den regionala arbetsmarknaden landskapsvis.

År 2018 var i snitt 55,7 procent av invånarna i Finlands kommuner i arbetsför ålder (15–64 år). Det finns dock stora skillnader mellan kommunerna: den högsta andelen personer i arbetsför ålder var 67,8 procent och den lägsta 47,8 procent. I kapitel 2 granskades den demografiska försörjningskvoten, som beskriver befolkningen i arbetsför ålder i förhållande till barn och äldre. Alla som är i arbetsför ålder arbetar dock inte och är således inte med och finansierar kommunens basservice på samma sätt som de sysselsatta. Med avseende på kommunernas ekonomi och service är det viktigt att utöver andelen arbetsför befolkning även titta på i vilken grad kommunen har arbetande skattebetalare och vilken inkomstnivå de har.

Till arbetskraften räknas både sysselsatta och arbetslösa. År 2017 ingick 48 procent av Finlands invånare i arbetskraften. Samma år var andelen sysselsatta 42 procent. Det finns dock stora skillnader mellan kommunerna i antalet sysselsatta. Som högst utgjorde sysselsatta ca 53 procent av kommunens invånare och som lägst under 30 procent. Av tabell 5.1

framgår hur andelarna för arbetskraft och sysselsatta ökar när kommunklassen blir större. År 2017 var i medeltal 5 procent av invånarna arbetslösa och det fanns inga större skillnader mellan kommunstorleksklasserna i den relativa andelen arbetslösa²⁰.

Till personer utanför arbetskraften räknas 0–14-åringar, studerande och skolelever, beväringar och civiltjänstgörare, pensionärer samt övriga personer utanför arbetskraften. Det finns en klar skillnad mellan storleksklasserna i den relativa andelen för personer utanför arbetskraften så att andelen ökar när storleksklassen blir mindre. Detta förklaras i stor utsträckning av den ökade andelen äldre (pensionärer) i befolkningen framförallt i de minsta kommunstorleksklasserna.

Tabell 5.1 Arbetskraft, sysselsatta, arbetslösa och personer utanför arbetskraften i förhållande till kommunens invånarantal 2017

Storleksklass	Arbetskraft	Sysselsatta	Arbetslösa	Personer utanför arbetskraften
Över 100 000 inv.	49 %	43 %	6 %	51 %
40 001–100 000 inv.	47 %	41 %	6 %	53 %
20 001–40 000 inv.	45 %	40 %	5 %	55 %
10 001–20 000 inv.	45 %	40 %	4 %	55 %
5 001–10 000 inv.	43 %	39 %	5 %	57 %
2 000–5 000 inv.	42 %	37 %	5 %	58 %
Under 2 000 inv.	41 %	36 %	5 %	59 %
Fastlandet	48 %	42 %	5 %	52 %

Källa: Statistikcentralen

Av tabell 5.2 framgår att antalet sysselsatta minskat på 2010-talet, framförallt i de minsta kommunerna. I kommuner med under 5 000 invånare har antalet minskat med 12 procent under perioden i medeltal. Samtidigt har antalet sysselsatta ökat med 8 procent i de största städerna. Den relativa andelen sysselsatta i befolkningen har minskat rätt stadigt i alla kommunstorleksklasser, ungefär en procentenhet.

²⁰ Här relateras antalet sysselsatta och arbetslösa till kommunens eller hela landets invånarantal. Siffrorna skiljer sig därmed från sysselsättnings- och arbetslöshetsgraden, där antalet relateras till befolkningen i arbetsför ålder.

Tabell 5.2 Förändring av antalet sysselsatta i absoluta och relativa tal 2010–2018

Storleksklass	Förändring av antalet sysselsatta 2010–2018, %	Förändring av andelen sysselsatta 2010–2018, %-enheter
Över 100 000 inv.	8,1 %	-0,5 %
40 001–100 000 inv.	-0,2 %	-1,0 %
20 001–40 000 inv.	-1,9 %	-0,9 %
10 001–20 000 inv.	-2,4 %	-0,6 %
5 001–10 000 inv.	-6,9 %	-0,8 %
2 000–5 000 inv.	-11,6 %	-1,0 %
Under 2 000 inv.	-12,0 %	-0,9 %

Källa: Statistikcentralen

Ekonomisk försörjningskvot beskriver antalet sysselsatta i förhållande till antalet arbetslösa och personer utanför arbetskraften. Jämfört med demografisk försörjningskvot ger detta nyckeltal en bättre bild av hur många skattebetalare kommunen har i förhållande till antalet arbetslösa och personer utanför arbetskraften. Vid beräkning av nyckeltalet divideras antalet arbetslösa och personer utanför arbetskraften med antalet sysselsatta.

Den ekonomiska försörjningskvoten varierar stort mellan kommunerna. År 2017 var den högsta kvoten i en enskild kommun strax under 240 och den lägsta ca 107. Granskat per kommunstorleksklass fanns den högsta kvoten i de minsta kommunerna (under 2 000 invånare). Kvoten sjunker när kommunstorleken ökar såsom framgår av tabell 5.3. I städer med över 100 000 invånare ligger den ekonomiska försörjningskvoten drygt femtio enheter under den minsta kommunklassen. Detta innebär att små kommuner har femtio fler arbetslösa eller personer utanför arbetskraften per sysselsatt än de största städerna.

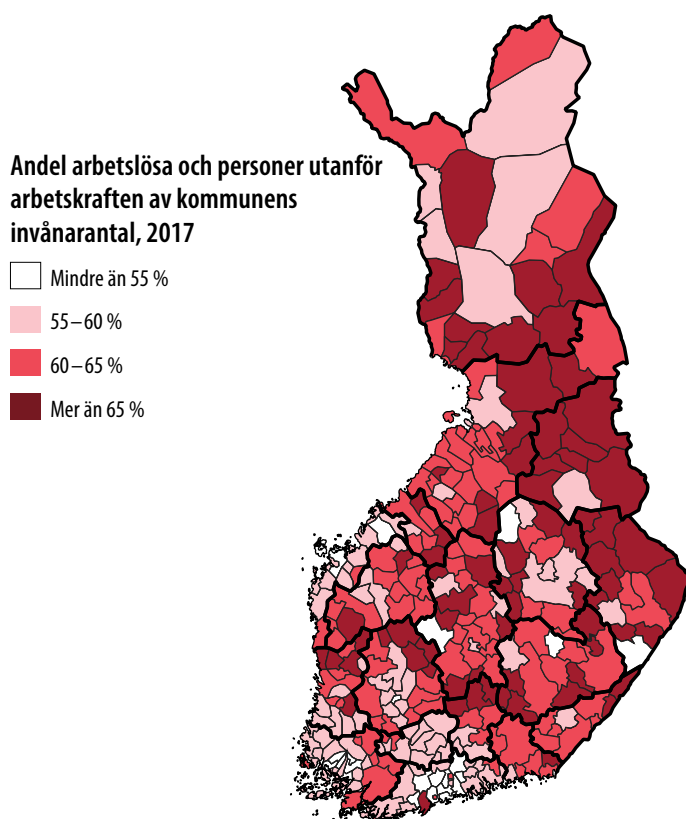
Tabell 5.3 Ekonomisk försörjningskvot per kommunstorleksklass 2017

Storleksklass	Ekonomisk försörjningskvot 2017	Klassens minimivärde	Klassens maximivärde
Över 100 000 inv.	129	108	153
40 001–100 000 inv.	141	112	175
20 001–40 000 inv.	145	107	191
10 001–20 000 inv.	150	116	228
5 001–10 000 inv.	161	111	220
2 000–5 000 inv.	180	118	238
Under 2 000 inv.	182	137	240

Källa: Statistikcentralen

De senaste åren har den ekonomiska försörjningskvoten inte ökat i samma takt som den demografiska: medelvärdet och medianen är nästan oförändrad sedan 2003. Någon stor förändring har inte heller skett per kommunstorleksklass om man tittar på den genomsnittliga ekonomiska försörjningskvoten under de senaste femton åren. Dessa förändringar är dock inte lika okomplicerade att bedöma som förändringar av den demografiska försörjningskvoten, som i stor utsträckning stiger då andelen 65-åringar ökar. Den ekonomiska försörjningskvoten sjunker när den relativa andelen sysselsatta ökar och stiger när antalet arbetslösa eller personer utanför arbetskraften ökar. Vid förändringar i den ekonomiska försörjningskvoten samverkar bl.a. förändrade studielängder, höjd pensionsålder och arbetsmarknadsförändringar. Förändringarna kan delvis ta ut varandra, varvid den ekonomiska försörjningskvoten inte förändras särskilt mycket årligen.

Figur 5.1 beskriver andelen arbetslösa och personer utanför arbetskraften i förhållande till kommunens hela befolkning 2017. Med andra ord är det en omvänd ekonomisk försörjningskvot. Som högst var den sammanräknade andelen sysselsatta och personer utanför arbetskraften över 70 procent och som lägst 47 procent av kommunens invånare. Kartan visar hur andelen arbetslösa och personer utanför arbetskraften överskrider 65 procent i ca 25 procent av kommunerna. Omvänt innebär detta att mindre än 35 procent av befolkningen i dessa kommuner är sysselsatta, vilket medför utmaningar för kommunens ekonomi. Dessa kommuner har i regel låga intäkter från kommunalskatten och stora servicebehov inom social- och hälsovården.



Figur 5.1. Andel arbetslösa och personer utanför arbetskraften av kommunens invånarantal, 2017

Källa: Statistikcentralen
Kartunderlag: Lantmäteriverket

Regionala skillnader i sysselsättning och arbetslöshet

På den finländska arbetsmarknaden finns det i viss mån regionala skillnader i sysselsättning, arbetslöshet, dess längd och fördelning på åldersgrupper samt antalet lediga jobb. I detta kapitel bedöms den regionala arbetsmarknaden landskapsvis och per kommunstorleksklass. År 2018 hade Kajanaland den lägsta sysselsättningsgraden, 65 procent, och den högsta arbetslöshetsgraden, 10,9 procent (tabell 5.4). Den högsta sysselsättningsgraden, 75 procent, och lägsta arbetslöshetsgraden, under 5 procent, hade Södra Österbotten och Österbotten.

Tabell 5.4 Sysselsättnings- och arbetslöshetsgrad landskapsvis 2018

Landskap	Sysselsättningsgrad, %	Arbetslöshetsgrad, %
Nyland	74 %	6,9 %
Egentliga Finland	73 %	6,9 %
Satakunta	71 %	6,0 %
Egentliga Tavastland	74 %	6,5 %
Birkaland	71 %	9,0 %
Päijänne-Tavastland	71 %	7,5 %
Kymmenedalen	67 %	9,1 %
Södra Karelen	68 %	8,2 %
Södra Savolax	67 %	8,6 %
Norra Savolax	69 %	7,7 %
Norra Karelen	67 %	8,9 %
Mellersta Finland	68 %	8,9 %
Södra Österbotten	75 %	4,4 %
Österbotten	75 %	4,9 %
Mellersta Österbotten	72 %	6,7 %
Norra Österbotten	70 %	7,3 %
Kajanaland	65 %	10,8 %
Lappland	68 %	8,9 %

Källa: Statistikcentralen, Arbetskraftsforskning

Enligt arbets- och näringsministeriets arbetsförmedlingsstatistik för november 2019 varierade andelen arbetslösa i landskapens arbetskraft från 5,3 procent i Österbotten till 12,4 procent i Norra Karelen (tabell 5.5). Andelen långtidsarbetslösa av alla arbetslösa var som högst drygt 30 procent i Nyland och Norra Savolax. Lägst var den i Södra Österbotten, knappt 14 procent. Andelen kvinnor av alla arbetslösa var ca 40 procent i medeltal. Den lägsta andelen kvinnor fanns i Kajanaland, 35 procent, och den högsta i Nyland, 44,3 procent.

Tabell 5.5 Arbetslöshetsstruktur landskapsvis, november 2019

Landskap	Arbetslöshetsgrad	Långtidsarbetslösa av alla arbetslösa	Kvinnor av alla arbetslösa
Nyland	7,8 %	32,6 %	44,3 %
Egentliga Finland	8,1 %	24,2 %	42,7 %
Satakunta	9,3 %	23,7 %	41,1 %
Egentliga Tavastland	7,8 %	24,2 %	42,3 %
Birkaland	8,8 %	23,0 %	43,7 %
Päijänne-Tavastland	11,0 %	28,6 %	42,6 %
Kymmenedalen	10,9 %	27,5 %	41,5 %
Södra Karelen	10,5 %	17,9 %	39,7 %
Södra Savolax	9,8 %	22,6 %	37,4 %
Norra Savolax	9,6 %	30,7 %	38,8 %
Norra Karelen	12,4 %	26,3 %	39,8 %
Mellersta Finland	10,5 %	26,4 %	41,5 %
Södra Österbotten	6,5 %	13,9 %	38,1 %
Österbotten	5,3 %	26,1 %	38,6 %
Mellersta Österbotten	6,8 %	21,2 %	42,1 %
Norra Österbotten	9,7 %	23,5 %	40,3 %
Kajanaland	9,5 %	20,0 %	35,0 %
Lappland	10,0 %	22,6 %	39,0 %

Källa: Arbets- och näringsministeriet, Arbetsförmedlingsstatistik 11/2019

I tabell 5.6 granskas arbetslöshetsstrukturen per kommunstorleksklass. Av tabellen framgår att den högsta andelen arbetslösa i arbetskraften finns i städer med över 100 000 invånare och kommuner med 2 000–5 000 invånare, där andelen överstiger 9 procent. Lägst arbetslöshet i förhållande till arbetskraften finns i medelstora städer. Andelen långtidsarbetslösa är högst i de största städerna. Gruppen under 25 år utgör 10–13 procent av de arbetslösa och det finns inga betydande skillnader mellan kommunstorleksklasserna. Däremot finns det en klar skillnad mellan storleksklasserna i andelen arbetslösa över 50 år. Deras andel av alla arbetslösa är högst i de två minsta kommunstorleksklasserna, över 50 procent. I de största städerna (över 100 000 invånare) utgör arbetslösa över 50 år som lägst ungefär en tredjedel av alla arbetslösa.

Tabell 5.6 Arbetslöshetsstruktur per kommunstorleksklass

Storleksklass	Andel arbetslösa i arbetskraften	Långtidsarbetslösa av alla arbetslösa	Andel arbetslösa under 25 år	Andel arbetslösa över 50 år
Över 100 000 inv.	9,7 %	29 %	12 %	33 %
40 001–100 000 inv.	8,9 %	27 %	13 %	39 %
20 001–40 000 inv.	8,4 %	25 %	13 %	41 %
10 001–20 000 inv.	7,6 %	21 %	12 %	42 %
5 001–10 000 inv.	7,7 %	22 %	10 %	47 %
2 000–5 000 inv.	9,1 %	23 %	10 %	52 %
Under 2 000 inv.	8,8 %	25 %	10 %	51 %

Källa: Arbets- och näringsministeriet, Arbetsförmedlingsstatistik 11/2019

Medan utmaningen i de större kommunernas hantering av arbetslösheten i viss mån är ungdomsarbetslösheten samt den höga andelen långtidsarbetslösa och personer med låg anställbarhet ser det ut som att utmaningen i de mindre kommunstorleksklasserna framförallt är sysselsättning av arbetslösa över 50 år. Situationen kan i viss mån förklaras av inrikes omflyttning och bostadsmarknadens differentiering. I de äldre åldersgrupperna är det vanligare att man äger sin bostad, vilket kan försvåra en flytt till platser där jobben finns eftersom bostadsmarknaden är kraftigt differentierad regionalt. I de yngre åldersgrupperna är det däremot vanligare att man hyr sin bostad, vilket underlättar flyttning till stora städer och stadsregioner med många lediga jobb.

Regionala matchningsproblem mellan lediga jobb och arbetslöshet?

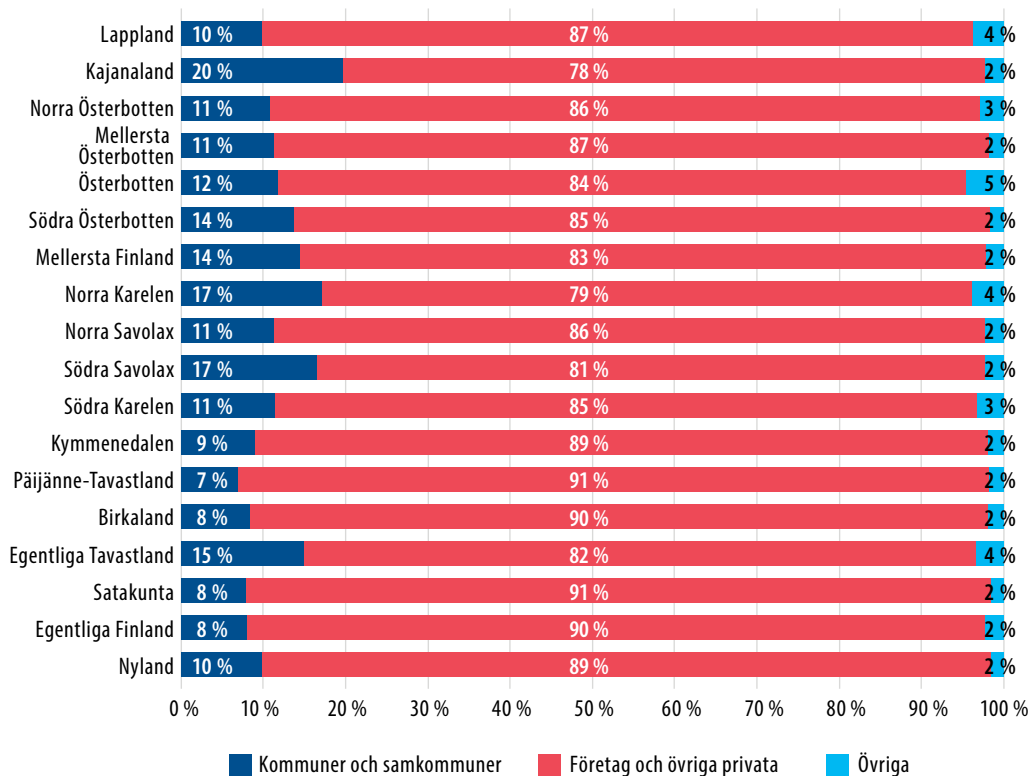
Andelen lediga jobb varierar stort landskapsvis. I t.ex. Norra Karelen fanns det i november 2019 endast ca 8 procent lediga jobb i förhållande till antalet arbetslösa. Av alla lediga jobb var dock ca 68 procent längre anställningar än ett år. Mest lediga jobb i förhållande till arbetslösa, 31,5 procent, fanns i Södra Österbotten, där något över hälften av de lediga jobben var anställningar för längre tid än 12 månader (tabell 5.7). På basis av dessa siffror kan man göra bedömningen att det i viss mån finns ett matchningsproblem mellan arbetskraft och lediga jobb.

Tabell 5.7 Antal lediga jobb landskapsvis

Landskap	Lediga jobb, antal	Lediga jobb i förhållande till arbetslösa	Anställningar längre än 12 månader av alla lediga jobb
Nyland	18 450	27,5 %	58,6 %
Egentliga Finland	3 936	21,3 %	64,4 %
Satakunta	1 428	15,5 %	57,4 %
Egentliga Tavastland	1 082	17,5 %	67,6 %
Birkaland	4 793	22,3 %	59,4 %
Päijänne-Tavastland	1 397	13,8 %	56,5 %
Kymmenedalen	936	11,0 %	59,2 %
Södra Karelen	753	12,3 %	51,4 %
Södra Savolax	950	15,3 %	57,2 %
Norra Savolax	2 718	25,5 %	48,0 %
Norra Karelen	739	8,2 %	68,1 %
Mellersta Finland	1 784	13,4 %	52,4 %
Södra Österbotten	1 755	31,5 %	51,1 %
Österbotten	1 097	24,1 %	58,5 %
Mellersta Österbotten	381	18,3 %	58,5 %
Norra Österbotten	3 902	21,5 %	51,8 %
Kajanaland	603	19,8 %	53,7 %
Lappland	2 066	25,3 %	43,2 %

Källa: Arbets- och näringsministeriet, Arbetsförmedlingsstatistik 11/2019

När man tittar på lediga jobb per arbetsgivarsektor framgår det att de högsta andelarna för kommunernas och samkommunernas lediga jobb finns i Kajanaland, 20 procent, samt Södra Savolax och Norra Karelen, 17 procent. Kommunsektorns andel av alla lediga jobb är lägst i Päijänne-Tavastland, 7 procent. Andelen för företag och övriga privata arbetsgivare är högst i Päijänne-Tavastland och Satakunta, över 90 procent av alla lediga jobb. På den privata sidan är andelen lägst i Kajanaland och Norra Karelen, 80 procent av alla lediga jobb.



Figur 5.2 Lediga jobb per sektor i landskapen

Källa: Arbets- och näringsministeriet, Arbetsförmedlingsstatistik 11/2019

Stora skillnader mellan kommunerna i befolkningens utbildningsnivå

Befolkningens utbildningsnivå har en betydande inverkan på sysselsättningen och ekonomin. När utbildningsnivån höjs ökar sannolikheten att bli sysselsatt medan sannolikheten att bli arbetslös eller stå utanför arbetskraften minskar (Kalenius 2014). Yrkesgrupper med högst utbildningsnivå är oftast mindre känsliga för konjunktursvängningar. Befolkningens utbildningsnivå påverkar dessutom ofta kommunens ekonomi genom invånarnas beskattningsbara förvärsinkomster eftersom löntagares sammanlagda inkomst i Finland oftast följer utbildningsnivån, men på samma nivå kan det dock finnas skillnader i inkomstnivå mellan utbildningsområdena. Det finns ett klart samband mellan befolkningens utbildningsnivå och hälsa, välfärd samt t.ex. förväntad livslängd (Maunu 2014).

Utbildningsnivån och skillnaderna kan t.ex. granskas utifrån högsta examen för personer över 15 år. Ungefär 40 procent av Finlands befolkning har avlagt en examen på andra

stadiet och drygt en tredjedel på högre nivå²¹. En tredjedel av finländarna har å andra sidan ingen examen efter grundskolan.

Det finns betydande skillnader i utbildningsnivå granskat per kommunstorleksklass (tabell 5.8). I stora städer bor det relativt sett flest personer som slutfört utbildning på det högre stadiet. Av boende i Esbo och Helsingfors har över 40 procent slutfört högre utbildning. Den största andelen personer med högre högskoleexamen finns i Grankulla (58 %). Som lägst utgör de som slutfört utbildning på det högre stadiet knappt 15 procent av kommuninvånarna. Dessa kommuner har alla mindre än 5 000 invånare.

Tabell 5.8 Befolkningens utbildningsnivå per kommunstorleksklass

Storleksklass	Ej examen efter grundskolan, % av befolkningen	Examen på andra stadiet, % av befolkningen	Högre utbildning, % av befolkningen
Över 100 000 inv.	25 %	39 %	37 %
40 001–100 000 inv.	28 %	42 %	31 %
20 001–40 000 inv.	29 %	42 %	29 %
10 001–20 000 inv.	29 %	44 %	27 %
5 001–10 000 inv.	32 %	44 %	24 %
2 000–5 000 inv.	35 %	45 %	20 %
Under 2 000 inv.	37 %	44 %	19 %

Källa: Statistikcentralen

Den relativt sett största andelen personer med bara grundskola finns i de två minsta kommunstorleksklasserna (under 5 000 invånare). Som mest utgjorde personer med bara grundskola drygt 40 procent av invånarna i dessa kommuner. Minst personer med bara grundskola finns relativt sett i stora städer och deras kranskommuner. Utbildningsstrukturen per kommunstorleksklass återspeglar skillnaderna i befolkningsstruktur: mindre kommuner har mer av äldre befolkning, bland vilka utbildningsnivån oftast är lägre.

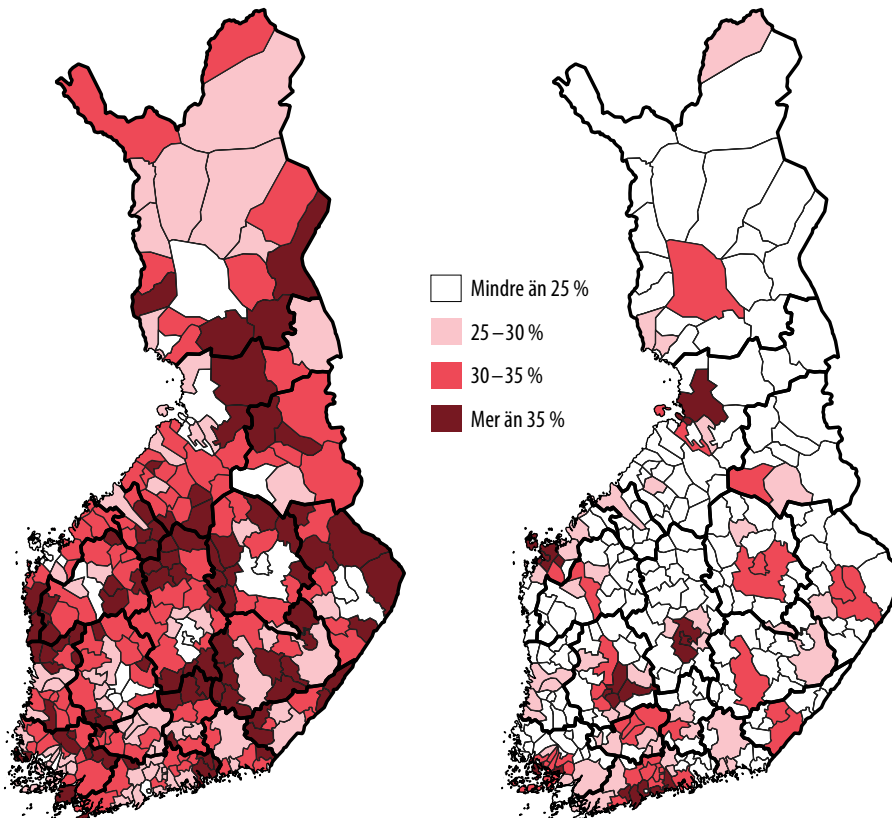
Figur 5.3 beskriver den relativa andelen för personer med bara grundskola och för personer med examen på högre nivå än andra stadiet i Finlands kommuner 2017. Av kartan till vänster framgår att kommunerna med relativt sett störst andel personer med bara grundskola i regel är små och belägna i landskapens ytterområden. OAv kartan till höger framgår att flest examina efter andra stadiet (högre utbildning) finns i stora städer och deras

²¹ Specialyrkesutbildning, lägsta högskolenivå, lägre högskolenivå, högre högskolenivå eller forskarutbildning.

kranskommuner. Områden med högutbildade är huvudstadsregionen samt Åbo-, Tammerfors-, Jyväskylä-, Vasa- och Uleåborgsregionerna. Utbildningsnivån följer m.a.o. starkt utbildningsutbudet, framförallt var universiteterna är belägna.

Andel kommuninvånare utan examen efter grundskolan, 2017

Andel kommuninvånare med examen efter andra stadiet, 2017



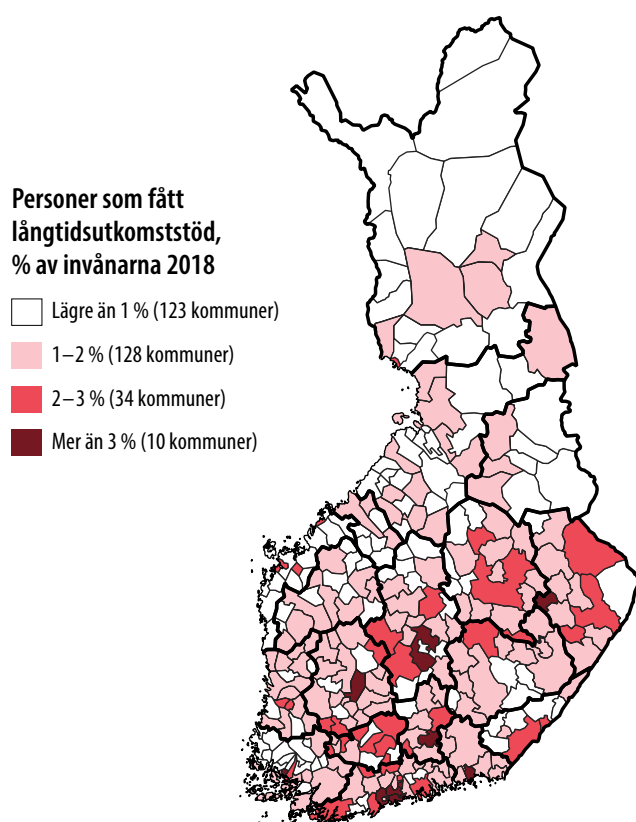
Figur 5.3 Andel kommuninvånare utan examen efter grundskolan samt andel kommuninvånare med examen efter andra stadiet 2017

Källa: Statistikcentralen
Kartunderlag: Lantmäteriverket

Arbetsoförmåga vanligare i små kommuner, utkomststöd mer frekvent i större städer

TJäntes sysselsättningsgranskningen kan kommuninvånarnas välfärd och deltagande i arbetslivet beskrivas genom utkomststödet samt sjuk- och invalidpensionerna. Kommuninvånarens arbetsoförmåga påverkar kommunens ekonomi negativt både direkt via skattebortfall och indirekt via ökade servicebehov i social- och hälsovården.

Kartan i figur 5.4 visar hur stor andel av kommuninvånarna som får långtidsutkomststöd²². I Fastlandsfinland var de i medeltal ca 128 000 och utgjorde 2,3 procent av befolkningen. Kommunvis var det som högst 4,3 procent av befolkningen som fick långtidsutkomststöd och som lägst 0,2 procent. Av figuren framgår att kommunerna med hög andel invånare som får långtidsutkomststöd är stora städer och landskapscentrum i Södra och Östra Finland.



Figur 5.4 Personer som får långtidsutkomststöd, andel av befolkningen 2018

Källa: Sotkanet
Kartunderlag: Lantmäteriverket

Enligt FPA-statistik utgjorde enpersonshushåll ca 75 procent av alla hushåll som fick grundläggande utkomststöd. Ungefär en tredjedel av stödtagarna får långtidsstöd. Andelen personer som fått långtidsutkomststöd är en av de centrala utsatthetsindikatorerna. Utöver låga inkomster visar den på större problem.

²² Enligt definitionen är personer med långtidsutkomststöd sådana som under granskningsåret fått stöd i minst 10 månader.

För många personer med långtidsutkomststöd inskränker sig problemen inte till ekonomisk utsatthet utan situationen försvåras av t.ex. drog- och mentala problem. Det har beräknats att 20–40 procent av alla som söker utkomststöd också behöver det sociala arbetets stöd och tjänster. (Ahlgren-Leinvuo 2019)

Enligt Jauhiainen och Korpela (2019) är behovet av grundläggande utkomststöd ofta kopplat till arbetslöshet och därigenom låg inkomst. Arbetslösheten avspeglas även i att bara en liten del av alla som får utkomststöd har arbetsinkomst. Det kan finnas underliggande sociala och/eller hälsomässiga problem som försämrar personens möjligheter att få sysselsättning på den öppna arbetsmarknaden. Då en avsevärd del av stödtagarna inte har några primärförmåner eller andra inkomster överhuvudtaget behöver de förlita sig på det skydd som ges i sista hand. En tredje viktig orsak till behovet av utkomststöd är de stora bostadskostnaderna.

År 2017 gick nästan hälften av det utbetalda grundläggande utkomstskyddet till bostadskostnader såväl i Helsingfors som i hela landet i genomsnitt. När Helsingfors och huvudstadsregionen jämförs med andra urbana kommuner samt tätbefolkade kommuner och glesbygdskommuner betalar huvudstadsregionen på årsbasis nästan det dubbla beloppet i utkomststöd för hushållens bostadskostnader jämfört med landsbygdskommunerna. (Ahlgren-Leinvuo 2019)

Sjuk- eller invalidpension betalas till personer i arbetsför ålder som på grund av sjukdom eller skada inte kan försörja sig själv. Tabell 5.9 visar per kommunstorleksklass hur stor andel av befolkningen som får sådan pension. Den största andelen finns i de mindre kommunerna.

Tabell 5.9 25–64-åriga sjuk- eller invalidpensionstagare 2018

Storleksklass	25–64-åriga sjuk- eller invalidpensionstagare
Över 100 000 inv.	5,3
40 001–100 000 inv.	7,1
20 001–40 000 inv.	7,1
10 001–20 000 inv.	7,9
5 001–10 000 inv.	8,9
2 000–5 000 inv.	10,6
Under 2 000 inv.	11,0

Källa: Sotkanet

År 2018 visar en klar ökning av nya sjuk- och invalidpensioner och därpå beviljade fulla pensioner. När man tittar på åldersgrupper berörde ökningen främst grupperna 25–44 år och 60+. De vanligaste orsakerna till ny sjuk-/invalidpension under 2018 var rörelseorganens sjukdomar (33 procent) samt beteende- och mentala störningar (31 procent). Den enskilt största orsaken till pensionsavgången var depression. Antalet pensioneringar till följd av depression minskade 2007–2015 men har sedan ökat igen framförallt hos kvinnor. Trots att pensioneringarna ökade blev det en nedgång i det totala antalet personer med sjuk- eller invalidpension. (Pensionsskyddscentralen 2019)

Tabell 5.10 visar per kommunstorleksklass andelarna för unga som riskerar utanförskap. Riskgruppen är 18–24-åringar som varken arbetar, studerar eller gör beväringstjänst. Andelen unga som riskerar utanförskap är lägst i kommuner med över 100 000 invånare och näst lägst i de minsta kommunerna (under 2 000 invånare). Å andra sidan finns det stor spridning inom kommunstorleksklasserna: bland kommuner med under 2 000 invånare hittar man såväl andelar under 10 procent som den högsta siffran för kommuner i Fastlandsfinland, 32 procent. Många av kommunerna med låg riskgruppsandel i befolkningen ligger i Österbottens kusttrakter och överlag i Västra Finland.

Tabell 5.10 Antal unga som riskerar utanförskap samt deras andel av befolkningen per kommunstorleksklass 2017

Storleksklass	Riskgruppen	18–24 år	Andel
Över 100 000 inv.	32 162	214 980	14,96 %
40 001–100 000 inv.	15 487	88 204	17,56 %
20 001–40 000 inv.	10 957	55 718	19,67 %
10 001–20 000 inv.	7 312	37 441	19,53 %
5 001–10 000 inv.	5 782	31 435	18,39 %
2 000–5 000 inv.	3 098	15 744	19,68 %
Under 2 000 inv.	421	2 459	17,12 %

Källa: Sotkanet

Tabell 5.11 beskriver andelen unga som riskerar utanförskap mot bakgrund av kommunens befolkningsförändring. Kommuner med snabbt minskande befolkning har den högsta riskgruppsandelen medan den är lägst i snabbt växande kommuner, men även här finns en stor spridning över kommunklasserna.

Tabell 5.11 Antal unga som riskerar utanförskap samt deras andel av befolkningen per kommunstorleksklass enligt kommunens befolkningsförändring 2017

Befolkningsförändringsklass	Riskgruppen	18–24 år	Andel
Snabbt växande	20 724	142 288	14,56 %
Växande	27 538	170 821	16,12 %
Minskande befolkning	17 764	90 190	19,70 %
Snabbt minskande befolkning	9 193	42 682	21,54 %

Källa: Sotkanet

Förutom variation inom storleksklasserna kan man se områdesvis differentiering inom enskilda kommuner. Således är det möjligt att vissa stadsdelar har fler utkomststödtagare eller unga som riskerar utanförskap än medeltalet.

Stark segregering av bostadsområdena ses allmänt som en oroväckande trend. De stora städernas och stadsregionernas större inkomstskillnader, dyrare bostäder och högre andel invandrare jämfört med övriga landet utgör ramen för intern differentiering i områdena. Vid internationell jämförelse har Finland en måttlig differentiering, men man kan se tydliga tecken på att de socioekonomiska och etniska skillnaderna mellan olika bostadsområden ökar och fördjupas framförallt i huvudstadsregionen och några andra större stadsregioner. Synliga trender i bostadsområdenas differentiering är bl.a. områdesvisa skillnader i hälsa och välfärd. Forskning har visat att skillnaderna avspeglas i bl.a. skolresultaten och skolvalen, trygghetsupplevelsen i bostadsområdet, bostadspriserna och den selektiva omflyttningen. (Vilkama och Hirvonen 2018.)

Kauppinen och Vaalavuo (2017) har tittat på regional differentiering i Helsingfors-, Åbo- och Tammerforsregionerna. De fann att differentieringen av låg- och höginkomsttagare blivit starkare i Åbo- och Tammerforsregionerna, vilket delvis handlar om att låginkomsttagarna är koncentrerade till regionens kärnkommun. Bland låginkomsttagarna är framförallt de utlandsfödda koncentrerade till låginkomstområden. Differentieringen av låg- och höginkomsttagare har också blivit starkare bland infödda.

I Helsingfors kan man dock se en djupare etnisk segregation under de senaste tio åren. Invandrarna och deras inrikes födda barn har under 2000-talet blivit en avsevärt större del

av befolkningen i Helsingfors. I områden med högst andel främmandespråkiga har utvecklingen gått från ca 20–25 procent av befolkningen till 34–38 procent 2019. (Helsingin tilaja kehitys 2019.)

5.2 Näringsstrukturen och dess koncentration varierar

I Finland har det traditionellt funnits betydande skillnader i kommunernas näringsstruktur. Många kända kommuner och städer har t.ex. byggts upp runt skogs-, pappers-, metall- eller textilindustrin. Vi har också starka kommuner uppbyggda runt jordbruket. Jämsides med dessa har vi under slutet av 1900-talet fått regioner med stark inriktning på t.ex. teknologi- eller läkemedelsindustrin.

Näringsstrukturen har stor betydelse för kommunens sysselsättning och ekonomi, men indirekt påverkas också samhällsstrukturen och befolkningsutvecklingen. En stark och mångsidig näringsstruktur bidrar till sysselsättningen och på längre sikt till en positiv befolkningsförändring. Framgångsrika företag avspeglas i kommunens ekonomi som samfundsskatteintäkter och ofta även som goda förvärvsinkomster för invånarna, vilket i sin tur ökar kommunalskatteintäkterna. Även då företagsstrukturen är stark kan det finnas risker: ifall företags- och sysselsättningsstrukturen t.ex. är starkt beroende av en bransch eller aktör kan kommunens ekonomi, befolkningsutveckling och livskraft påverkas kraftigt av konjunktursvängningar eller strukturomvandlingar. Ett bra exempel på detta är skogsindustrins strukturomvandling på 2000-talet, som fick stora konsekvenser för skogsindustrierna och transportsektorn i övrigt, och nedläggningen av Nokias mobiltelefon tillverkning, som hade kraftiga återverkningar på flera orter runtom i landet och på Finlands ekonomi.

Bland arbetsgivargrupperna är företagen Finlands största arbetsgivare med ca 60 procent av de sysselsatta. Den offentliga sektorn sysselsätter ca 26 procent fördelat på 5 procent i statsförvaltningen och ca 21 procent i den lokala förvaltningen, främst kommuner och samkommuner. Den näringsgren som sysselsätter mest är vård, omsorg och socialtjänster, där 17 procent av de arbetande fanns. Andra näringsgrenar som sysselsätter många är tillverkning (13 procent) samt handel (11 procent).

Skillnader i kommunernas näringsstruktur kan granskas med hjälp av Statistikcentralens näringsgrensindelning (TOL²³). Tabell 5.12 beskriver de största näringsgrenarnas fördelning kommunvis. Av tabellen framgår att vård, omsorg och sociala tjänster är den största näringsgrenen i ca 45 procent av kommunerna. Kommunspecifikt stora näringsgrenar är också tillverkning samt jordbruk, skogsbruk och fiske. Granskningen understryker skillnaderna i kommunernas näringsstruktur. På riksnivå hör t.ex. jordbruk, skogsbruk och fiske inte till de tre största näringsgrenarna i fråga om sysselsättning, men i många enskilda kommuner eller regioner kan primärproduktionen vara den viktigaste näringsgrenen i fråga om sysselsättning och utkomst. Av tabellen framgår också hur handeln – på riksnivå en av de stora sysselsättarna – är den största näringsgrenen i endast åtta kommuner. Förklaringen till detta torde vara att handeln har en geografiskt utbredd betydelse och att näringsgren inte är koncentrerad till vissa kommuner eller regioner.

Tabell 5.12 Kommunernas största näringsgrenar 2018

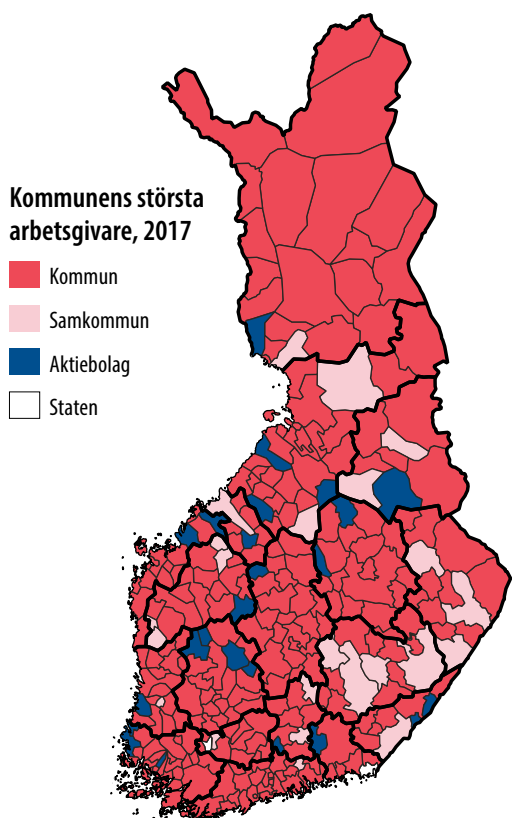
Jordbruk, skogsbruk och fiske	45
Tillverkning	97
Byggverksamhet	4
Handel	8
Transport och magasinering	1
Hotell- och restaurangverksamhet	1
Verksamhet inom juridik, ekonomi, vetenskap och teknik	1
Uthyrning, fastighetservice, resetjänster och andra stödtjänster	2
Offentlig förvaltning och försvar	2
Vård och omsorg, sociala tjänster	134
Kommuner i Fastlandsfinland totalt	295

Källa: Statistikcentralen och FM

Figur 5.4 visar kommunernas enskilt största arbetsgivare mätt i årsverken per arbetsgivar-typ. Av figuren framgår att kommunen eller en samkommun är den klart största arbetsgivar-typen i merparten av kommunerna. Kommunen är den enskilt största arbetsgivar-typen i 246 kommuner och en samkommun är det i 23 kommuner.

²³ Näringsgrensindelningen TOL 2008 fungerar som datainsamlings- och beskrivningsram för statistiken över ekonomisk aktivitet. Den används på olika ekonomiska områden såsom i produktions- och sysselsättningsstatistik samt nationalräkenskapsstatistik. TOL 2008 bygger på EU:s näringsgrensindelning NACE. EU:s medlemsländer ska i sin statistik använda NACE eller en nationell version av den såsom TOL 2008.

Ett aktiebolag är störst arbetsgivare i 23 kommuner och staten i två kommuner. Granskningen understryker kommunsektorns personalintensitet och vilken stor roll kommuner och samkommuner spelar i utförandet av de offentliga tjänsterna.



Figur 5.5 Största enskilda arbetsgivare kommunvis per arbetsgivartyp

Källa: Statistikcentralen och FM
Kartunderlag: Lantmäteriverket

Hur koncentrerad kommunens näringsstruktur är kan beskrivas genom samfundsskattebetalarna och de privata arbetsgivarna. Kommunen kan sägas ha en koncentrerad näringsstruktur när en eller några få aktörer står för en betydande del av samfundsskatten eller av områdets arbetstillfällen. En sådan näringsstruktur medför risker för kommunen bl.a. ur ekonomisk synpunkt.

I bästa fall genererar företagen arbetstillfällen och samfundsskatteintäkter samt stärker kommunalskatteintäkterna och områdets livskraft. Å andra sidan kan en mycket koncentrerad företagssektor med några få stora företag försätta kommunen och hela området i ett utsatt läge. Om ett stort företag lägger ned verksamheten kan det ha betydande inverkan på kommunens skatteintäkter och sysselsättningen.

År 2017 gav samfundsskattens företagsverksamhetspost kommunerna ca 1,6 miljarder euro eller något över 300 euro/invånare. I denna granskning har samfundsskattens skogs-post eliminerats från kommunernas samfundsskatteandel. Av tabell 5.10 framgår att ungefär en tredjedel av kommunerna fick över 30 procent av samfundsskatteintäkterna från de fem största sammanslutningarna. När man tittar på kommunstorleksklasser enligt detta gränsvärde är näringsstrukturen allra mest koncentrerad i medelstora kommuner (20 000–40 000 invånare) och kommuner med 40 000–100 000 invånare.

Stora städer har i regel en bred företagssektor både kvantitativt och näringsmässigt. Detta sprider risken som är förenad med samfundsskattens utveckling, och kommunens ekonomi är inte lika beroende av en enskild aktör. I små kommuner ser samfundsskatteintäkterna inte ut att vara koncentrerade i någon betydande grad, men deras ekonomi kanske skakas lättare av en liten aktörs försvinnande. Man ska dock beakta att det finns en stor variationsvidd inom klasserna. I alla storleksklasser hittar man kommuner där de fem största sammanslutningarna står för över 50 procent av samfundsskatteintäkterna. På landsnivå finns det 27 sådana kommuner.

Tabell 5.13 De fem största samfundsskattebetalarnas andel av samfundsskatten per kommunstorleksklass

Storleksklass	Antal kommuner i klassen	Antal kommuner där de fem största sammanslutningarna står för över 30 % av samfundsskatteintäkterna	Andel av klassen	De fem största sammanslutningarnas andel, klassens minimivärde	De fem största sammanslutningarnas andel, klassens maximivärde
Över 100 000 inv.	9	2	22 %	14 %	52 %
40 001–100 000 inv.	16	9	56 %	9 %	57 %
20 001–40 000 inv.	30	17	57 %	12 %	67 %
10 001–20 000 inv.	40	12	30 %	9 %	60 %
5 001–10 000 inv.	72	24	33 %	5 %	66 %
2 000–5 000 inv.	90	30	33 %	2 %	70 %
Under 2 000 inv.	33	7	21 %	3 %	55 %
Fastlandsfinland totalt*	290	101	35 %	2 %	70 %

*Fem av kommunerna i Fastlandsfinland saknas i granskningen

Källa: Skatteförvaltningen

Koncentrationen av arbetstillfällen är den andra variabeln som beskriver näringsstrukturens koncentration och sårbarhet. År 2017 var ungefär en sjättedel av kommunerna i en situation där över 30 procent av all personal i företagen inom kommunen fanns hos de tre största företagen. Merparten av dessa kommuner hade under 5 000 invånare. Här kan man

bedöma att sysselsättningsläget och med detta kommunens ekonomi och invånarnas utkomst och välfärd är beroende av dessa arbetsgivare.

Tabell 5.14 De tre största arbetsgivarnas andel av arbetstillfällena i kommunen per kommunstorleksklass

Storleksklass	Antal kommuner i klassen	Antal kommuner där över 30 % av all personal i företag inom kommunen finns hos de tre största företagen	Andel av klassen	De tre största företagens andel av personalen, klassens minimivärde	De tre största företagens andel av personalen, klassens maximivärde
Över 100 000 inv.	9	0	0	3,3 %	8,8 %
40 001–100 000 inv.	17	0	0	6,4 %	24,2 %
20 001–40 000 inv.	30	4	13 %	6,5 %	39,6 %
10 001–20 000 inv.	41	4	10 %	8,1 %	51,1 %
5 001–10 000 inv.	74	7	9 %	5,9 %	42,2 %
2 000–5 000 inv.	90	19	21 %	6,3 %	61,2 %
Under 2 000 inv.	34	14	41 %	14,9 %	56,5 %
Fastlandsfinland totalt	295	48	16 %	3,3 %	61,2 %

Källa: Statistikcentralen och FM

KÄLLOR:

- Ahlgren-Leinvu, H: Perustoimeentulotuella maksetaan asumismenoja ja paikataan muun turvaverkon aukkoja. Kvartti 1/2019.
- Pensionsskyddscentralen (2019): Työkyvyttömyyseläkkeelle siirytään yhä useammin masennuksen vuoksi. Meddelande 4.4.2019
- Helsingin tila ja kehitys 2019.
- Jauhiainen, S och Korpela, T (red.) Toimeentulotuen saajien elämäntilanne, asuminen ja työnteko. Publikationsserien för statsrådets utrednings- och forskningsverksamhet 2019:28.
- Kalenius, A. (2014): Koulutus, työllisyys ja työttömyys. Undervisnings- och kulturministeriet. Undervisnings- och kulturministeriets publikationer 2014:13
- Kauppinen, T och Vaalavuo, M (2017): Työikäisen väestön alueellinen eriytyminen synnyinmaan ja tulotason mukaan suurilla kaupunkiseuduilla. URMI Kaupunkianalyysi I, Institutet för hälsa och välfärd.
- Maunu, A. (2014): Kuinka terveyttä tehdään? Sosioekonomiset terveyserot ja ammatilliset oppilaitokset niiden kaventajina. EHYT Katsauksia 1/2014. Ehkäisevä päihdetyö EHYT.
- Vilkama, K och Hirvonen, J (2018): Helsingin alueellinen eriytyminen: kaksi lähestymistapaa segregaation seurantaan. Kvartti 1/2018

6 Kommunsektorns personal

LYFT OCH CENTRALA OBSERVATIONER:

- 420 000 löntagare arbetar inom kommunsektorn, en femtedel av alla löntagare.
- Enligt KT Kommunarbetsgivarnas senaste förfrågan var arbetskraftsunderskottet 2 procent. Underskottet är relativt sett större i yrkesgrupper inom social- och hälsovården och småbarnspedagogiken.
- Nästan hälften av kommunsektorns försäkrade arbetar i kommuner med över 100 000 invånare. Under de senaste tio åren har kommunanställda allt mer koncentrerats till stora städer.
- Åren 2020–2024 pensioneras varje år ca 16 000 kommunanställda. Medelåldern för kommunanställda är högre i små kommuner, varvid pensionsavgångarna slår kraftigare mot kommuner med litet invånarantal.
- Social- och hälsovården beräknas behöva ca 200 000 fler anställda fram till mitten av 2030-talet på grund av en åldrande befolkning, ökade servicebehov och pensionsavgångar. Denna beräkning tar inte hänsyn till förslaget om ändring av äldreservicelagen.

På 2000-talet har kommunerna och samkommunerna blivit allt större arbetsgivare sett till personalantalet. Ungefär en femtedel av Finlands löntagare, ca 420 000, arbetar inom kommunsektorn. På senare år har personalantalet dock minskat, och denna utveckling bedöms fortsätta. Den kommande personalutvecklingen beror även på lagstiftningsändringar såsom beslut om vårdardimensioneringen. De ökade servicebehov som följer av en åldrande befolkning leder till personalökningar i social- och hälsovården ifall man inte klarar av att öka produktiviteten i takt med servicebehoven. Kommunsektorns personalantal påverkas de kommande åren även av kraftig pensionsavgång: under de närmaste åren beräknas ca 16 000 kommunanställda per år gå i pension. Kommunsektorn har redan utmaningar i arbetskraftstillgången inom vissa yrkesgrupper och dessa bedöms bli större i och med de närmaste årens pensionsavgångar. Situationen försvåras ytterligare av att befolkningen i arbetsför ålder minskar.

6.1 En femtedel av Finlands löntagare arbetar inom kommunsektorn

I oktober 2018 arbetade 421 000 personer inom kommunsektorn²⁴. Dessutom var 30 000 tjänstlediga utan lön eller arbetslediga. Siffrorna inkluderar inte timlärare med uppgiften som bisyssla. Sammanlagt utgör kommunsektorns personal cirka en femtedel av alla löntagare i Finland.

Det finns betydande skillnader i personalantal mellan kommuner och samkommuner (tabell 6.1). En dryg femtedel av de kommunala arbetsgivarna sysselsätter under 100 löntagare och knappt hälften under 250 löntagare. I medeltal har arbetsgivarna dock rätt mycket personal: år 2018 arbetade i medeltal 956 löntagare per arbetsgivare hos kommunala arbetsgivare.

Tabell 6.1 Kommuner och samkommuner enligt personalantal 2018

Avlönad personal	Kommuner (%)	Samkommuner (%)	Totalt (%)
0–99	17,4	34,1	22,3
100–249	27,0	14,7	23,4
250–499	19,9	15,5	18,6
500–999	15,4	15,5	15,5
1 000–1 499	7,1	5,4	6,6
1 500–2 499	6,1	3,9	5,5
2 500–4 999	3,9	6,2	4,5
5 000–50 000	3,2	4,7	3,6
Totalt	100,0	100,0	100,0
Antal	311	129	440
Personal i medeltal	934	1 009	956
Personalantal	290 000	130 000	421 000

Källa: KT Kommunarbetsgivarna

24 Statistiken i granskningen bygger på Statistikcentralens lönestatistik för kommunsektorn från oktober 2018, såvida något annat inte anges i texten eller tabellerna.

Det finns stora skillnader i antalet kommunala arbetsgivare och personalantalet regionalt och per kommunstorleksklass. Framförallt Nyland, Norra Österbotten, Birkaland, Egentliga Finland och Lappland har många kommunala arbetsgivare. De största arbetsgivarna sett till antalet försäkrade finns i Nyland, där det finns över 140 000 försäkrade inom kommunsektorn. I Egentliga Finland, Birkaland och Norra Österbotten är antalet försäkrade ca 40 000. I mindre landskap som Kajaland, Mellersta Österbotten och Södra Karelen är antalet klart under 10 000. Arbetsgivarfördelningen uppvisar stor variation i kommunstorleksklasserna: i Nyland arbetar merparten av de försäkrade i kommuner med över 100 000 invånare medan vi på andra kanten har Kajaland, där alla arbetar hos arbetsgivare i kommuner med under 40 000 invånare. Kvantitativt ser kommunsektorns personal ut att vara koncentrerad till stora städer samt landskap med universitetscentralsjukhus.

Kommunsektorns personal är ganska kvinnodominerad, andelen kvinnor i personalen är 80 procent och andelen män 20 procent. Personalens medelålder är 45,7 år. 11 procent av personalen kommer från åldersgruppen under 30 år och 43 procent från gruppen 50+. 74 procent av personalen har ett arbetsavtalsförhållande och 26 procent ett tjänsteförhållande. Tjänsteförhållanden används i uppgifter som inbegriper utövande av offentlig makt. Bland personalen är 86 procent heltids- och 14 procent deltidsanställda. 77 procent av personalen är tillsvidareanställda. 22 procent av kommunsektorns personal är visstidsanställda och 1 procent sysselsatta.

Över hälften av all kommunal personal arbetar inom yrkesgrupper för specialister och experter (tabell 6.2). En dryg fjärdedel är service-, försäljnings- och vårdpersonal.

Tabell 6.2.2 Kommunsektorns personal per yrkesgrupp

Yrkesgrupp	Antal	Procentandel
Chefer och högre tjänstemän	8 000	1,9
Specialister	131 000	31,1
Experter	110 000	26,1
Kontors- och kundtjänstpersonal	16 000	3,7
Service-, försäljnings- och vårdpersonal	115 000	27,3
Övriga arbetstagare	42 000	9,9
Totalt	421 000	100,0

Källa: KT Kommunarbetsgivarna

I Statistikcentralens officiella yrkesklassificering (ISCO) omfattar chefer inte bara kommun- och verksamhetsdirektörer utan även rektorer, daghemsföreståndare etc. Stora grupper bland specialisterna är lärare, läkare, barnträdgårdslärare och socialarbetare. Kommunsektorns största enskilda yrkesgrupp är sjukskötarna, som hör till experterna. Till kontors- och kundtjänstpersonal hör också bl.a. kontorsvaktmästare. Inom service-, försäljnings- och vårdpersonal finns bl.a. närvårdare, barnskötare, hemservicepersonal och skolgångshandledare. Bland övriga arbetstagare finns t.ex. städare, kökspersonal och lantbruksavbytare.

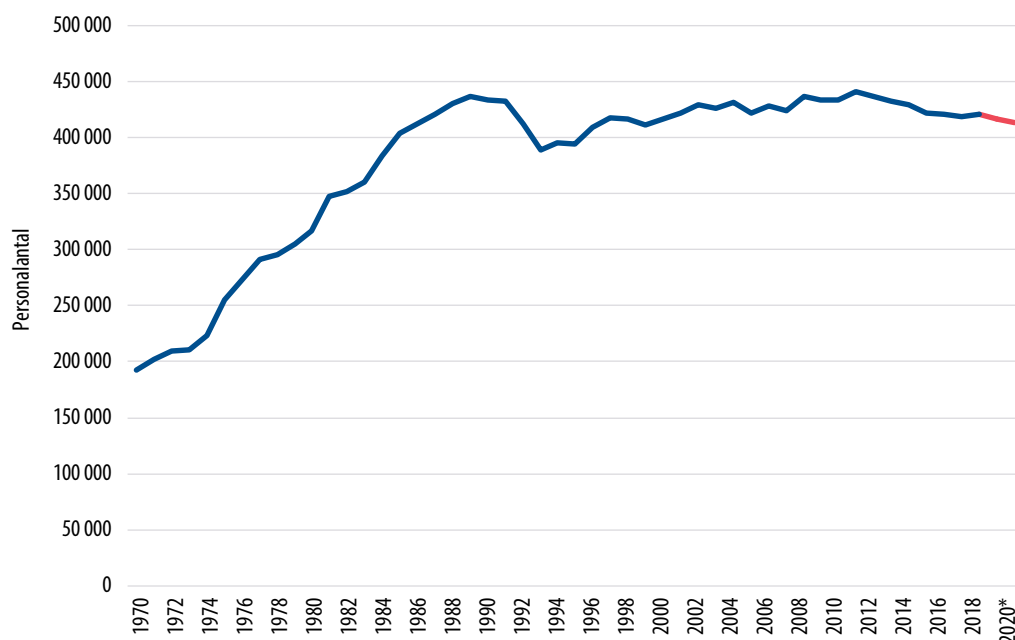
De kvantitativt största yrkesgrupperna inom kommunsektorn arbetar i social- och hälsovården. Bland enskilda yrkesbeteckningar är sjukskötare och närvårdare de klart vanligaste. Stora yrkesgrupper finns även inom småbarnspedagogik och utbildning, bl.a. barnskötare, barnträdgårdslärare, grundskolans klasslärare och lektorer.

Det är utbildad personal som arbetar inom kommunsektorn. 96 procent av kommunsektorns personal har utbildning på andra stadiet eller högre, och 44 procent har slutfört högskoleutbildning. Knappt hälften av kommunsektorns personal slutfört utbildning inom hälso- eller välfärdsbranschen. Drygt en tredjedel av personalen har slutfört utbildning inom pedagogik (10 %), service (10 %), handel, förvaltning eller juridik (8 %) eller teknik (7 %).

Kommunsektorns personalantal har minskat på senare år

Kommunsektorns personalantal har minskat på senare år, och denna utveckling bedöms fortsätta under kommande år (figur 6.3). De ökade servicebehov som följer av en åldrande befolkning ökar trycket på mer personal framförallt i social- och hälsovården. Kommunsektorns personalantal låg högst 2011, då 441 000 arbetade där. Därefter har personalen minskat med en årstakt på ca 1–2 procent, totalt med nästan 20 000.

Förklaringar till denna minskning är pensionsavgångar samt kommunernas och samkommunernas produktivitetstiltag men även bolagisering av kommunal verksamhet och ökade köp av externa tjänster i stället för egen verksamhet. Genom ändringar av konkurrenslagstiftningen och kommunallagen hösten 2013 inskränktes konkurrensen från kommunala aktörer på den fria marknaden och kommunerna skulle bedöma bolagiseringsfrågorna inom en övergångsperiod som gick ut i slutet av 2014. Bland stora verksamheter som skulle bolagiseras fanns hamnar och energi. De senaste åren har kommunerna även bolagiserat många stödtjänster för den egna verksamheten.



Figur 6.1 Utvecklingen av kommunsektorns personalantal 1970–2020, procent

* Åren 2019–2020 är uppskattningar.

Källa: KT Kommunarbetsgivarnaaz<

Arbetskraftskostnaderna står för ungefär hälften av kommunernas totala utgifter

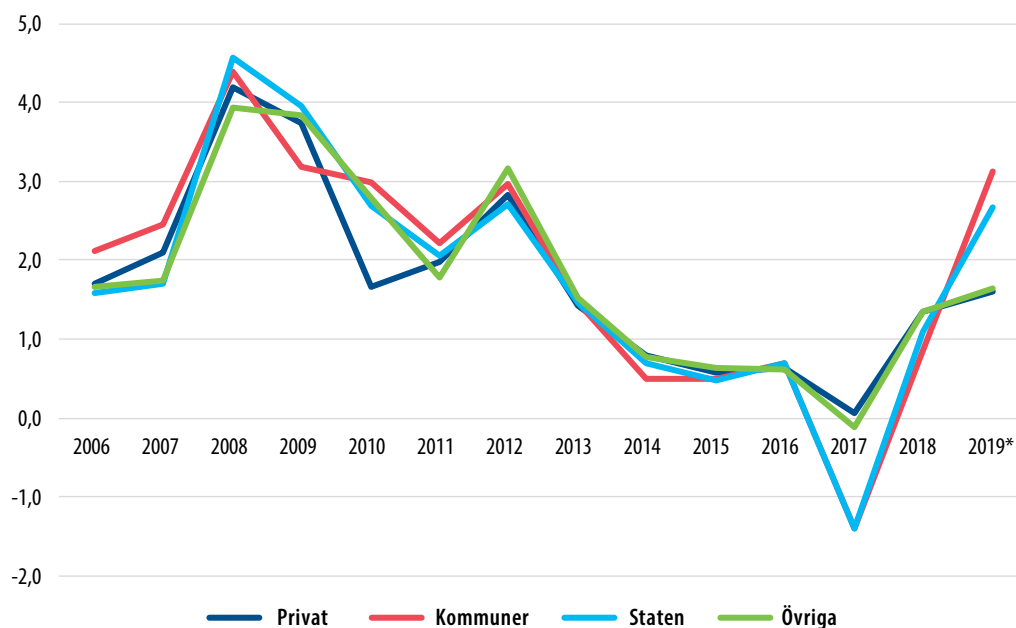
År 2018 uppgick kommunernas och samkommunernas personalutgifter till ca 20,6 miljarder euro, där lönekostnaderna utgjorde 16,4 miljarder euro och av arbetsgivaren betalda pensions- och andra indirekta socialförsäkringsavgifter 4,2 miljarder euro. År 2019 beräknas kommunernas och samkommunernas personalutgifter uppgå till 21,0 miljarder euro, där lönekostnaderna utgör 16,7 miljarder euro och av arbetsgivarens betalda pensions- och andra indirekta socialförsäkringsavgifter 4,2 miljarder euro.

Kommunsektorns personalintensitet avspeglas i att personalutgifterna står för en stor del av de totala utgifterna. Löneutgifternas relativa andel av kommunernas totala utgifter varierar oftast mellan något över och något under 50 procent. Löneutgiftsandelens utveckling visar dock en klar nedgång sedan början av 2000-talet, då den var ca 55 procent av kommunernas totala utgifter. Löneutgiftsutvecklingen har dock alltjämt en betydande inverkan på de totala utgifterna och därmed på hela den kommunala ekonomins utveckling.

Kommunsektorns förvärvsinkomstutveckling

Utöver personalantalets förändring påverkas kommunernas personalkostnader och deras utveckling av sektorns förvärvsinkomstutveckling. År 2018 var medelinkomsten inom kommunsektorn inklusive tillägg²⁵ ca 3 200 euro i månaden och medianinkomsten 2 880 euro i månaden. Sektorns förvärvsinkomster ligger på en finländsk genomsnittsnivå. Årsarbetstiden är dock klart mindre än inom andra sektorer. Inom kommunsektorns finns ca 7 500 yrkesbeteckningar och inkomsterna varierar naturligtvis från yrke till yrke.

Kommunsektorns tjänste- och arbetskollektivavtal gäller fram till slutet av mars 2020. Parterna gör upp om löner, arbetstider och andra anställningsvillkor i riksomfattande tjänste- och arbetskollektivavtal. Såsom framgår av figur 6.2 har arbetsgivarsektorernas avtalshöjningar varit ungefär lika stora de senaste åren. Den i samband med konkurrenskrafts-avtalet nedsatta semesterpenningen märktes dock som en negativ topp i den offentliga sektorns avtalshöjningar 2017. 2019 års resultatbaserade engångspost märktes i sin tur som en positiv topp inom kommun- och statssektorn. Avtalsuppgörelsen för kommunsektorn har en betydande inverkan på personalkostnadsutvecklingen i den kommunala ekonomin.

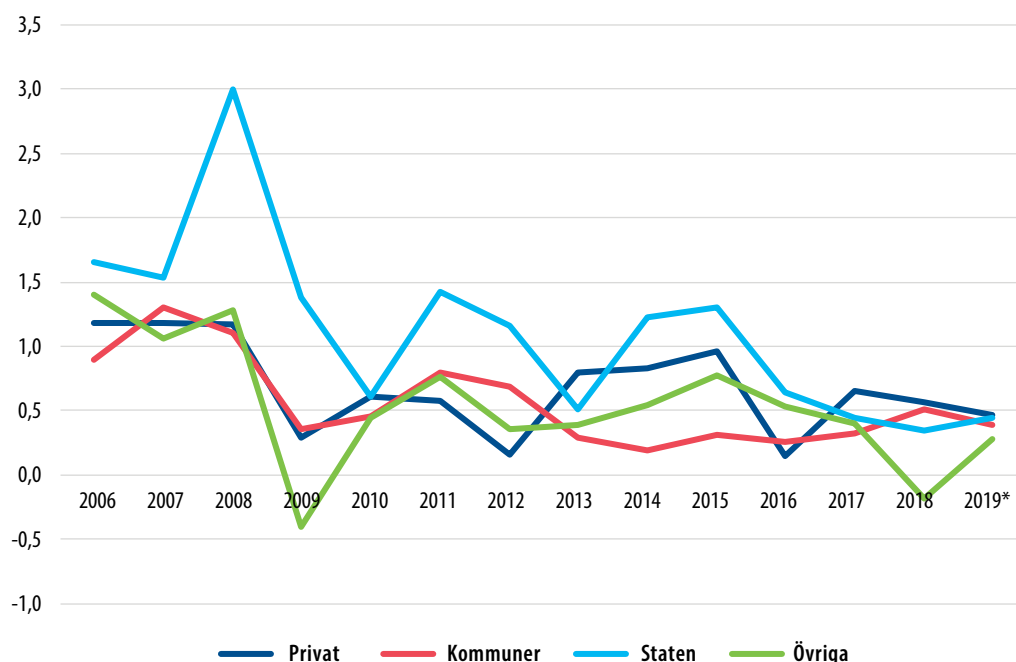


Figur 6.2 Avtalshöjningar per arbetsgivarsektor, procent

Källa: Statistikcentralen

²⁵ I den totala inkomsten ingår alla tillägg för bl.a. mer- och övertid. Datakällan är löneuppgifter från kommuner och samkommuner som Statistikcentralen samlat in i oktober 2018 utan senare löneförhöjningar. Inkomstuppgifterna omfattar heltidsanställda med full lön för hela månaden.

Förvärvsinkomstutvecklingen kan delas in i avtalshöjningar och löneglidning. Med löneglidning avses differensen mellan medelinkomstutvecklingen och arbetsmarknadsavtalens avtalshöjningar. Glidningen kan komma från strukturförändringar, kumulativa tillägg för anställningsår eller lönejusteringar som överstiger avtalshöjningarna. Kommunsektorn har haft en måttlig löneglidning jämfört med andra sektorer. År 2018 överskred kommunsektorns löneglidning dock statens genomsnittliga löneglidning. Bakom detta låg bl.a. löneharmonisering beroende på rörelseöverföringar och andra lokala lösningar som höjde arbetskraftskostnaderna. Enligt förhandsbedömningar höll sig fjolårets löneglidning inom kommunsektorn runt medelvärdet för de tio senaste åren trots att man redan kan se arbetskraftsproblem inom vissa yrkesgrupper.



Figur 6.3 Löneglidning per arbetsgivarsektor, procent

Källa: Statistikcentralen

Kommunsektorns arbetskraftssituation och -underskott

Det finns ingen exakt kommunvis statistik om kommunsektorns arbetskraftssituation och -underskott. KT Kommunarbetsgivarna gör dock årliga arbetskraftsfrågningar. Arbetskraftssituationen för vissa yrkesgrupper inom social- och hälsovården och småbarnspedagogiken utreds vartannat år. Arbetskraftssituationen för läkare utreds varje år. KT Kommunarbetsgivarnas senaste utredning gäller situationen i november 2019. Förfrågan täcker ca 65 procent av den kommunala personalen inom berörda yrkesgrupper.

Svarsfrekvensen varierar mellan yrkesgrupperna och i vissa är den 70–80 procent. Förfrågan gällde inte läkare eller tandläkare, för vilka egna utredningar görs årligen.

I KT Kommunarbetsgivarnas senaste förfrågan var arbetskraftsunderskottet²⁶ för yrkesgrupper inom social- och hälsovården och småbarnspedagogiken i snitt 2,2 procent. I november 2019 hade de svarande kommunerna och samkommunerna ett totalt underskott på 2 800 personer i berörda befattningar. Det totala behovet av nya tjänster/uppgifter i arbetsavtalsförhållande var 1 080 eller 0,9 procent av det sammanlagda antalet för berörda yrkesgrupper.

På basis av 2019 års utredning är underskottet relativt sett större i socialvården och småbarnspedagogiken än i hälsovården. Relativt sett hade man störst underskott av talterapeuter (11 % eller 54 personer), socialarbetare inom barnskydd (9,2 % eller 115 personer), psykologer (5,7 % eller 108 personer), specialbarträdgårdslärare (5,5 % eller 51 personer) och barträdgårdslärare (5,2 % eller 602 personer) samt socialarbetare och specialsocialarbetare (4,4 % eller 80 personer). Kvantitativt hade man störst underskott av barträdgårdslärare samt närvårdare i socialservice, barnskötare, hemvårdare och vårdare av personer med utvecklingsstörning (2,3 % eller 556 personer). Kvantitativt hade man också stort underskott av närvårdare och primärskötare i hälsotjänster (2,5 % eller 441 personer) samt sjukskötare och specialsjukskötare (1,2 % eller 411 personer).

Av vakanserna hade ca 45 procent inte fyllts eftersom en rekryteringsprocess pågick vid förfrågningstidpunkten och ca 52 procent därför att ingen lämplig person för uppgiften hittats trots att man haft en rekryteringsprocess. Situationen varierade i yrkesgrupperna. Av vakanta positioner för specialbarträdgårdslärare berodde 81 procent på att ingen lämplig person för uppgiften hittats. Motsvarande andel för barträdgårdslärare var 70 procent. Däremot hade t.ex. bara 18 procent av de vakanta positionerna för sjukskötare denna orsak. I övriga fall var positionen vakant därför att rekryteringsprocessen pågick eller hade avbrutits.

Utifrån förfrågan var andelen vakanta positioner rätt liten. Arbetskraftsunderskottet är klart större i vissa yrkesgrupper.

På basis av förfrågan har kommunsektorn även yrkesgrupper där underskottet är obefintligt eller mycket litet. Sådana är bl.a. barnmorskor, överskötare och ledande skötare,

²⁶ I förfrågan utreddes hur många vakanta tjänster/uppgifter som fanns 1.11.2017. Arbetskraftsunderskottet har beräknats genom att från vakanta tjänster/uppgifter dra av sådana där man inte behövde anställa någon. Arbetskraftsunderskottet i procent har erhållits genom att relatera underskottet till summan av den arbetande personalen och det beräknade underskottet.

personliga assistenter, familjedagvårdare i det egna hemmet och vårdbiträden. Arbetskraftssituationen varierar avsevärt också mellan regioner.

I förfrågan ansågs det största problemet vara att det för vakanta positioner inom vissa yrkesgrupper inte finns tillräckligt kvalificerade sökande, som uppfyller behörighetsvillkoren. Trots att de vakanta positionerna är relativt få tvingas man för viss tid fylla dem med obehörig personal, och i många kommuner och samkommuner är det nästan omöjligt att få behörig personal till vikariat. Detta problem gäller särskilt socialarbetare. Det finns också problem att rekrytera behörig personal i andra yrkesgrupper, framförallt barnträdgårdslärare och specialbarnträdgårdslärare. Situationen förklaras delvis av de strikta behörighetsvillkoren och ett otillräckligt utbildningsutbud i fråga om dessa yrkesgrupper.

År 2004 var arbetskraftsunderskottet i förfrågans yrkesgrupper ca 2 procent. År 2008 hade underskottet ökat till ca 5 procenten men sjönk till drygt 3 procent 2012. I föregående förfrågan 2017 var underskottet 2 procent eller nästan lika mycket som i den förfrågan som beskriver situationen i slutet av 2019.

STORA REGIONALA SKILLNADER I BRISTEN PÅ LÄKARE

Hälsocentralernas läkarbrist har utretts sedan 1986, först genom Läkarförbundet och senare i samarbete med KT Kommunarbetsgivarna, social- och hälsovårdsministeriet och Institutet för hälsa och välfärd. Trots att det totala antalet läkare ökat under de senaste åren var läkarbristen 2013–2018 alltså ca 4–6 procent, som lägst 3,5 procent 2016. Detta förklaras av allt fler läkare de senaste åren gått till den specialiserade sjukvården, den privata sektorn och företags- hälsovården delvis på hälsocentralernas bekostnad.

Enligt en enkät till alla överläkare på Finlands hälsocentraler i oktober 2018 var läkarbristen 5,7 procent (Läkarförbundet m.fl. 2019). Detta var en tvärsnittsundersökning med 100 procent svarsfrekvens. Enligt den hade 60 procent av hälsocentralerna ingen läkarbrist. År 2018 bodde något över 80 procent av finländarna i ett område med högst 10 procent läkarbrist. I motsats bodde ca 6 procent i ett område med över 20 procent läkarbrist. Det är ca 300 000 finländare.

Enligt undersökningen finns det stora regionala skillnader i hälsocentralernas läkarbrist. I universitetssjukhusens specialansvarsområden fanns den relativt sett största bristen inom Kuopio universitetssjukhus område och den minsta inom Uleåborgs universitetssjukhus område. Landskapsvis var läkarbristen störst i Kajanaland, där ungefär en fjärdedel av läkartjänsterna var vakanta. Även i Södra Savolax, Mellersta Finland, Södra Karelen och Södra Österbotten överstiger läkarbristen 10 procent. I regionerna Länsi-Pohja och Mellersta Österbotten fanns det inte alls brist, vilket för Länsi-Pohjas del förklaras av utkontraktering och ett tjänstebaserat beräknings sätt. Utkontraktering av vården gör det svårare att bedöma bristen.

Allt fler läkare har ett vikariat på hälsocentralen i stället för en fast tjänst. Ökningen av visstidsanställningar medför utmaningar för utvecklandet av långvariga vårdrelationer.

I specialiserad sjukvård var läkarbristen 2018 ca 5,9 procent (KT Kommunarbetsgivarna 2018). Relativt sett fanns det flest vakanta positioner inom psykiatriska specialiteter, barnneurologi, fysiatri, geriatrik och laboratoriemedicin, där över 8 procent av tjänsterna var vakanta. Av de akutmedicinska tjänsterna var 16 procent vakanta, men detta förklaras delvis av brist på kvalificerad personal inom det unga specialistområdet.

Tydliga skillnader i kommunsektorns pensionsavgångar regionalt och per kommunstorleksklass

Skillnader i de försäkrades ålders- och yrkesstruktur mellan landskapen avspeglas i pensionsavgångarna. Antalet försäkrade har ökat kraftigt i Nyland och över genomsnittet även i Mellersta Österbotten och Kajanaland, men i övrigt har antalet varit nästan oförändrat eller sjunkit (tabell 6.3). Nedgången är kraftigast i Kymmenedalen, Satakunta, Päijänne-Tavastland och Mellersta Finland.

År 2018 var medelåldern för kommunsektorns försäkrade i Österbotten, Mellersta Österbotten och Nyland under genomsnittet för Fastlandsfinland medan den i Lappland, Kymmenedalen och Satakunta låg klart över genomsnittet. Under de senaste tio åren har medelåldern ökat mer än genomsnittligt i framförallt Norra Österbotten, Kymmenedalen, Mellersta Finland och Egentliga Tavastland.

Tabell 6.3 Antal försäkrade inom kommunsektorn och deras medelålder landskapsvis 2008 och 2018 (försäkrade i arbetsavtals- och tjänsteförhållanden den 31 december).

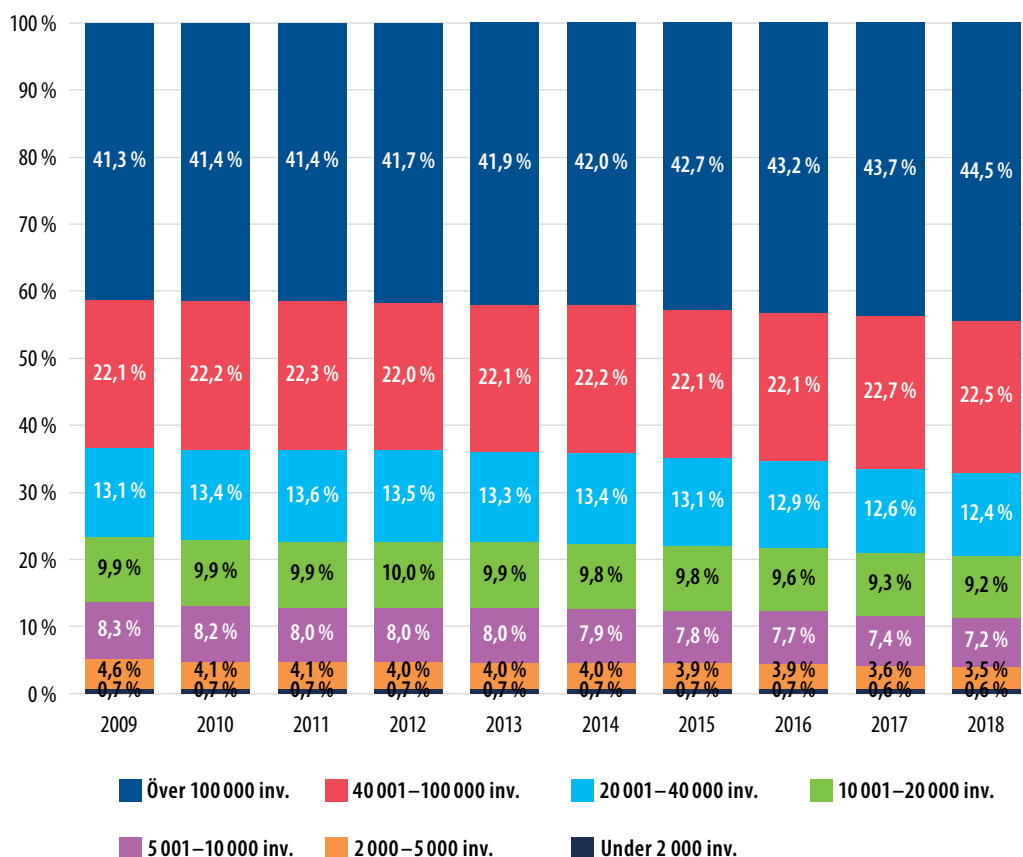
Landskap	Antal			Medelålder		
	2008	2018	Förändring 2008–2018, %	2008	2018	Förändring 2008–2018 år
Åland	2 252	3 592	59,5 %	44,0	42,2	-1,7
Södra Karelen	12 006	12 086	0,7 %	46,3	46,8	0,6
Södra Österbotten	20 763	20 806	0,2 %	45,3	45,7	0,4
Södra Savolax	15 434	15 314	-0,8 %	46,4	46,5	0,2
Kajanaland	7 639	8 153	6,7 %	46,4	46,8	0,4
Egentliga Tavastland	15 676	15 612	-0,4 %	45,4	46,4	0,9
Mellersta Österbotten	8 170	8 833	8,1 %	44,8	44,7	-0,1
Mellersta Finland	26 453	24 784	-6,3 %	45,4	46,3	0,9
Kymmenedalen	16 586	15 040	-9,3 %	46,0	47,0	1,0
Lappland	18 986	18 298	-3,6 %	47,0	47,3	0,3
Birkaland	45 214	45 189	-0,1 %	44,9	45,6	0,7
Österbotten	19 305	18 953	-1,8 %	44,7	44,9	0,2
Norra Karelen	16 669	16 552	-0,7 %	46,0	46,6	0,6
Norra Österbotten	40 263	40 128	-0,3 %	44,7	46,0	1,4
Norra Savolax	26 390	27 049	2,5 %	45,7	46,2	0,5
Päijänne-Tavastland	18 111	16 920	-6,6 %	45,9	46,3	0,4
Satakunta	22 037	20 382	-7,5 %	46,3	47,0	0,7
Nyland	130 727	148 609	13,7 %	44,5	44,5	-0,1
Egentliga Finland	45 074	46 147	2,4 %	45,0	45,2	0,3
Finland totalt	506 271	523 258	3,4 %	45,4	45,6	0,2

Källa: Keva

Ålderspensionsavgången är lägst i Nyland och Norra Österbotten på grund av de försäkrades åldersstruktur. I Södra Karelen, Södra Savolax, Lappland och Norra Savolax ligger avgången över genomsnittet. Efter pensionsreformens höjning av åldersgränserna minskade ålderspensionsavgången överlag 2017–2018 och i alla landskap utom Södra Karelen, Päijänne-Tavastland, Norra Savolax och Kymmenedalen.

Sjuk- och invalidpensionsavgången är högst i Kajanaland, Lappland, Norra Karelen och Norra Savolax medan den är lägst i Nyland och Österbotten. Sjuk- och invalidpensionsavgången har stigit på landsnivå de två senaste åren. Regionalt har den på senare år i relativa tal stigit mest i Södra och Norra Karelen, Kajanaland och Egentliga Tavastland. I Nyland, Mellersta och Södra Österbotten, Egentliga Finland, Kymmenedalen och Satakunta har den till och med minskat något 2017–2018.

Nästan hälften av kommunsektorns försäkrade (45 %) arbetade vid utgången av 2018 i kommuner med över 100 000 invånare (figur 6.4). Nästan en fjärdedel hade en arbetsgivare från kommungruppen 40 000–100 000 invånare. Under de senaste tio åren har försäkrade koncentrerats till dessa största grupper medan de övrigas andelar stadigt minskat.

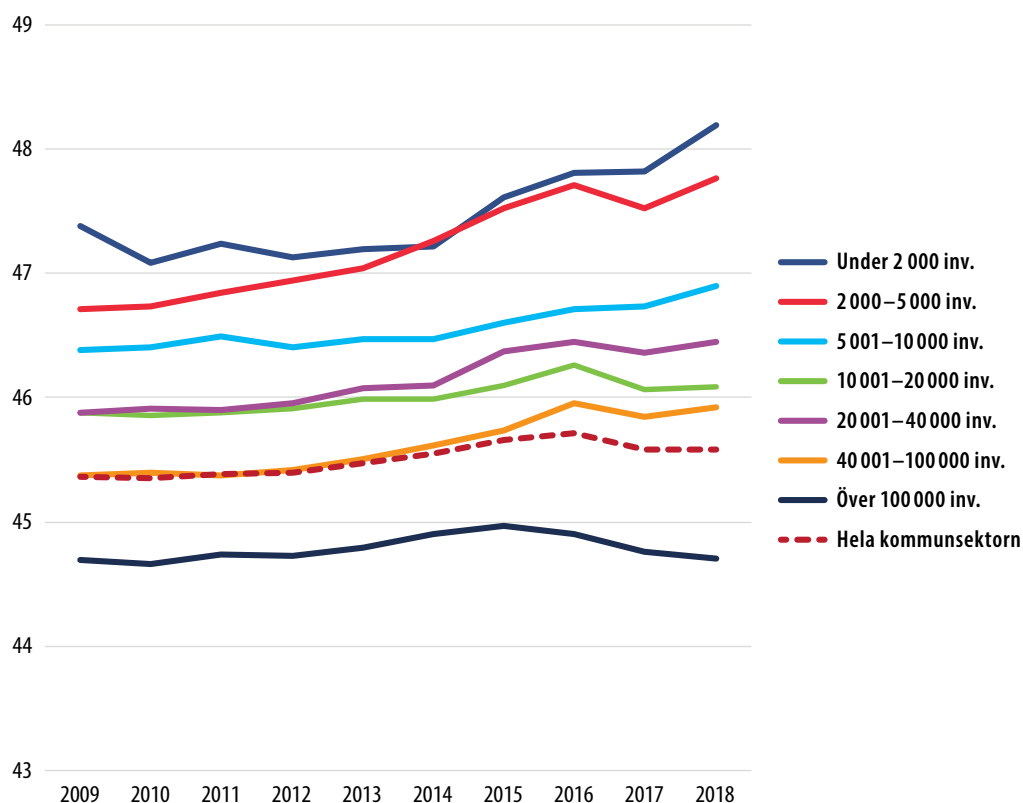


Figur 6.4 Fördelning av kommunsektorn försäkrade enligt arbetsgivarens kommunstorlek 2009–2018 (försäkrade i arbetsavtals- och tjänsteförhållande den 31 december).

Källa: Keva

När de försäkrade koncentreras till de största kommunstorleksklasserna och antalet försäkrade minskar i de mindre storleksklasserna påverkar det även de försäkrades medelålder,

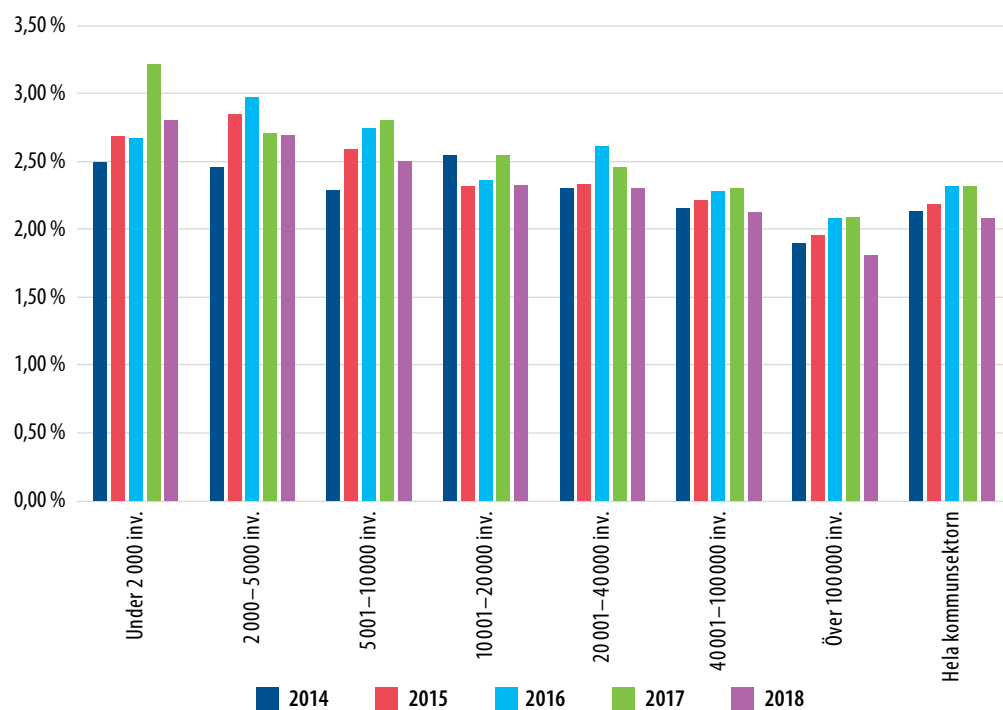
som nästan går i omvänd riktning med kommunstorleken. De försäkrades medelålder har inte stigit på tio år i de största kommunerna medan den stigit klart mer än genomsnittet i små kommuner (figur 6.5).



Figur 6.5 Medelålder för kommunsektorns försäkrade enligt arbetsgivarens kommunstorlek 2009–2018 (försäkrade i arbetsavtals- och tjänsteförhållanden den 31 december).

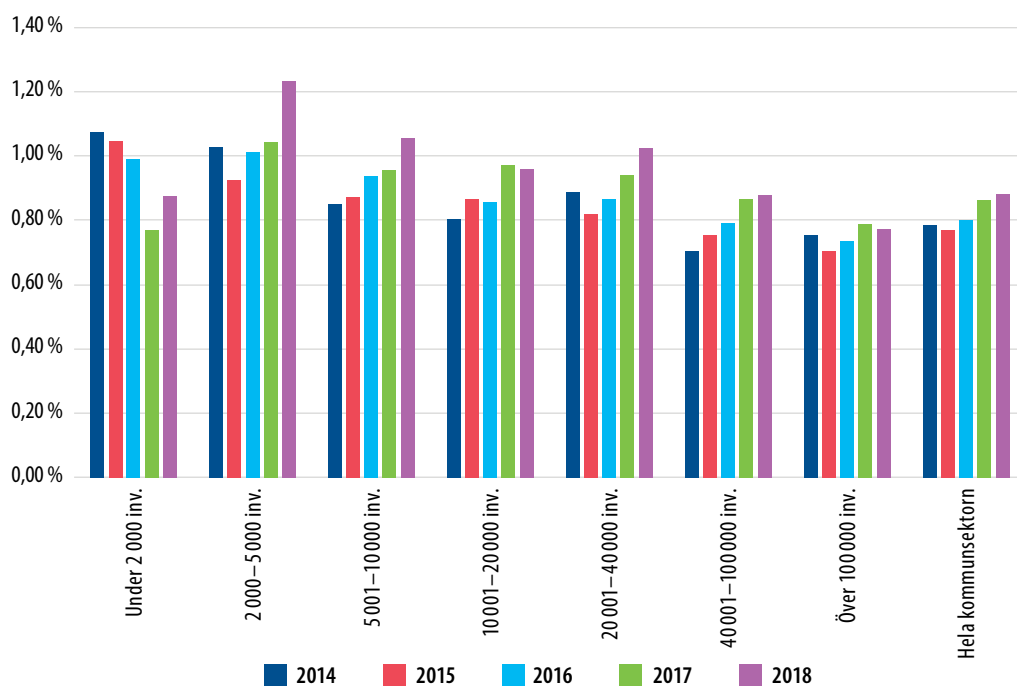
Källa: Keva

Kommunernas åldersstruktur avspeglas i granskningen enligt invånarantal. Både ålders- och sjuk- och invalidpensionsavgångarna är i snitt något högre i de minsta kommunerna och lägre i de största kommunerna (figur 6.6). Den allmänna trenden – ökad sjuk- och invalidpensionsavgång de tre senaste åren och minskad ålderspensionsavgång 2017–2018 – syns i alla klasser (figur 6.7).



Figur 6.6 Ålderspensionsavgång för kommunsektorns försäkrade enligt arbetsgivarkommunens invånarantal 2014–2018

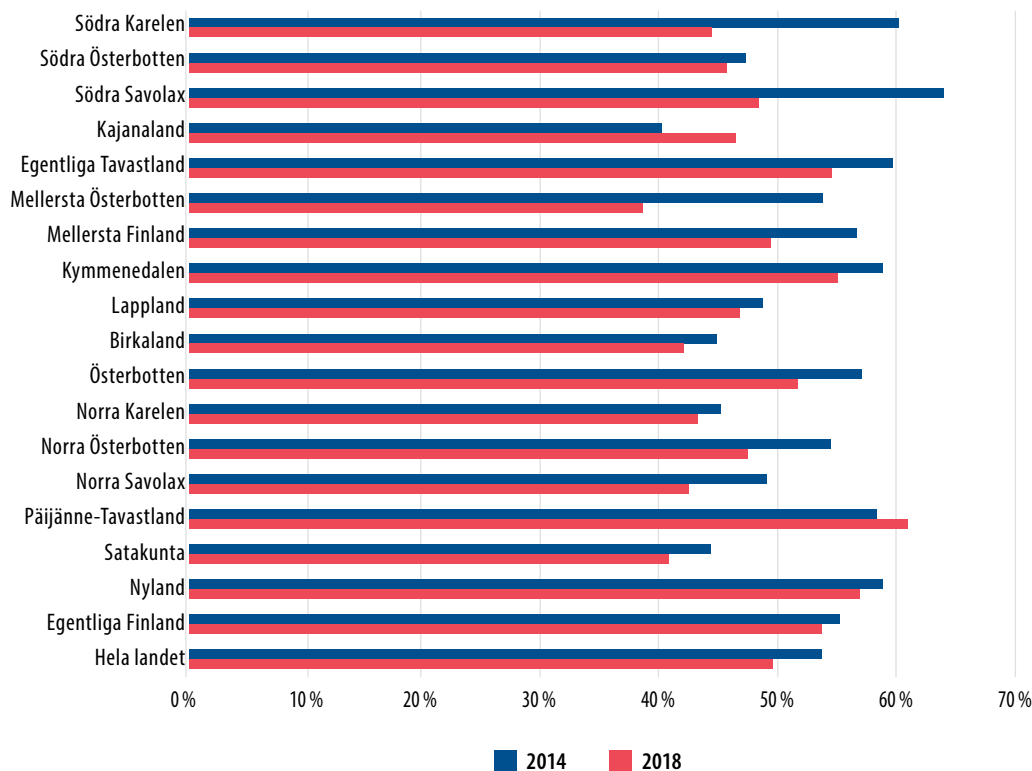
Källa: Keva



Figur 6.7 Sjuk- och invalidpensionsavgång för kommunsektorns försäkrade enligt arbetsgivarkommunens invånarantal 2014–2018

Källa: Keva

Andelen full pension av alla sjuk- och invalidpensioner är lägst i Mellersta Österbotten och Satakunta medan den är högst i Päijänne-Tavastland, Egentliga Tavastland, Kymmenedalen och Nyland (figur 6.8). Andelen fulla sjuk- och invalidpensioner i hela landet har minskat under fem år förutom det sista året medan de partiella sjuk- och invalidpensionerna ökat. Andelen fulla pensioner har minskat mest i Södra Karelen, Södra Savolax och Mellersta Österbotten.



Figur 6.8. Andelen fulla pensioner i kommunsektorns sjuk- och invalidpensionsavgångar 2014 och 2018

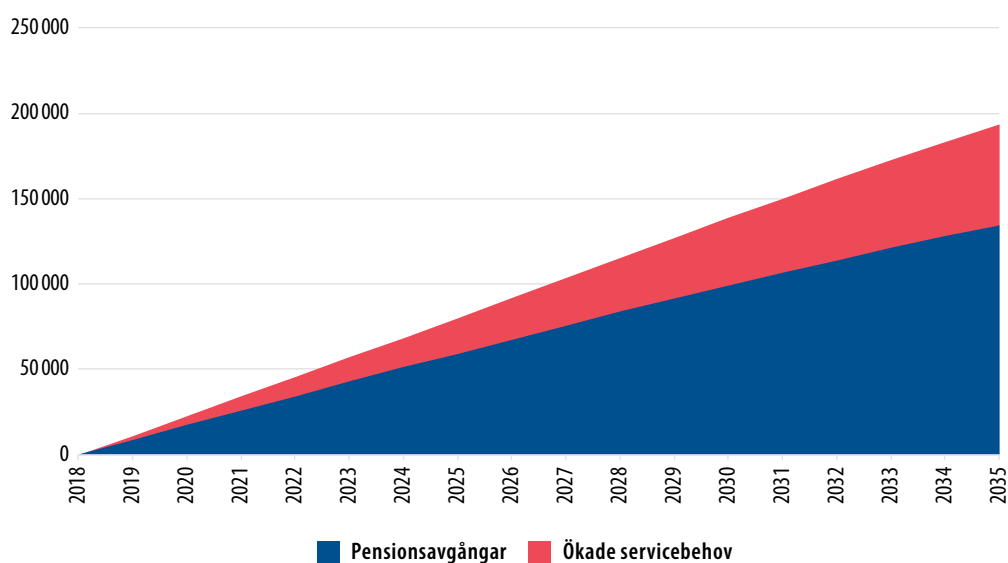
Källa: Keva

6.2 Åldrande befolkning ökar social- och hälsovårdens personalbehov – fallande födelsetal minskar utbildningssektorns personalbehov

Utifrån KT Kommunarbetsgivarnas kompetens- och arbetskraftsbehovsfrågan (2016b) avser de kommande årens personalbehov och nyrekryteringar inom kommunsektorn främst personal med utbildning på hälso- och socialområdet, pedagogisk utbildning och lärarutbildning. 39 procent av rekryteringsbehovet är personer med utbildning på hälsoområdet, vilka framförallt behövs inom social- och hälsoområdet. I kommunsektorns framtida kompetensbehov betonas kompetens inom förändringsledarskap, utveckling och service. Ekonomi- och personalledning samt teknisk och ICT-kompetens behövs ungefär lika mycket som allmän ledningskompetens och interaktionskompetens.

Enligt resultaten från KT Kommunarbetsgivarnas arbetskraftsfrågan är tillgången på arbetskraft dålig under de närmaste åren framförallt i följande yrkesgrupper: socialarbetare inom barnskydd, övriga socialarbetare, talterapeuter, familjedagvårdare i det egna hemmet, barnträdgårdslärare och psykologer. De närmaste årens arbetskraftssituation ser ut att vara särskilt bra för skolgångsassistenterna, fysioterapeuterna, avdelningssekreterarna samt närvårdare i social- och hälsovården.

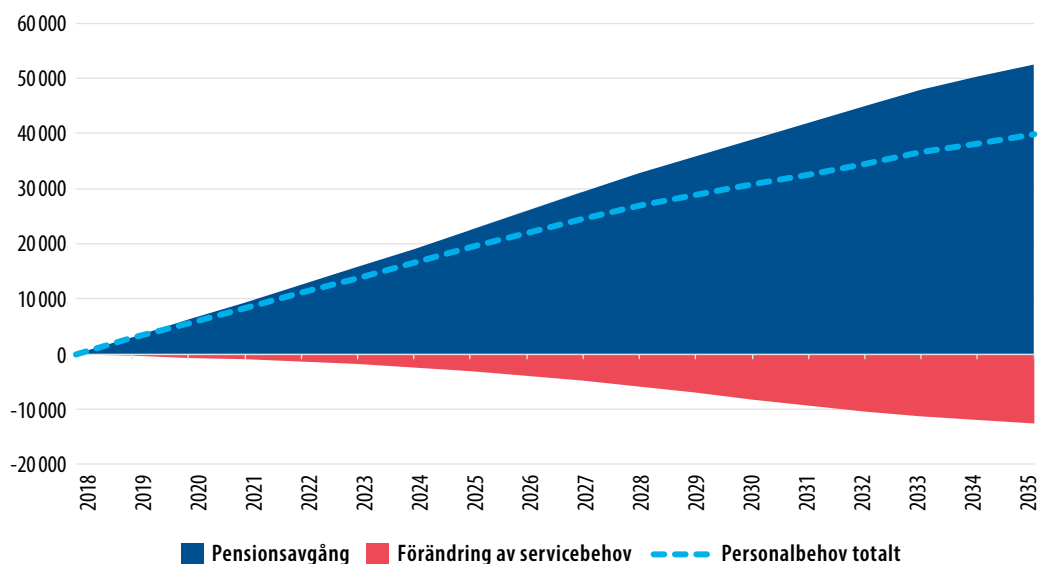
Finansministeriets ekonomiska avdelning bedömde hösten 2019 att social- och hälsovårdens beräknade behov av mer personal på grund av åldrande befolkning, ökade servicebehov och pensionsavgångar är ca 200 000 fram till mitten av 2030-talet (figur 6.9). Ungefär 60 000 av detta beräknade tilläggsbehov beror på ökade servicebehov och över 130 000 på pensionsavgångar. Bedömningen bygger på beräknat personalantal enligt nationalräkenskaperna och beräknad behovsökning enligt SOME-modellen samt Kevas prognos över kommunsektorns pensionsavgångar.



Figur 6.9. Beräknat behov av mer personal i social- och hälsovårdsuppgifter fram till 2035

Källa: FM, Keva

Utifrån bedömningen från finansministeriets ekonomiska avdelning finns det möjlighet att inom utbildningssektorn minska personalen med ca 13 000 fram till 2035 på grund av fallande födelsetal och därav följande minskning av personalbehovet. Eftersom mer än 50 000 personer går i pension under samma tid bedöms utbildningssektorn sammantaget behöva en personalökning med ca 40 000 fram till 2035 (figur 6.10).



Figur 6.10. Beräknat behov av mer personal i utbildningssektorns uppgifter fram till 2035

Källa: FM, Keva

Befolkningen i arbetsför ålder bedöms minska med 55 000 fram till 2035. Ifall vi inte klarar att öka produktiviteten i de offentliga tjänsterna innebär den ovan beskrivna personalökningen att mindre resurser är tillgängliga för den privata sektorn. Risken är också att den ovan beskrivna situationer ökar trycket på lönerna och därmed höjer arbetskraftskostnaderna.

De närmaste åren pensioneras 16 000 kommunanställda per år

Personalens kommande pensionsavgångar kan granskas utifrån Kevas pensionsavgångsprognos. Den beskriver de nuvarande OffPL-försäkrades beräknade pensionsavgång²⁷. Prognosen tar inte hänsyn till personalomsättningen, m.a.o. att de som går i pension ersätts med nya anställda. Prognosens personantal beskriver de arbetspensionsförsäkrade, inte tjänster/uppgifter eller årsverken.

²⁷ Granskningen omfattar försäkrade i arbetsavtals- och tjänsteförhållande 31.12.2018. Med är också anställda utan inkomst under året (arbets- eller tjänstlediga o.d.). Lärare som försäkrats enligt statens pensionssystem men arbetar i kommunerna ingår här bland kommunanställda. Närstående- och familjevårdare, konsulter och uppdragstagare eller förtroendevalda OffPL-försäkrade är inte med i beräkningarna. Prognosen beaktar ålders- samt sjuk- och invalidpensioner. Personer som fått partiell sjuk- eller invalidpension fortsätter oftast arbeta och har därför bedömts separat från avgångar med full sjuk- eller invalidpension. Vid granskning av antalet fulla och partiella pensioner ska man beakta att vägen till full pension ofta går genom partiell sjuk- eller invalidpension, varvid bara den föregående partiella pensionen räknas till pensionsavgångstalen.

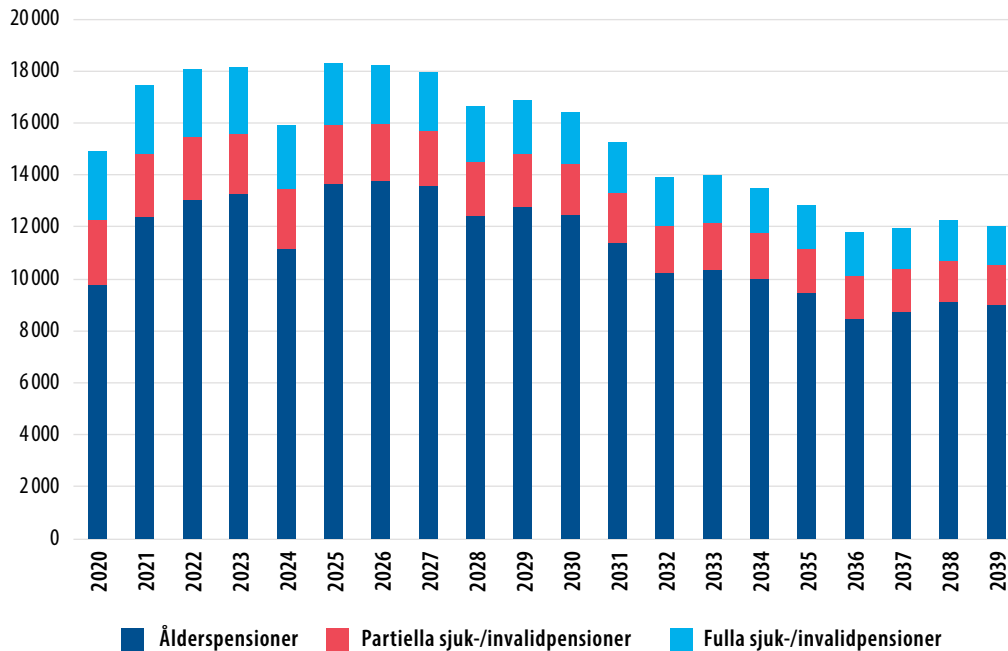
Prognosens beräkningsmodell har genererat sannolikhetstal som avrundats till heltal för att beskriva antalet personer som går i pension. Periodens procenttal beskriver hur stor del av det ursprungliga antalet anställda som går i pension under perioden²⁸, vilket möjliggör jämförelser av t.ex. regioner och yrkesgrupper. Prognosen bygger på de senaste årens pensionsavgångar med beaktande av åldersstrukturen och dess förändring, yrkesgrupp och kön²⁹.

När ålderspensionsåldern höjs bedöms antalet sjuk-/invalidpensioner öka något. Det är dock svårt att exakt beräkna effekterna av denna utveckling. Antalen är rena beräkningar av utfallet åren före ålderspensionen utan bedömningar av hur den höjda medelåldern för personer som går i pension påverkar sjuk-/invalidpensionsavgången. Prognosen inkluderar inte heller bedömningar av effekterna av förändringar i verksamhetsomgivningen.

Antalet försäkrade kommunanställda i arbetsavtals- och tjänsteförhållande 31.12.2018 uppgick till 523 264 (inkl. grundskole- och gymnasielärare som försäkrats enligt statens pensionssystem). Deras beräknade pensionsavgångar 2020–2039 enligt pensionsslag visas i figur 6.11.

28 Den som gått i pension är en person vars arbetslivsgrundade pension (annan än partiell förtida ålderspension, deltidspension eller familjepension) började året i fråga. Därtill förutsätts att personen inte fått någon arbetslivsgrundad pension inom två år.

29 I prognosen beräknas 2017 års pensionsreform höja den flexibla nedre åldersgränsen för ålderspension först med regelbundna tremånadershöjningar och senare enligt hur den förväntade livslängden utvecklas. Reformen har modellerats ganska mekaniskt i prognosen, vilket i några av åren avspeglas som stora variationer i det beräknade antalet personer som avgår med ålderspension. Variationerna blir knappast så stora i verkligheten. 2017 års pensionsreform förde med sig två nya pensionsslag, partiell förtida ålderspension samt arbetslivspension. Med partiell förtida ålderspension kan den som närmar sig pensionsåldern börja ta ut en fjärdedel eller hälften av den intjänade pensionen oavsett om personen går ned i arbetstid eller inte. I likhet med deltidspensionerna är partiella förtida ålderspensioner inte med i prognosen. Däremot ingår arbetslivspensionerna i de presenterade sjuk- och invalidpensionstalen.



Figur 6.11 Kommunanställdas (försäkrade 31.12.2018) beräknade pensionsavgång enligt pensionsslag 2020–2039

Källa: Keva

Enligt pensionsavgångsprognosen går över 16 000 kommunanställda i pension årligen 2020–2024, vilket är ca 3 procent av de försäkrade. Här beaktas inte personalomsättningen, m.a.o. att de som går i pension ersätts med nya anställda, eller annan rörlighet.

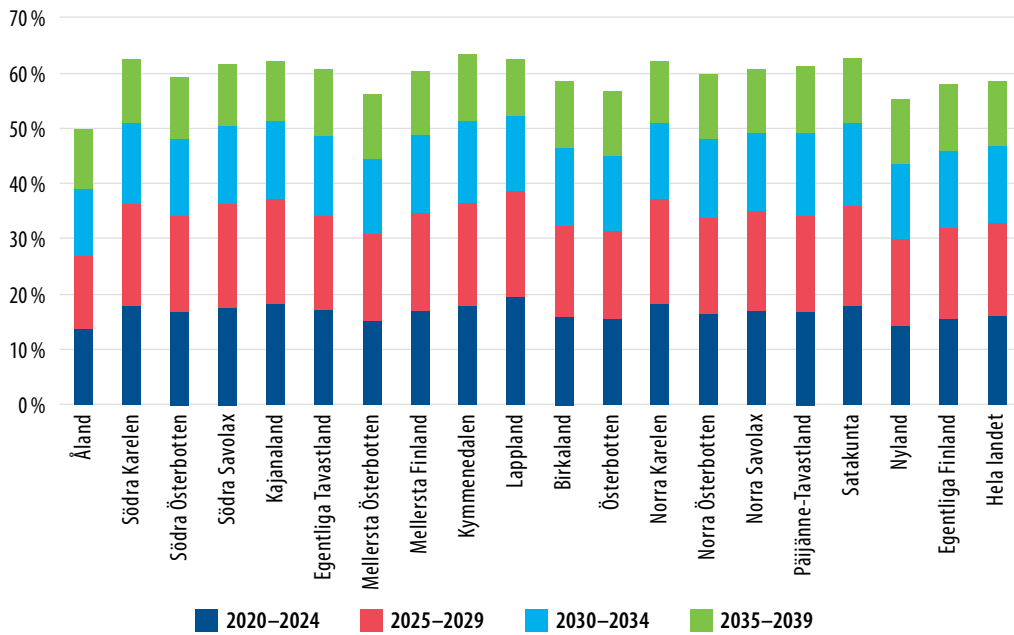
Av försäkrade kommunanställda vid utgången av 2018 beräknas 306 000 eller ca 59 procent gå i pension fram till 2039 (tabell 6.4). I ålderspension går ca 43 procent (ca 225 000), i full sjuk-/invalidpension ca 7,9 procent (ca 41 000) och i partiell sjuk-/invalidpension ca 7,7 procent (ca 40 000) av de försäkrade.

Tabell 6.4 Kommunanställdas (försäkrade 31.12.2018) pensionsavgång 2020–2039 enligt pensionslag, antal och andel av försäkrade 31.12.2018.

Pensionslag	2020–2024		2020–2029		2020–2034		2020–2039	
	personer	andel av försäkrade 31.12.2018	personer	andel av försäkrade 31.12.2018	personer	andel av försäkrade 31.12.2018	personer	andel av försäkrade 31.12.2018
Ålderspensioner	59 637	11,4 %	125 873	24,1 %	180 347	34,5 %	225 143	43,0 %
Partiella sjuk-/invalidpensioner	12 000	2,3 %	22 671	4,3 %	31 957	6,1 %	40 145	7,7 %
Fulla sjuk-/invalidpensioner	12 890	2,5 %	24 005	4,6 %	33 347	6,4 %	41 201	7,9 %
Alla pensioner	84 527	16,2 %	172 549	33,0 %	245 651	46,9 %	306 489	58,6 %

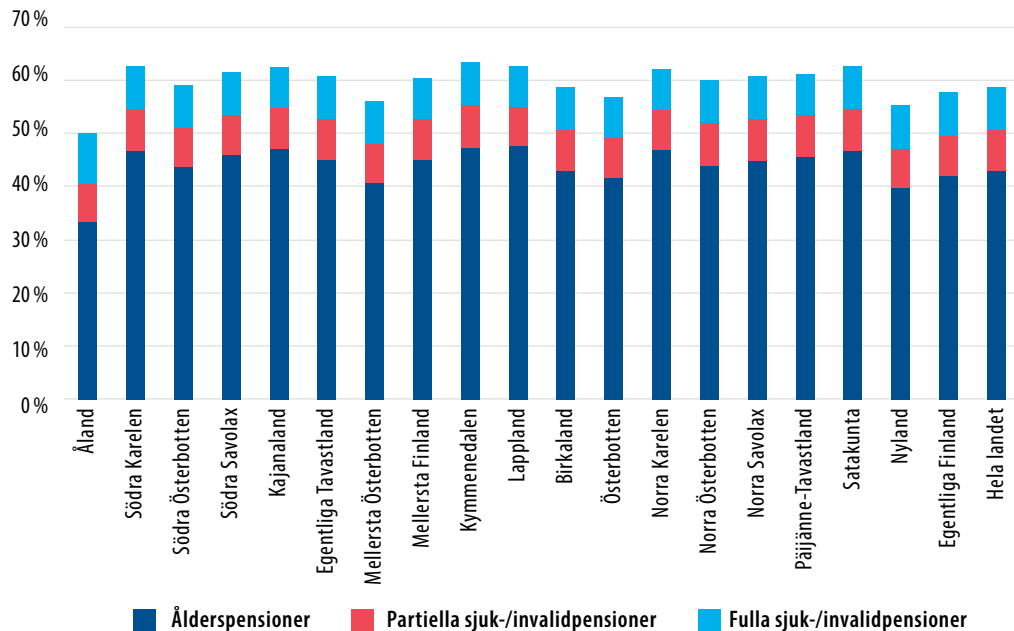
Källa: Keva

Landskapsvis finns det små skillnader i de beräknade pensionsavgångarna. På grund av de försäkrades åldersstruktur finns den lägsta ålderspensionsavgången i Fastlandsfinland i Nyland och den högsta i Kymmenedalen och Satakunta (figur 6.12 och 6.13).



Figur 6.12 Kommunanställdas (försäkrade 31.12.2018) beräknade pensionsavgång landskapsvis med 5 års intervall, andel av antalet försäkrade.

Källa: Keva



Figur 6.13 Kommunanställdas (försäkrade 31.12.2018) beräknade pensionsavgång landskapsvis enligt pensionsslag, andel av antalet försäkrade.

Källa: Keva

Vid granskningstidpunkten är ålderspensionsavgångarna inom de 50 största yrkesgrupperna flest i grupperna för chefer inom utbildning, chefer inom barnvård, överläkare och avdelningsskötare. Dessa uppgifter kommer typiskt i slutet av arbetskarriären. Lägst är ålderspensionsavgångarna för handledare inom ungdomsarbetet, akutvårdare vid sjuktransporter, överläkare och specialistläkare, som har en mycket ung åldersfördelning.

Inom de 50 största yrkesgruppernas bedöms avgången med full sjuk-/invalidpension vara högst hos lantbruksavbytare, vårdare av utvecklingsstörda och personliga assistenter. Partiella sjuk-/invalidpensioner beräknas relativt sett förekomma mest hos instrumentvårdare, socialområdets vårdare och barnmorskor. De lägsta sjuk-/invalidpensionsavgångarna finns bland grundskole- och gymnasielärare, klasslärare, chefsyrken och brandmän.

Skillnaderna i de försäkrades åldersstruktur syns i kommunsektorns pensionsavgångsprognos. Pensionsavgångarna skiljer sig enligt kommunstorlek så att ju mindre arbetsgivar kommunen är, desto större är andelen försäkrade som beräknas avgå med ålderspension under de följande tio åren. Sjuk-/invalidpensionsberäkningarna varierar knappt enligt kommunstorlek.

KÄLLOR:

KT Kommunarbetsgivarna (2018): Työvoimatiedustelut – Sairaaloiden työvoimatilanne 2018. Läkareförbundet; KT Kommunarbetsgivarna; social- och hälsovårdsministeriet och THL (2019): Terveyskeskusten lääkärtilanne 2018. Helsingfors 2019.

7 Förändringar i befolkningsstrukturen och koncernutvecklingen utmanar den kommunala demokratin

LYFT OCH CENTRALA OBSERVATIONER

- Valdeltagandet i kommunalvalet har sjunkit betydligt från 1970-talets nästan 80-procentiga nivå. Vid kommunalvalet 2017 blev valdeltagandet 58,9 procent. Traditionellt har valdeltagandet varit högst i de till invånarantalet minsta kommunerna. Valdeltagandet varierar också inom kommunerna.
- Kommunfullmäktige i Finland har typiskt varit mansdominerade. En klar majoritet av de invalda ledamöterna vid kommunalvalet 2017 var män – 61 procent. Andelen kvinnor ökade dock med drygt tre procentenheter från valet 2012. Fullmäktigeförsamlingarnas könsfördelning uppvisar en klar variation i kommunstorleksklasserna så att de största städerna har en jämnare fördelning. I regel finns det dock klart fler äldre och medelålders än unga vuxna bland kommunernas beslutsfattare.
- Jämte kommunalvalets representativa demokrati har det i stora städer och stadsregioner efterlysts mer direkta och informella sätt att delta och påverka för att slå vakt om invånarnas påverkansmöjligheter och kommunernas roll som den lokala demokratis primära enhet.
- Koncernutvecklingen är en stor utmaning för öppenheten och transparensen i kommunernas förvaltning och beslutsfattande.

Den kommunala självstyrelsen åtnjuter ett starkt lagstiftningsskydd i Finland. Enligt Finlands grundlag ska kommunernas förvaltning grunda sig på självstyrelse för kommunens invånare. Detta understryker att det handlar om kommuninvånarnas självstyrelse. Också kommunallagen syftar primärt till att skapa förutsättningar för att förverkliga kommuninvånarnas självstyrelse och möjligheter att delta i och påverka kommunens verksamhet.

Förverkligandet av den kommunala demokratin och invånarnas möjligheter att delta och påverka sker i första hand representativt genom att kommunens röstberättigade väljer in representanter till kommunfullmäktige vid kommunalval vart fjärde år. Framförallt på 2000-talet har man skapat komplement till den representativa demokratin genom alternativa sätt med vilka invånarna kan påverka kommunens beslutsfattande och verksamhet. Kommuninvånarnas möjligheter att delta och påverka tryggas även i lagstiftningen. Enligt kommunallagen ska fullmäktige sörja för invånarnas och serviceanvändarnas mångsidiga och effektiva möjligheter och sätt att delta och påverka.

Forskning visar att den finländska demokratin alltså är högt uppskattad av medborgarna. Finland har återkommande klarat sig bra i internationella organisationers jämförelser av demokrati, mänskliga rättigheter, pressfrihet, korruptionsfrihet och förvaltningens funktionalitet. Generellt kan vi konstatera att demokratin i Finland underbyggs av våra breda möjligheter att delta, stabil förvaltning som bygger på legalitetsprincipen, fritt civilsamhälle, hög bildningsnivå, icke-hierarkisk förvaltning, liten korruption och jämställdhet. Kommunerna har en framträdande roll i upprätthållandet och främjandet av den finländska demokratin.

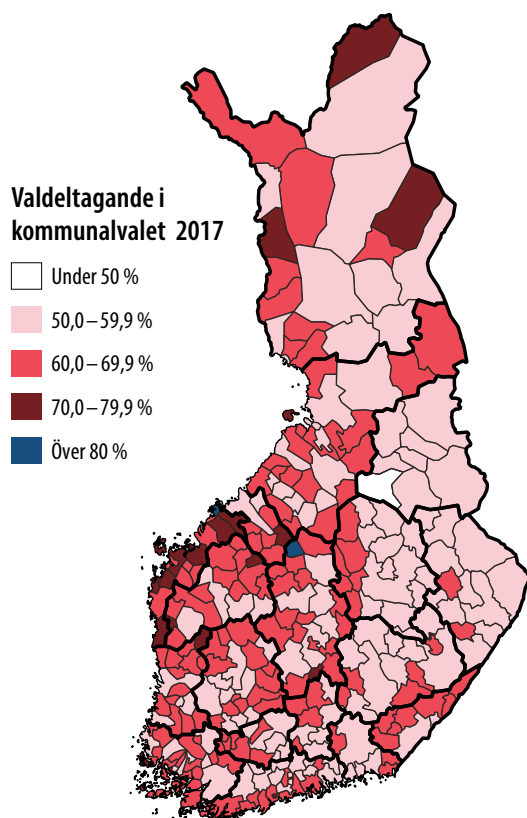
I detta kapitel granskas vår lokala demokrati utifrån valdeltagandet vid kommunalval och kommunfullmäktiges sammansättning. Därtill bedöms påverkan från olika trender såsom vilka utmaningar koncernutvecklingen medför i kommunernas ledningsarbete och för öppenhet och transparens i beslutsfattandet.

7.1 Hur berörs kommundemokratin av förändringar i befolkningsstrukturen?

Den högsta beslutanderätten i kommunerna utövas av kommunfullmäktige, som väljs genom kommunalval vart fjärde år. Hur många ledamöter som väljs beror på kommunens invånarantal, och antalet ledamöter ska alltid vara ojämnt. Det minsta antalet ledamöter är 13 (kommuner med under 5 000 invånare) och det högsta 79 (Helsingfors).

Nedan granskas skillnader mellan kommunerna i fråga om valdeltagande i kommunalvalet, kommunfullmäktiges ålders- och könsfördelning samt antalet kandidater sett till antalet fullmäktigeplatser.

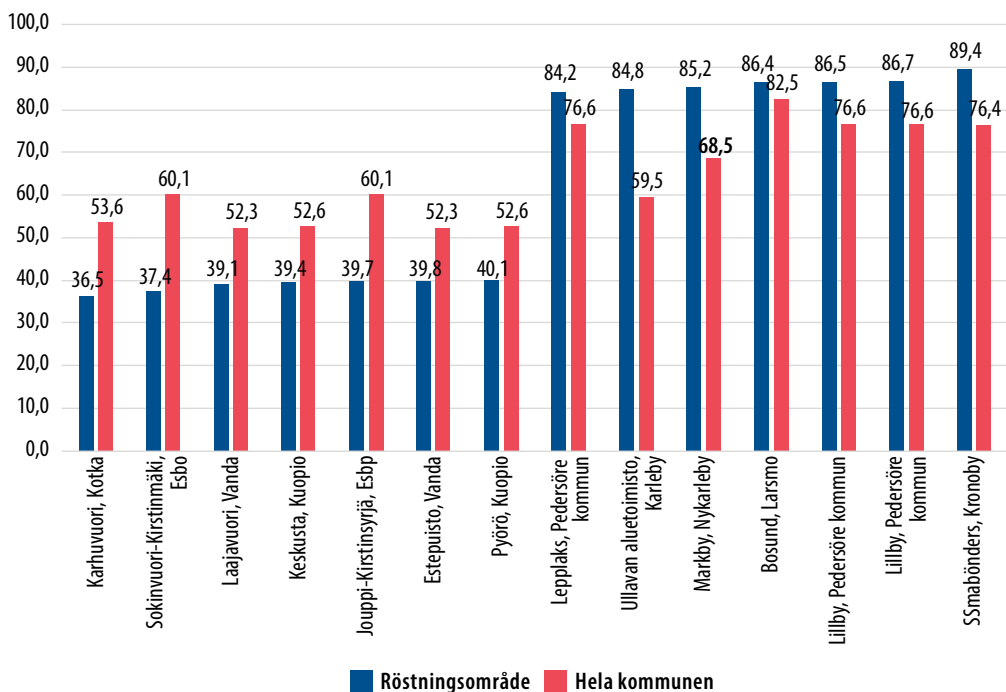
Valdeltagandet i kommunalvalet har sjunkit från över 78 procent på 1970-talet till som lägst 55,9 procent 2000. Vid kommunalvalet 2017 blev valdeltagandet 58,9 procent. Traditionellt har valdeltagandet varit högst i de till invånarantalet minsta kommunerna. Vid kommunalvalet 2017 var det i snitt 66,4 procent i kommuner med under 2 000 invånare. Valdeltagandet i den största kommunstorleksklassen (över 100 000 invånare) var 56,9 procent. Kommunvis varierade valdeltagandet mellan 49,3 och 82,6 procent och i valdistrikten mellan 54,8 och 63,8 procent. Hur starkt mandat kommunernas fullmäktige fått av invånarna varierar alltså mycket.



Figur 7.1 Valdeltagande i kommunalvalet 2017 per kommun

Källa: Statistikcentralen
Kartunderlag: Lantmäteriverket

Valdeltagandet varierar också inom kommunerna. Om vi utelämnar röstningsområden för röstberättigade utan fast adress var valdeltagandet som lägst 36–40 procent vid kommunalvalet 2017. Figur 2.6.2 beskriver var man röstade minst och mest aktivt vid kommunalvalet 2017. De lägsta siffrorna är alla från stora städer. Omkring sex procent av Finlands röstningsområden hade ett valdeltagande under 50 procent. De mest aktiva röstningsområdena fanns i Österbottens kustkommuner, där valdeltagandet låg på 84–90 procent. Spannet mellan det mest aktiva och minst aktiva röstningsområdet i samma kommun är betydande, som mest över 25 procentenheter i figuren. I Helsingfors och Esbo är denna skillnad ca 40 procentenheter.



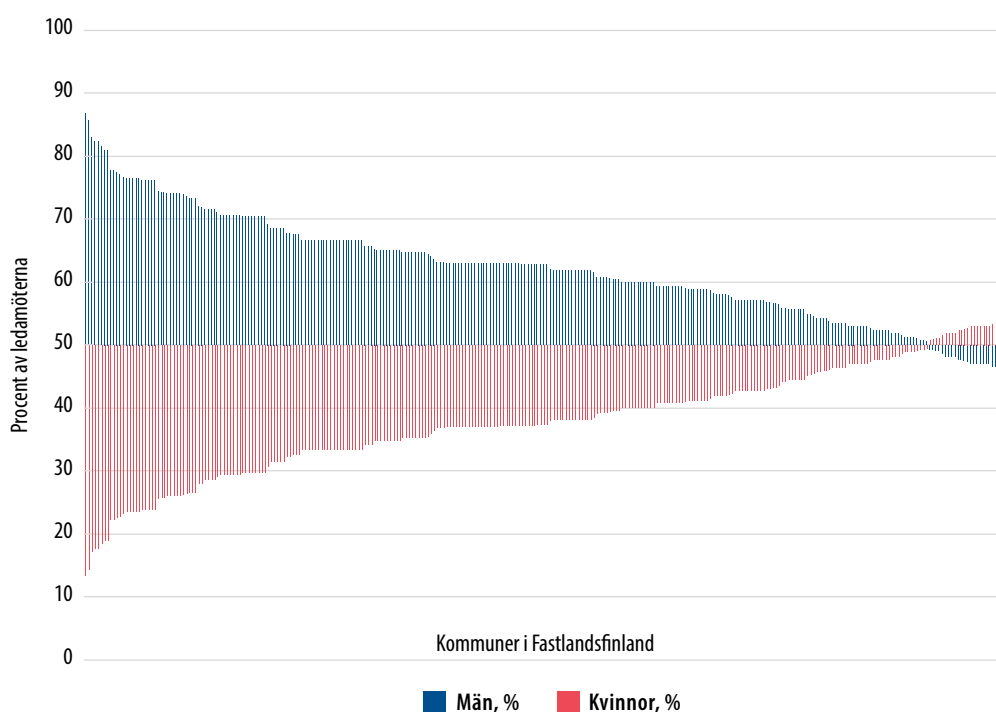
Figur 7.2 Valdeltagande i kommunalvalet 2017, mest aktiva och minst aktiva röstningsområden i Fastlandsfinland

Källa: Statistikcentralen

Kommunfullmäktige i Finland har typiskt varit mansdominerade. En klar majoritet av de invalda ledamöterna vid kommunalvalet 2017 var män – 61 procent. Andelen kvinnor, 39 procent, ökade dock med drygt tre procentenheter från valet 2012 och är större än någonsin. Fullmäktiges könsfördelning uppvisar en klar variation i kommunstorleksklasserna. I stora kommuner med över 100 000 invånare är ca 48 procent av ledamöterna kvinnor, nästan samma andel som männen. Däremot utgör de kvinnliga ledamöterna bara 36 procent

när man tittar på snittet för små kommuner med under 5 000 invånare. Vid kommunalvalet 2017 fick bara 26 kommuner ett fullmäktige där majoriteten av ledamöterna är kvinnor.

Små kommuner, med ett litet antal ledamöter, uppvisar relativt sett de största skillnaderna i könsfördelning. Av figur 7.3 framgår att männen som högst utgör 87 procent av ledamöterna. Den jämnaste könsfördelningen finns i stora städer. Av fullmäktigeordförandena är 39 procent kvinnor och av kommunstyrelseordförandena är de 31 procent. Under mandatperioden som inleddes 2017 har kommunerna dock fler kvinnliga ordföranden än någonsin tidigare.



Figur 7.3 Andel män och kvinnor av ledamöterna vid kommunalvalet 2017, procent av invalda

Vid kommunalvalet 2017 fanns det ca 9 000 öppna fullmäktigeplatser och något under 34 000 kandidater till dem. För varje fullmäktigeplats fanns det alltså i snitt mindre än 4 kandidater. Här finns dock stora skillnader mellan kommunerna eftersom den lägsta kvoten var 1,4 och den högsta 12,8 kandidater per fullmäktigeplats.

Jämfört med kommunalvalet 2012 var antalet kandidater 10 procent lägre och antalet invalda ledamöter sju procent lägre. Nedgången kan delvis förklaras med kommunsammanslagningar och att kommunerna minskat i antal. Å andra sidan visar siffrorna att antalet kandidater minskat mer än de öppna fullmäktigeplatserna, vilket tyder på att kommuninvånarnas intresse för kommunala förtroendeuppdrag har minskat. Å andra sidan kan

även den åldrande befolkningen ligga bakom nedgången. Kommunfullmäktiges medelålder är hög framförallt i mindre kommuner och många som under lång tid verkat i kommunalpolitiken kan ha beslutat sig för att inte längre kandidera.

Av tabell 7.1 framgår hur det vid kommunalvalet 2017 i snitt fanns 9 kandidater per fullmäktigeplats i de största städerna men bara 2–3 kandidater per plats i de mindre kommunstorleksklasserna. En klar majoritet av kandidaterna var män, ca 60 procent, precis som vid tidigare kommunalval, även om det fanns betydande skillnader mellan partierna i kandidaternas könsfördelning. Genomsnittskandidaten var omkring 50 år, mer välutbildad och oftare i arbetslivet än den finländska vuxenbefolkningen i genomsnitt.

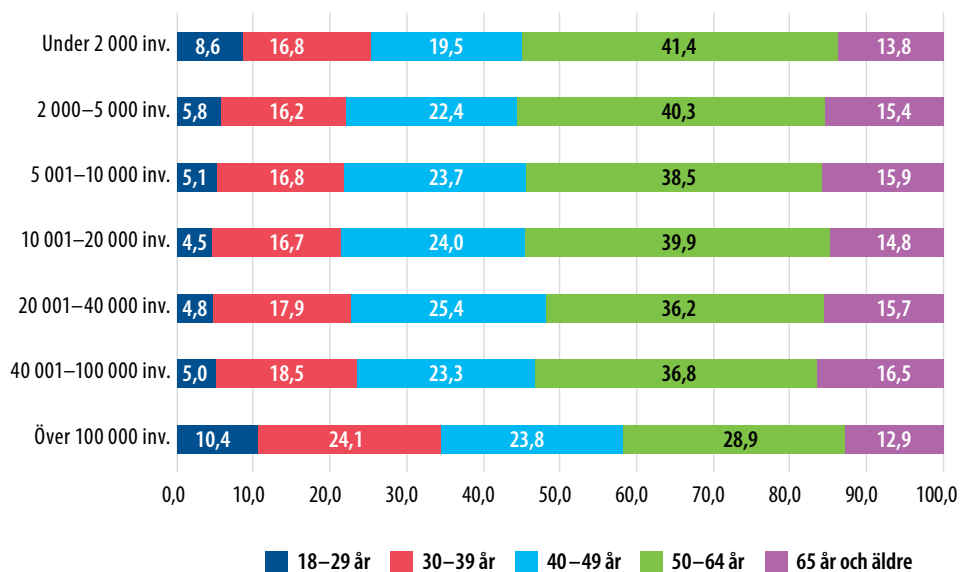
Tabell 7.1 Bakgrundsinformation om valda kommunfullmäktige vid kommunalvalet 2017 per kommunstorleksklass

Storleksklass	Ledamöter i medeltal	Förstagångsledamot, % av invalda	Män, %	Kvinnor, %	Ledamöternas medelålder	Valdeltagande	Kandidater/fullmäktigeplats
Över 100 000 inv.	68	39,7	51,7	48,3	46,8	56,9	9,4
40 001–100 000 inv.	52	41,2	57,3	42,7	50,4	57,0	6,1
20 001–40 000 inv.	45	42,8	59,0	41,0	50,3	57,9	3,9
10 001–20 000 inv.	37	42,4	62,7	37,3	50,6	60,5	3,4
5 001–10 000 inv.	29	46,6	62,1	37,9	50,7	62,0	2,8
2 000–5 000 inv.	21	45,2	64,1	35,9	50,5	62,7	2,4
Under 2 000 inv.	16	44,2	63,2	36,8	49,8	66,4	2,1

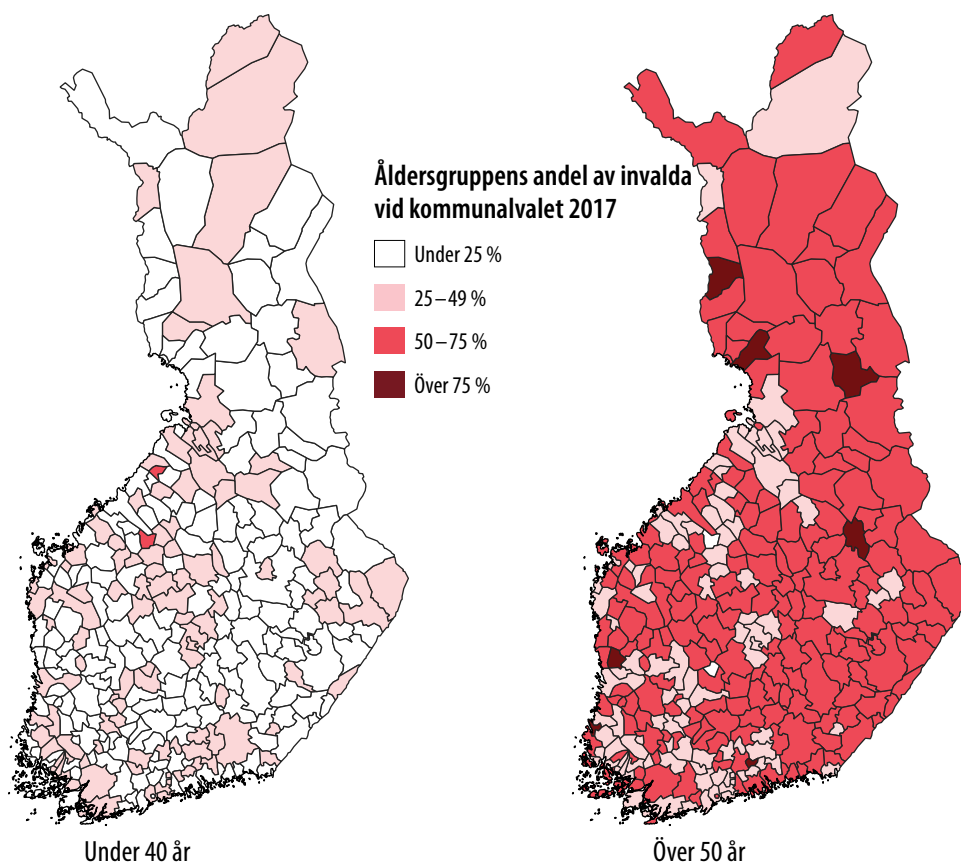
Fullmäktigeledamöternas medelålder har ökat stadigt varje valperiod på 2000-talet. År 2017 var de invalda ledamöternas medelålder något över 50 år medan den så sent som 2000 var omkring 48 år och de kvinnliga ledamöterna i medeltal något yngre än de manliga. När man tittar på åldersgrupper är en betydande del av kandidaterna (35 %) och av de invalda (38 %) 50–64 år. Yngre åldersgrupper var sämre representerade vid valet. Gruppen 18–29 år utgjorde mindre än 9 procent av kandidaterna och mindre än 6 procent av de invalda. I åldersfördelningen för de kommunfullmäktige som valts på 2000-talet har andelen ledamöter som är under 30 år samt 30–39 år hållit sig på nästan samma nivå.

Vid kommunalvalet 2017 utgjorde personer över 50 år majoriteten av de invalda ledamöterna i 198 kommuner och över 70 procent i 32 kommuner. Personer under 40 år utgjorde mindre än 30 procent i 242 kommuner, m.a.o. i fler än 80 procent av alla kommuner. Detta visar hur inte bara de yngsta åldersgrupperna utan även 30–40-åringarna i regel är underrepresenterade i kommunfullmäktige. Kommunerna har klart fler beslutsfattare från äldre

och medelålders åldersgrupper än från gruppen unga vuxna. De unga åldersgruppernas relativa andel av fullmäktigeplatserna ökar i regel med kommunens invånarantal (figur 7.4 och 7.5).



Figur 7.4 Kommunfullmäktiges åldersstruktur per kommunstorleksklass vid kommunalvalet 2017



Figur 7.5 Andel personer under 40 år och över 50 år av invalda ledamöter vid kommunalvalet 2017

Andelen 65-åriga eller äldre ledamöter har ökat stadigt på 2000-talet medan andelen 40–60-åringar minskat. Siffrorna visar att det numera väljs in allt äldre kandidater till fullmäktige medan de ungas intresse att delta i kommunalpolitiken varit förhållandevis lågt i ett par decennier.

Jämte de yngre åldersgrupperna har även personer med annat språk än finska, svenska eller samiska som modersmål traditionellt utgjort en liten andel av både kandidaterna och de invalda. Vid kommunalvalet 2017 var mindre än en procent av de invalda något annat än finsk-, svensk- eller samiskspråkig. Andelen kandidater med annat modersmål än finska, svenska eller samiska ökade dock något jämfört med förra valet.

Utifrån resultaten i kommunalvalet 2017 kan man bedöma att det finns ålders- och könsfördelningsskillnader mellan kommunstorleksklasserna. I de största städerna är fullmäktige i snitt yngre med en jämnare könsfördelning än i mindre kommuner, där fullmäktige har högre medelålder och ofta en majoritet av män. Å andra sidan har de största

kommunerna i medeltal ett klart lägre valdeltagande än små kommuner medan antalet kandidater per fullmäktigeplats är klart fler än i de små kommunerna.

Detta är en utmanande situation med tanke på kommande förändringar i befolkningsstrukturen. För små kommuner med minskande befolkning kan problemet bli att allt färre deltar i kommunalpolitiken och kandiderar i kommunalvalet när befolkningen minskar och blir äldre. Då kan det vara avgörande hur väl kommunerna framöver lyckas aktivera yngre åldersgrupper att delta i kommunens verksamhet och beslutsfattande. Samtidigt finns det också utmaningar i stora städer och stadsregioner. När befolkningen allt mer koncentreras till städerna kommer deltagarna och sannolikt även kandidaterna i kommunalvalet att bli fler. Samtidigt blir konkurrensen om fullmäktigeplatserna hårdare och kommunalpolitiken allt mer professionell och krävande. Stora städer och stadsregioner kommer sannolikt att efterlysa allt fler direkta och informella sätt för deltagande och påverkan vid sidan av kommunalvalets representativa demokrati så att invånarnas påverkansmöjligheter förblir intakta och kommunerna kan fortsätta som primära enheter för närdemokratin.

7.2 Kommunens förvaltning och ledningssystem diversifieras

Kommunerna har mångfasetterade verksamhetsformer och förvaltnings- och beslutsstrukturer. Dessa återspeglar de senaste decenniernas förändringar i samhället och kommunernas verksamhetsomgivning. Numera är kommunerna allt oftare inte bara serviceproducenter utan även beställare, finansiärer, deltagare och avtalsparter i tjänsterna och servicesystemen. Kommunkoncernutvecklingen, flerstegsförvaltningen, decentraliseringen av serviceproduktion och den ökade komplexiteten i behandlade ärenden har ökat behovet att förtydliga ledningen och styrningen av kommunernas verksamheter samt beslutsfattandet och precisera ansvarsfördelningen. Med tanke på invånarna och alla som använder kommunens tjänster är det relevant att de nya verksamhetsförutsättningarna ger dem möjligheter att delta och påverka kommunens verksamhet även i vid bemärkelse. Detta understryker behovet av mer öppenhet i beslutsfattandet och beredningen av ärenden samt att främja adekvat, tydlig och aktuell kommunikation om kommunens verksamhet.

Klara trender i utvecklingen av kommunernas förvaltning är mer diversifierade ledningssystem och förändringar i beslutsorganisationer. Bakom detta finns kommunernas behov att hitta ett system eller en modell som är bäst för den egna kommunen och verksamheten. Förändringstrenden avspeglas i t.ex. att borgmästarmodellen tas i bruk av fler kommuner och att utskottsmodellen blir vanligare vid sidan av nämndmodellen. Båda ledningsmodellerna understryker de förtroendevaldas ställning i såväl beslutsfattandet som beredningen av kommunala beslut. År 2020 finns det sex borgmästarkommuner. Jämte

stora städer som Helsingfors och Tammerfors har även medelstora kommuner som Tusby och Birkala liksom små kommuner som Kärkölä och Puolanka övergått till borgmästarmodellen. Efter kommunalvalet 2021 tas modellen i varje fall i bruk också i Åbo och Lahtis.

Modellen syftar till att öka beslutsfattarnas politiska ansvar gentemot väljarna. Samma utvecklingslinje avspeglas i att antalet förtroendevalda med del- eller heltidsuppdrag ökat de senaste åren. Framförallt i större städer har det blivit vanligare att uppdraget som kommunstyrelseordförande sköts på del- eller heltid.

KOMMUNALLAGEN ÄR REFORMERAD OCH REFORMERAS

Styrningen av kommunernas förvaltning, beslutsfattande och ekonomi reformerades kraftigt genom den nya kommunallagen (410/2015) som trädde i kraft 2015. Målet med lagen var bl.a. att trygga ekonomiskt hållbar verksamhet, betona långsiktigt ansvarstagande i beslutsfattandet, stärka den politiska ledningens beslutsförmåga, betona helhetsperspektivet och koncernstyrningen samt öka den representativa demokratins funktionalitet och transparensen i beslutsfattandet.

Definitioner av begrepp i kommunens verksamhet samt mer specifik reglering av koncern- och ägarstyrningen ökade förutsättningarna för strategiskt ledarskap samt styrning av verksamhet, ekonomi och tjänster ur ett helhetsperspektiv. Kommunerna ålades skyldighet att upprätta en kommunstrategi med långsiktiga mål för verksamheten och ekonomin som grund för ledningsarbetet. Förvaltningsstadgan fick utökat innehåll och dess roll som operativt och ekonomiskt styrmedel betonades. Ansvarsfördelningen i kommunernas samverkan samt mellan kommunen och serviceproducenterna förtydligades genom att produktions- och organiseringsansvaret definierades. Kommunernas verksamhet och beslutsfattande utvecklades genom förstärkning av ledarskapet och den politiska ledningens beslutsfattande samt tydligare roller och ansvarsfördelning mellan fullmäktige, kommunstyrelsen och kommundirektören. Regleringen ökade vad gäller kommunstyrelseordförandens uppgifter samt direktörsavtalet mellan kommunen och kommundirektören. Metoderna för kommuninvånarnas delaktighet förnyades och interaktionen mellan förvaltningen och invånarna utökades.

Den nya kommunallagen möjliggör kommunspecifika lösningar i organiseringen av förvaltning, beslutsfattande och delaktighet. Nya alternativa strukturer infördes i lagen genom utskotts- och ordförandeskapsmodellerna samt möjligheten att inrätta regionala organ. Kommunerna fick mer beslutanderätt över kommunfullmäktiges storlek. För att stärka den politiska ledningen av kommunen infördes bestämmelser om förtroendeuppdrag på hel- eller deltid, och förtroendevaldas rätt till ledighet för att sköta sitt förtroendeuppdrag stärktes. Inom ramen för reformeringen av kommunens beslutssystem möjliggjordes elektroniska sammanträden och beslutsförfaranden som nya former av beslutsfattande. Lagen främjar öppen beredning genom att uppgifter om kommunens verksamhet ska läggas ut på det allmänna datanätet. Kommunens tillkännagivanden överfördes till det allmänna datanätet, som framöver skulle vara kommunens huvudsakliga informations- och kommunikationskanal.

År 2017 trädde en lagändring i kraft så att det i kommunallagen infördes bestämmelser om ett utredningsförfarande i fråga om kommuner som har exceptionella svårigheter inom förvaltningen. Med lagen preciseras bl.a. kommunens skyldighet att avstänga en förtroendevald från sitt uppdrag och kommunens primära ansvar att åtgärda problem i organisering av förvaltningen betonades. Staten kan i sista hand ingripa i en situation där kommunens beslutsförmåga äventyrats t.ex. på grund av en undersökning angående tjänstebrott.

År 2019 ändrades förutsättningarna för att inleda ett utvärderingsförfarande i fråga om en kommun som har en speciellt svår ekonomisk ställning. De nya kriskommunkriterierna beskriver mer exakt kommunens ekonomi ur olika perspektiv. Ekonomiska nyckeltal och deras gränsvärden ändrades så att utvärderingsförfarandet fokuserar på de ekonomiskt svagaste kommunerna. Målet är en tillförlitlig utvärderingsmetod för kommuner som har en speciellt svår ekonomisk ställning och att metoden uppmuntrar till ekonomiskt hållbara lösningar på lång sikt. I samband med detta uppdaterades regleringen av rätten till delaktighet så att åsikterna hos invånarna och personer som utnyttjar tjänster och regelbundet eller en längre tid bor eller vistas i kommunen ska redas ut innan beslut fattas.

Med en lagändring 2020 ålades kommuner och samkommuner att leverera sina ekonomiska data automatiserat till ett riksomfattande datalager. I modellen rapporterar de redan under innevarande år uppdaterad ekonomisk information direkt från bokföringen jämte årliga bokslutsuppgifter. Reformen möjliggör aktuell och jämförbar information om kommunernas ekonomi. Genom en annan ändring av kommunallagen som trädde i kraft samtidigt krävs det nu besvärstillstånd för att hos högsta förvaltningsdomstolen söka ändring i ett förvaltningsdomstolsbeslut.

Just nu pågår ett projekt för utredning av ändringsbehov gällande kommunallagen. Där bedöms behoven att utveckla regleringen av kommunernas ledning, förvaltning, ekonomi och samverkan. En arbetsgrupp som utarbetar ändringsförslag har tillsatts i projektet. Arbetsgruppens mandatperiod löper ut i september 2020..

Koncernutvecklingen utmanar öppenheten i kommunernas ledning och beslutsfattande

Koncernutvecklingen har länge varit en synlig förändringstrend i kommunernas verksamhet och diversifierat deras förvaltning, ledningsstruktur och beslutsfattande. Med koncernutveckling avses att kommunalförvaltningen utvecklas från en klassisk offentligjuridisk organisation med tjänsteansvar till ett diversifierat kluster av offentlig- och civilrättsliga juridiska personer. Numera har nästan alla kommuner dottersammanslutningar för vilkas verksamhet och ekonomi kommunen har ett eget ansvar. Dottersammanslutningar kan t.ex. ha formen av aktiebolag, föreningar eller stiftelser. Uppskattningsvis finns det nu ca 2 600 bolag som kommuner och samkommuner har bestämmande inflytande över.

Kommunens organisation, där även kommunala affärsverk ingår, regleras av kommunallagen. Den anger också ramarna för samkommunernas verksamhet. Förfarandena i kommunallagen sträcker sig däremot inte till kommunens del- eller helägda aktiebolag eller andra sammanslutningar. Aktiebolagen verkar enligt aktiebolagslagen och bolagsordningen. När kommunen organiserar verksamhet i t.ex. aktiebolagsform är kommunallagens administrativa styrmedel inte tillämpliga på styrning av bolagen. Styrningen och övervakningen av dottersammanslutningar grundar sig i stället på kommunens inflytande över

dem. Kommunens bestämmande inflytande kan t.ex. grunda sig på ägande, rätt att tillsätta eller avsätta bolagsstyrelsen eller ett organ som utövar verklig makt i bolaget.

Kommunkoncerner skiljer sig klart från varandra i form och storlek. Mindre kommuner kanske bara har några dottersammanslutningar medan de största städernas koncerner består av tiotals aktiebolag, föreningar och stiftelser vars verksamhetsvolym och ekonomiska betydelse kan variera betydligt.

Kommunernas koncernutveckling medför stora utmaningar för kommunens övergripande styrning men även för öppenhet och transparens i förvaltningen och beslutsfattandet. Bolagisering av kommunala verksamheter har till viss del försämrat de förtroendevaldas påverkansmöjligheter och i slutändan även distanserat beslutsfattandet från kommuninvånarna. Eftersom offentlighetslagstiftningen inte tillämpas på kommunernas bolag har koncernutvecklingen även påverkat förverkligandet av den kommunala demokratin samt offentlighetsprincipen och rätten att få information. Utvecklingen understryker de ägar- och koncernstyrningsansvariga organens (kommunfullmäktige och -styrelse) ansvar för åtgärder som garanterar att dottersammanslutningarna verkar för kommuninvånarnas bästa och enligt kommunens intressen.

Bolagisering av verksamheter i kommuner och övrig offentlig sektor samt att privata aktörer utför offentliga förvaltningsuppgifter lyfter även fram offentlighetslagstiftningens dimensioner. Trots att bolag där staten eller kommunerna har bestämmande inte omfattas av offentlighetslagens tillämpningsområde tillämpas lagen dock i många fall på kommunernas och statens handlingar. Enligt kommunallagen ska information om kommunens verksamhet ges till invånare, dem som använder tjänsterna, organisationer och andra sammanslutningar. Kommunens verksamhet omfattar kommunen och kommunkoncernen samt deltagande i kommunsamverkan och övrig verksamhet baserad på kommunens ägande, avtal och finansiering.

Ett viktigt syfte med offentlighetsprincipen är att möjliggöra kontroll över hur offentlig makt och offentliga medel används, dvs. förverkliga folkstyret. Utförandet av offentliga uppgifter ska organiseras så att utomstående adekvat och på riktiga grunder kan bedöma verksamhetens laglighet, tillgodoseendet av grundläggande fri- och rättigheter samt hur effektivt offentliga medel används. En relevant fråga är vilka uppgifter som kan anses ingå i utförandet av offentliga uppgifter samt hur och var detta begrepp ska definieras.

Bolag över vilka en kommun eller samkommun helt eller delvis har bestämmandeinflytande utgör inte en enhetlig grupp av verksamheter och branscher utan gruppen är mycket heterogen. Kommunen kan ha bolag som konkurrerar på marknaden samt bolag som inte finns på marknaden och som kan anses instrumentella i serviceproduktionen.

Framförallt i de sistnämnda, dvs. bolag jämförbara med verksamheter som kommunen eller samkommunen driver i egen regi, är det mycket befogat att öka transparensen.

Som ägare har kommunen dock redan nu medel för att på ett bättre sätt få information från bolagen och styra dem i önskad riktning. Bakom de ägarstyrningsbestämmelser som infördes vid reformeringen av kommunallagen fanns målet att synliggöra de befintliga metoderna och få kommunerna att använda dem. Kommunerna kan påverka de egna bolagens verksamhet en hel del t.ex. genom bestämmelser i bolagsordningen, om dessa metoder tas i bruk.

Sammanslutningsjäv och dubbla roller utmaningar för kommunens beslutsfattande på senare år

Något som då och då lyfts i den offentliga debatten är problemet med dubbla roller när beslut fattas i kommunens koncernstruktur. Uppseendeväckande blir det framförallt då en ledande tjänsteinnehavare med ansvar för t.ex. ekonomin samtidigt sitter i styrelsen för ett kommunägt bolag. Problemen uppstår framförallt då bolaget har ekonomiska svårigheter. Övannämnda situationer kan förhindras ifall kommunen organiserar koncernledningen så att personer som ingår i den inte sitter i koncernbolagens förvaltningsorgan. Detta tillvägagångssätt används i vissa större städer. Med tanke på koncernledningens funktionalitet har dock många kommuner sett det som viktigt att koncernledningen är representerad i dottersammanslutningarnas förvaltning.

Kommunallagen begränsar inte valbarheten till kommunstyrelsen och nämnder då en person verkar i dottersammanslutningens förvaltning. Sådana tankar fanns dock vid beredningen av den kommunallag som trädde i kraft 2015. Argumentet för att begränsa valbarheten var att en person inte ska kunna sitta i den koncernledning (kommunstyrelsen) som övervakar bolagen och samtidigt sitta i styrelsen för den övervakade parten, dvs. koncernbolaget. Begränsningsförslaget mötte motstånd under remissförfarandet och genomfördes till slut inte. Problemet med dubbla roller avhjälpes i stället genom en ändring av jävsbestämmelserna så att undantaget för s.k. sammanslutningsjäv togs bort från kommunallagen. Enligt nuvarande reglering är en person alltid jävig vid behandling av ärenden som rör någon av kommunkoncernens sammanslutningar eller stiftelser, om personen sitter i dess förvaltningsorgan. Samma jävsregler gäller för kommunens tjänsteinnehavare. Om en tjänsteinnehavare t.ex. är styrelseledamot i kommunens dotterbolag får denne inte bereda ärenden som rör bolaget eller övervaka dess verksamhet.

I praktiken har vissa kommuner haft problem med att dottersammanslutningarnas utnämningsspolitik kunnat medföra jäv för t.ex. ägarstyrningsansvariga tjänsteinnehavare i deras tjänsteutövning. Kommunerna bör alltså i sin koncernutnämningsspolitik beakta att dessa

dubbla roller inte uppstår och särskilt uppmärksamma att personer med ansvarsuppgifter i kommunen har kvar sin handlingsfrihet i olika situationer.

Frågor rörande oetisk verksamhet har allt oftare blivit föremål för offentlig debatt även inom kommunsektorn. Som särskilda riskområden har man pekat ut offentlig upphandling, anbudsförfaranden, samhällsplanering, byggande samt politisk finansiering och beslutsfattande. På senare år har det till och med inletts brottsutredningar om korrupsionsfall i kommunalt beslutsfallande och vissa av dem har lett till fällande dom.

TRAKASSERIER, HOT OCH HETS ÖKAR ÄVEN I KOMMUNERNA

Trakasserier, hot och hets mot politiska beslutsfattare och myndigheter har på sistone fått mycket uppmärksamhet på riksnivå, men berör även kommunerna. Kommunförbundet utredde kommunala beslutsfattares erfarenheter av trakasserier och hot via en enkät inom forskningsprogrammet ARTTU2 våren 2015. Enligt resultaten hade 36 procent av tjänsteinnehavarna, 33 procent av styrelseledamöterna, 24 procent av fullmäktigeledamöterna och 13 procent av nämndledamöterna upplevt hot eller trakasserier. I Kommunförbundets kommundirektörsenkät från juni 2018 uppgav 41 procent av respondenterna att de blivit föremål för trakasserier eller våld i sitt arbete. Företeelsen visade sig vara särskilt vanlig bland kvinnliga kommundirektörer.

7.3 Är de nya formerna av deltagande lösningen på invånarnas ändrade förväntningar?

Kommuninvånarnas deltagande har förändrats och diversifierats under de senaste decennierna. Jämte representativ demokrati vill man nu få fler möjligheter till direkt påverkan och interaktivt beslutsfattande. Olika former av deltagande i kommunens verksamhet har de senaste decennierna klassificerats under de överordnade begreppen informations-, planerings-, besluts- och verksamhetsdelaktighet. Alla fyra är viktiga för kommuninvånarnas deltagande och upplevelse av delaktighet.

Finlands kommunallag har till skillnad från andra nordiska länder rätt omfattande bestämmelser om invånarnas rätt att delta. De förtydligades och förstärktes när lagen reformerades. Förteckningen över exempel på sätt att delta och påverka förnyades och utökades för att ge kommunerna bättre möjligheter att möta invånarnas ändrade förväntningar och tillvägagångssätt. Deltagande genom invånarråd är ett av de nya exemplen i lagen, där man också betonade invånarnas möjligheter att delta i kommunens ekonomiplanering.

Med tanke på förändringarna i invånarnas vardag och den tekniska utvecklingen introducerades också elektroniska sätt att delta och påverka.

Grunden för kommunernas existens – en lokalitetsbunden samhörighet – har redan förändrats och kommer att ta nya former. Framförallt digitaliseringen och nya sätt att arbeta påverkar hur man bor och vistas på olika orter. Människors vardag har blivit allt mer multilokal. Jämte regelbundet eller långvarigt bosatta i kommunen betonar kommunallagen således att även de som använder kommunens tjänster ska ha möjlighet att delta och påverka samt få fram sina åsikter innan beslut fattas. Kommunallagens reglering av initiativrätten har precisats så att den utöver invånarna även gäller i kommunen verksamma föreningar och företag samt användare av den tjänst saken gäller.

Ytterligare förbättringar i lagen avser olika befolkningsgruppers likvärdiga deltagande så att ungdomsfullmäktige och rådet för personer med funktionsnedsättning nu är obligatoriska och att regleringen av äldrerådet flyttats till kommunallagen. Kommunen kan även bilda dessa råd eller ungdomsfullmäktige i samverkan med andra kommuner. Lagen har också bestämmelser om delområdesorgan och deras roll. Med detta vill man förtydliga och stärka påverkansmöjligheterna hos invånare i olika kommundelar.

På senare år har kommunerna erbjudit allt fler möjligheter att delta i kommunens verksamhet samt även infört nya, mångsidigare sätt att delta och påverka. Enligt Finlands Kommunförbunds utredningar erbjuder kommunerna i medeltal åtta olika sätt att delta och påverka. De vanligaste är invånar-, samråds- och diskussionsmöten samt organisationssamråd och samutveckling. Dessa former av deltagande gäller framförallt informations-, planerings- och verksamhetsdelaktigheten. De flesta av kommunerna har även genomfört kund- och användarenkäter samt anordnat diskussionsmöten mellan invånarna och kommunens tjänsteinnehavare eller förtroendevalda för att ta reda på kommuninvånarnas åsikter. Däremot har färre än var tredje kommun tagit i bruk metoder för inkluderande budgetering, nätfullmäktige, samarbetsträffar och invånarintervjuer.

De invånar- och medborgarråd samt servicedesignmetoder som nämns i lagtexten och motiveringen till kommunallagen har hittills bara införts av ett fåtal. Det finns dock tecken på ökad användning av inkluderande budgetering. Helsingfors stad beslutar t.ex. årligen om ett anslag på över fyra miljoner euro som fördelas med direkt deltagande av helsingforsbor. Bland stora städer har även Tammerfors använt sig av modellen. Kommunernas behov av servicedesign ökar i och med starkare kundcentrering och förvaltningsövergripande ledning genom information i kommuninvånarnas tjänster.

De vanligaste sätten för direkt deltagande och påverkan är enligt kommunförbundets enkätresultat invånarrespons om kommunens tjänster, svar på kund- eller

användarenkäter och förenings-, talko- och organisationsarbete. Dessutom deltar man gärna genom att skriva under olika upprop.

Kommuninvånarnas deltagande är dock inte jämnt fördelat utan koncentreras främst till äldre åldersgrupper. De mest aktiva deltagarna är kommuninvånare över 50 år. Nästan en femtedel av kommuninvånarna har dock aldrig gett respons om kommunens tjänster. I små kommuner är tröskeln för att delta avsevärt lägre än i stora kommuner. Enligt justitieministeriets undersökning om kommundemokratiindikatorer har politiskt intresse, medborgarkompetens och närhet till något parti en positiv inverkan på invånarens deltagande. Här ska man dock observera att undersökningen inte fann något starkt samband mellan eget deltagande och invånarens bedömning av hur väl den kommunala demokratin fungerar. I undersökningen ansågs den generellt fungera väl och de flesta invånarna tyckte sig kunna påverka kommunens beslutsfattande. Å andra sidan lyftes det fram erfarenheter av maktkoncentration samt brister i dialogen mellan invånarna och kommunens beslutsfattare.

De sätt för deltagande som invånarna föredrog mest speglar hur vikten av användardemokrati i samband med kommunens tjänster tydligt har ökat de senaste åren och torde öka ytterligare. Hänsynen till behovet av användardemokrati speglar också kommuninvånarnas starkare roll som användare av kommunens tjänster vid sidan av invånarrollen. Å andra sidan planeras nu tjänster och verksamheter allt mer utifrån användarnas behov så att olika former av planerings- och verksamhetsdelaktighet utnyttjas. Parallellt med användardemokratin satsar kommunerna allt mer på utnyttjande av de anställdas kompetens och delaktighet vid utveckling av tjänsterna och organisationen.

Utredningar och undersökningar visar även hur vikten av informationsdelaktighet ökat kraftigt på 2000-talet. Med informations- och kommunikationsteknikens utveckling har betydelsen av rätt kommunikation i rätt tid ökat även i kommunerna. Jämte traditionella webbsidor har sociala medier på senare år blivit en betydande kommunikationskanal för kommunerna, och ungefär hälften av de kommuner som finns på sociala medier erbjuder även möjligheter till deltagande genom denna kanal. I de sociala mediernas tid framhävs även vikten av källkritisk medieläskunnighet och identifiering av informationspåverkan. Dessa färdigheter ingår i demokratisk fostran, vars betydelse bara kan anses öka i framtiden.

KÄLLOR:

- RP 268/2014 rd med förslag till kommunallag och vissa lagar som har samband med den.
- RP 250/2016 rd med förslag till lag om ändring av kommunallagen.
- RP 280/2018 rd med förslag till lag om ändring av kommunallagen.
- Bäck, M. ja Kestilä-Kekkonen, E. (red.). Poliittinen ja sosiaalinen luottamus. Polut, trendit ja kuulut. Finansministeriets publikationer 2019:31.
- Kestilä-Kekkonen, E., Sipinen, J., Borg, S., Tiihonen, A. och Wass, H. (2018): Kuntademokratiaindikaattorit 2017. Justitieministeriet, utredningar och anvisningar 6/2018.
- Konkurrens- och konsumentverket (2019): Harmaa talous ja hankinnat -raportti 2019.
- Majava, J. (2017): Kuntien poliittiset johtamis- ja päätöksentekojärjestelmät muutoksessa. Finlands Kommunförbund, Uutta ARTTU2-ohjelmasta -julkaisu nro 8/2017.
- Meklin, P. och Pukki, H. (2018): Kuntien moninaiset kuntakonsernit. Kuntakonsernien yhteisö rakenne ja emokunnan osuus kuntakonsernin taloudesta ARTTU2-tutkimuskunnissa. Finlands Kommunförbund, Uutta ART-TU2-ohjelmasta -julkaisu nro 3/2018.
- Pekola-Sjöblom, M. och Piipponen, S.-L. (2018): Kuntavaalit, ehdokkaat ja valitut vuonna 2017. Finlands Kommunförbund, Uutta kunnista, nro 1/2018.
- Piipponen, S.-L. (2018): Johtamismallit ja toimielimet Manner-Suomen kunnissa 2017. Finlands Kommunförbund, Uutta kunnista, nro 7/2018.
- Piipponen, S.-L. och Pekola-Sjöblom, M. (2019): Osallistaako kunta, osallistuuko kuntalainen? Finlands Kommunförbund, Uutta kunnista, nro 3/2019.
- Statistikcentralen (2017): Statfin-tietokanta, kuntavaalit 2017 -tilastot.
- Finansministeriet, 2017: Millaista monipaikkaisuutta Suomeen – Selvitys kaksoiskuntalaisuudesta (Framtida multilokalitet i Finland – Utredning om medlemskap i två kommuner). Finansministeriets publikationer 3/2017.
- Wallin, A.-R. och Salokannel, M. (2019): Julkisuuslain soveltamisalan laajentaminen. Justitieministeriets utredningar och anvisningar 2019:31.

TEMA: Ökande koncernförpliktelser betonar vikten av koncernledning

Kommunernas ekonomiska utmaningar avspeglas direkt i bildandet av kommunkoncerner. Bakom koncernstrukturer verkar det allt oftare finnas ekonomiska nyckeltal och inte nödvändigtvis frågor som rör ordnandet av tjänster eller kommunens livskraft.

Ytterligheter även i koncernstrukturer

Kommunala bolag har traditionellt bildats för ren serviceverksamhet, t.ex. kollektivtrafik. Den andra traditionella gruppen är bolag med målet att öka kommunens livskraft. Genom dessa traditionella bolagiseringar äger kommunerna energibolag, hamnbolag, bolag som underhåller idrotts- och kulturlokaler, nöjesparker, djurparker, spaanläggningar och skid-tunnelbolag samt otaliga fastighetsbolag och näringsutvecklingsbolag.

En annan traditionell grupp är bolag med intern inriktning i kommunkoncernen. De tillhandahåller ofta centraliserade stödtjänster för koncernen. Företeelsen speglar kommunernas resultat- och målstyrning och strävan att skilja på beställar- och utförarrollerna för att kunna göra kostnadsbesparingar. Förvisso har säkerligen framförallt fastighetsbolag under lång tid även bildats med tanke på att en del av kommunens ökade inlåning vid lokalinvesteringar kan flyttas över till ett dotterbolag för att hålla nere moderkommunens lånebelopp.

Dessutom har det konkurrensrättsliga regelverket i betydande grad påverkat uppbyggnaden av kommunkoncerner och antalet bolag. Om en kommun eller samkommun hade skött en uppgift som egen verksamhet i ett konkurrensläge på marknaden, skulle de senast före utgången av 2014 överföra uppgiften för att skötas i aktiebolagsform eller i form av ett andelslag, en förening eller en stiftelse eller annars ordna verksamheten så att den inte snedvrider konkurrensen. Bland dessa viktiga bolag med verksamhet på en konkurrensutsatt marknad fanns framförallt energi- och hamnbolag.

Jämte ovan beskrivna traditionella bolagiseringar har det på senare år kommit arrangemang som uppenbart sprungit fram ur 118 § i kommunallagen och dess bestämmelser

om ett utvärderingsförfarande för kommuner som ha en speciellt svår ekonomisk ställning. I vissa fall har detta argument även framförts offentligt. I tämligen små kommuner till folkmängden har det t.ex. bildats bolag med uppgift att äga kommunhuset. Alternativt har man bildat ett s.k. holdingbolag över en befintlig struktur. Transaktionen sker i regel så att kommunen går i borgen för bolaget, som sedan tar ut ett banklån och genomför köpet. Realisationsvinsten används för att täcka underskott i kommunens balansräkning och undvika utvärderingsförfarandet och den s.k. kriskommunstämpeln. Bolaget måste dock betala sitt banklån i en situation där dess enda inkomstkälla är den hyra kommunen betalar. I slutändan innebär arrangemanget att kommunen får ökade driftsekonoutgifter genom hyresutgifterna samt att kommunkoncernens skuldbelopp ökar. Sker inte detta går bolaget i konkurs som insolvent.

Kommunens dottersammanslutning kan bli en så stor ekonomisk risk att det leder till ett utvärderingsförfarande enligt 118 § i kommunallagen. I små kommunkoncerner kan t.ex. hyreshusbolagets problem avspeglas hos ägaren på ett betydande sätt om kommunen måste kapitalisera bolaget genom att ta nya lån. Något som tyder på realiserade koncernrisker har redan framkommit vid utvärderingsförfaranden enligt kommunallagen. Kommuner i förfarandet har haft sedvanliga orsaker till de ekonomiska svårigheterna, dvs. sämre skatteinkomster till följd av befolkningsstrukturen och ökade social- och hälsovårdskostnader, men dessutom en realiserad borgensrisk i ett dotterbolag samt en nedskrivning av kapitalinsatsen när bolaget gått i konkurs. Företeelsen kan antas bli starkare de kommande åren.

Kommunägda bolag har traditionellt inte tillåtits att bli insolventa, de facto gå i konkurs, utan ägarkommunerna har kapitaliserat bolagen så att de kunnat räddas. I en mer ansträngd kommunal ekonomi har det på senare år även dykt upp andra lösningar. Ett bolag kanske sköter en så viktig uppgift åt kommunen, t.ex. hyresbostadstjänster, att kommunen i praktiken inte har något annat val än att finansiera bolaget. Konkurs för ett kommunägt bolag har kanske setts som en så stor ryktes- eller imagerisk att man inte önskat hamna där. I några fall kan det handla om krångel i beslutsfattandet.

Det finns även andra typer av fenomen. För ägarkommuner med t.ex. ett energibolag på marknaden är den ekonomiska betydelsen oomtvistad och lätt att upptäcka i boksluten. Även om kommunen har sålt sitt energibolag är följderna av försäljningen mycket betydande för kommunens ekonomi. I bokslutet för en viss kommun konstateras bl.a. att finansieringens beroende av dividendintäkter motsvarar flera procentenheter i kommunalskatt. Detta beroende kan dock medföra nya problem. I varje fall kan upptäckten av problemet samt lösningarna skjutas upp. Kommunens skatteinkomster kanske faller och driftsekonoutgifterna ökar utan att man tar tag i problemen då dividendintäkterna tros och förväntas ligga kvar på en hög nivå. I bästa fall sker detta, men under de senaste decennierna finns det också exempel på annat i kommunernas placeringsverksamhet.

Skuldbeloppet i kommunkoncerner har ökat kontinuerligt. Stora kommunkoncerner med invånarantal över 100 000 står för ungefär hälften av beloppet, dvs. samma grupp som står för ca 60 procent av kommunsektorns sammanräknade årsbidrag. Dessa kommuner har också de största koncernerna i fråga om struktur och antal dottersammanslutningar. Skuldbeloppet i de stora städernas koncerner inkluderar väldiga infrastrukturinvesteringar som bl.a. Västmetron och spårvägar. I alla finns det stora förväntningar och utmaningar med avseende på produktivitet och effektivitet. En stor fråga är hur man lyckats i konsekvensbedömningarna och förutseendet och hur investeringar med lång återbetalningstid kan möta framtidens utmaningar. Framtiden utvisar om effekterna av koncernbolagens stora investeringar börjar synas indirekt även i primärkommunens ekonomi. Stora infrastrukturinvesteringar kan t.ex. öka trycket på biljettprishöjningar i kollektivtrafiken, vilka kommunerna till slut måste kompensera.

Koncernledning en utmaning?

I den nya kommunallagen, som trädde i kraft i sin helhet våren 2017, uppmärksammas koncernledning och ledning av kommunens verksamhet ur ett helhetsperspektiv på ett nytt sätt. Bakom de nya bestämmelserna fanns uppfattningen att ledningsutmaningarna har ökat i och med kommunkoncernexpansionen.

Metoderna för styrning och övervakning av dottersammanslutningar skiljer sig från tillgängliga administrativa styrmedel inom kommunens egen organisation. Då deras koncerner expanderar och växer har kommunerna tvingats ta i bruk och lära sig nya sätt att leda och styra dem. Detta uppmärksammades i samband med att den nya kommunallagen stiftades. Man förutsåg att kommunernas ägarstyrning behövde tillföras kompetens, långsiktighet och systematik liksom att styrelse- och ledningsarbetet i dotter- och intressesammanslutningar behövde ett professionellt grepp samt affärs- och ekonomisk kompetens. I sammanhanget togs bestämmelser om ägarstyrning och dess medel in i kommunallagen. I sammansättningen av styrelserna för kommunens dottersammanslutningar ska man nu beakta att det med tanke på bolagets verksamhetsområde finns tillräcklig sakkunskap om ekonomin och affärsverksamheten.

Styrelsesammansättningsbestämmelsen har tillämpats sedan våren 2017, dvs. i utnämningar efter senaste kommunalvalet. Det finns ingen samlad information om huruvida kommunerna ändrat sina utnämningförfaranden och om bestämmelserna lett till önskade förändringar i bolagsstyrelsernas verksamhet.

Det finns inte heller tillgänglig information om hur kommunernas ägarstyrning utvecklats ur ett strategiskt besluts- och styrningsperspektiv. Detta perspektiv framhölls starkt vid stiftandet av den nya kommunallagen. Målet var att kommunerna skulle bilda bolag just i strategiska syften och även tydligt tillkännage dessa ändamål. I kommunernas budgetar

och bokslut kan man dock se att målen för kommunägda sammanslutningar sätts på mycket varierande sätt. I vissa kommuner är målen mycket detaljerade och det finns noggranna överenskommelser om rapporteringsskyldighet och liknande förfaranden. I vissa kommunkoncerner är målen i stället mycket allmänt formulerade. Det är önskvärt att vi framöver får forskningsresultat om hur kommunernas ägarstyrning utvecklats och hur den nu ser ut.

Koncernbokslutet ett problem – fungerar revisionen?

Enligt uppgifter som Statistikcentralen erhållit uppfyllde en viss kommun våren 2019 de utvärderingskriterier som avses i 118 § i kommunallagen. Det offentliggjordes också att kriterierna uppfyllts. I det reviderade bokslutet upptäcktes dock ett klart fel som hade medfört att kriterierna för utvärderingsförfarandet uppfylldes.

Upprättande av koncernbokslut och koncernbolagens inverkan på moderkommunens bokslut utgör en utmaning framförallt för mindre kommuner. Därav följer också en utmaning för kommunens revisorer.

Koncernbokslutet är ett väsentligt ledningsverktyg för kommunens beslutsfattare. Det beskriver kommunens hela ekonomi och visar kommunens slutgiltiga ekonomiska förpliktelser. Om man inte kan läsa koncernbokslutet eller förstår hur dottersammanslutningarnas ekonomiska läge påverkar moderkommunen, grundar sig kommunens beslut inte på ändamålsenlig information.

Revisionen spelar en viktig roll i säkerställandet av förvaltningens laglighet och ekonomiuppgifternas riktighet i kommuner och samkommuner. Man kan dock observera att kommunallagens mål för revisionen i kommuner och samkommuner ofta inte uppnås. Det har upptäckts problem på viktiga punkter i revisionen av förvaltningen samt framförallt revisionen av hur koncerntillsyn, intern kontroll och riskhantering organiserats samt i revisionsrapporteringen. Revisorerna har inte alltid ingripit t.ex. då uppgifter för bedömning av speciellt svår ekonomisk ställning innehållit fel eller då man med konstgjorda arrangemang försökt påverka nyckeltalsvärden. Det har också funnits brister i revisionen av utlåning, borgensförbindelser och ställda säkerheter i övrigt liksom vissa andra förbindelser.

Under våren 2020 inleder statsrådet ett forskningsprojekt med målet att utreda hur väl revisionen i kommuner och samkommuner uppfyller lagens mål att den ska utgöra en garanti för förvaltningens och ekonomins laglighet. Forskningsprojektets mål är att hitta utvecklingsbehov som rör kommunallagens revisionsbestämmelser och bestämmelserna om revisorstillsyn.

8 Kan kommunernas livskraft mätas?

KAN KOMMUNERNAS LIVSKRAFT MÄTAS?

- Livskraft är ett rymligt begrepp och har flera associerade begrepp som livsduglighet, handlingsförmåga, konkurrenskraft, tillväxt, dynamik och attraktivitet. Det står klart att små landsbygdskommuner och stora städer förstår och definierar livskraftsbegreppet på mycket olika sätt.
- Utmaningen vid mätning av livskraft är i första hand begreppsdefinitionen. Vissa faktorer som kan kopplas till kommunernas livskraft är lätta att mäta och jämföra medan vissa bygger på subjektiva iakttagelser och erfarenheter, vilket gör de svåra att mäta eller jämföra objektivt.
- I denna rapport granskas kommunernas livskraft framförallt utifrån resurserna och kommunens ekonomiska bärkraft. Målet har varit att identifiera vissa livsduglighetsfaktorer utifrån vilka man kan göra tolkningar av kommunernas livskraftsresurser och livskraft beroende på kommunens överensstämmelse eller framgång med dem. Till livskraften hör även s.k. mjuka faktorer såsom hur invånarna trivs i sin livsmiljö, en smidig vardag och samhörighet. Dessa utelämnades från granskningen eftersom det saknas kommunvis statistik om dem.
- I vår indikator för livskraftspotential får större kommuner i snitt mer poäng än små, men det finns stora variationer inom kommunstorleksgrupperna. Därmed förefaller kommunens storlek inte vara den avgörande faktorn. I denna granskning av livskraften fick växande kommuner i snitt högre poäng än kommuner som tappar befolkning.

Det skrivs och pratas mycket om kommunernas livskraft men detta generella begrepp möjliggör många tolkningar. Livskraft är ett rymligt begrepp och har flera associerade begrepp som livsduglighet, handlingsförmåga, konkurrenskraft, tillväxt, dynamik och attraktivitet. På senare år har begreppet blivit betydligt vidare än det traditionella näringspolitiska perspektivet. Begreppsdefinitionen påverkas även av kommunernas skillnader: det står klart att små landsbygdskommuner och stora städer förstår och definierar livskraftsbegreppet på mycket olika sätt.

Livskraftsbegreppet finns även i den reformerade kommunallagen (410/2015). Enligt dess 1 § ska kommunen främja sina invånares välfärd och sitt områdes livskraft samt ordna tjänsterna för sina invånare på ett ekonomiskt, socialt och miljömässigt hållbart sätt.

8.1 Definition av livskraft – handlingsförmåga, resurser, attraktions- eller retentionskraft?

Begreppet för en livs- och handlingskraftig kommun och dess innehåll utvecklades i början av 2000-talet genom Finlands Kommunförbund och Efeko (nuv. FCG). Livskraften och handlingsförmågan konkretiserades med fem element: 1) demokrati och ledarskap 2) personal och ekonomi 3) tjänster och kunder 4) näringar och sysselsättning 5) samhälle och miljö. Denna ram har använts i en rapport om kommunektorns strukturomvandling (Asikainen, Korhonen, Majava, Pauni och Pekkola 2007).

Tammerfors universitet och Finlands Kommunförbund genomförde en forskningsstudie med målet att modellera struktureringen av kommunernas livskraftsledarskap samt dess delområden (Kunta elinvoiman johtajana; Paananen, Haverin och Airaksinen 2014). Struktureringen gjordes ur tre perspektiv: resurser, interaktion och nyskapande.

Ur resursperspektiv kan kommunens livskraft förstås som de samlade resurser kommunen förfogar över. I resurserna ingår bl.a. befolkningen och dess egenskaper, de verksamma företagen och deras arbetstillfällen samt kommunens ekonomiska läge. Resurser är typiskt mät- och beräkningsbara. När kommunens resurser granskas utifrån kan livskraften tolkas som livsduglighet eller handlingsförmåga. Resursperspektivet säger mycket om kommunens livskraftsstatus och ger en utgångspunkt för utveckling av livskraften.

Som sådant räcker det dock inte för att främja livskraften utan studien betonar även vikten av interaktions- och framtidsperspektivet.

Interaktion syftar till samverkan så att man åstadkommer resultat och effektivt utnyttjar alla samhällsresurser. Interaktionsperspektivet är nära förknippat med socialt kapital, som

förklarar god interaktion och även är en följd av den. Andra viktiga element är lokalsamhällets, nätverkens och individernas delaktighet, samhörighet, lokal identitet, olika livsstilsval och kultur.

Framtidsperspektivet betonar att kommunen ska tänka framåt och inte bara fatta beslut för stunden. Det är nödvändigt att identifiera och acceptera olika utgångspunkter så att kommunen kan förnyas, återuppfinna sig och påverka sin framtid.

Finlands Kommunförbunds publikation "En livskraftig kommun" definierar kommunens livskraft som den förmåga till förnyelse som behövs för ekonomisk tillväxt, samhällets funktionalitet och individens välfärd. Enligt denna definition anläggs följande perspektiv på kommunens livskraft: attraktiv miljö, konkurrenskraftiga företag, tillgång till kompetens och arbetskraft, service, socialt kapital och samhörighet samt en stark ekonomi. (Sallinen 2017.)

Regionalforskaren Timo Aro kopplar livskraftsbegreppet till regionens tillväxtfaktorer, bl.a. ekonomi och resurser, arbetstillfällen och sysselsättning, mervärde, byggande och bostadsproduktion, företagsverksamhet, utbildning och kompetens, kommunikationer och tillgänglighet samt forskning och produktutveckling. Enligt Aro kan man skilja på intern och extern livskraft samt hård och mjuk livskraft. Regionens externa livskraft avser saker och faktorer där regionen är beroende av andras beslut och resurser i ett samspel. Intern livskraft avser å sin sida saker och faktorer som regionen själv kan påverka med egna val och beslut. Med regionens hårda livskraft menar Aro saker och faktorer vars kvantitativa utveckling och relativa förändring inte kan verifieras och jämföras tillförlitligt på annat sätt än med statistik. Mjuk livskraft avser å sin sida s.k. immateriella faktorer, som är svåra att värdera och starkt relaterade till verksamhetsomgivningen.

Aro förknippar också attraktions- och retentionskraft med regionens livskraft. Med attraktionskraft avses hur intressant, attraktiv, dynamisk och dragkraftig regionen är i utomstående ögon. Attraktionskraften kan vidare indelas i flytt-, läges- och platsattraktionskraft. Regionens attraktionskraft och attraktivitet får i allmänhet mycket uppmärksamhet men minst lika viktig är kommunens och bostadsområdenas retentionskraft. Med retentionskraft avses saker och faktorer som får de boende och verksamma i regionen att stanna och trivas där. Retentionskraft kan vidare indelas i t.ex. invånarnas och aktörernas nöjdhet, trivsel, upplevda välfärd och trygghet. Viktigt i kvarhållandet är också regionens rykte och atmosfär.

I Finlands Kommunförbunds fallstudie av fem städer (Pyykkölä och Vuorenola 2018) konstateras att städerna inte angett något entydigt innehåll för livskraftsbegreppet. Fallstudiestäderna upplevde det som ett vitt begrepp, delvis svårt och även beroende av vem man frågar. I forskningsstudiens intervjuer betonades inte folkmängds- eller

bärkraftsrelaterade indikatorer så mycket utan snarare aspekter som har att göra med invånarnas välfärd och trivsel, arbetstillfällen och företagsvänlighet. I studien ansåg man dock att vikten av livskrafts- och välfärdsfrågorna ökar i kommunernas framtida roll.

Av grannländerna befinner sig Sverige delvis i samma situation som Finland vad gäller kommunsektorn. Trots att folkmängden ökat stadigt har ungefär hälften av Sveriges kommuner tappat befolkning. I den svenska debatten används dock oftare begreppet bärkraft. Frågeställningarna i Sverige är i stor utsträckning likadana som i Finland när livskraften debatteras. Josefina Sysner har forskat på hur kommunerna och deras beslutsfattande påverkas av demografiska förändringar. Hon har lyft frågan om kommunernas strategiarbete: Bör en befolkningsmässigt krympande kommun med alla till buds stående medel och trots riskerna försöka ändra riktningen i befolkningsutvecklingen eller bygga strategin på bästa möjliga anpassning till befolkningsminskningen och förutse utvecklingen. Sysner och Olausson (2016) konstaterar att befolkningsminskning är en större utmaning för små kommuner än för stora. En liten kommun är för det första mer utsatt för oförutsedda svängningar i ekonomin än en stor kommun. Därtill har kommuner med störst behov att hantera befolkningsminskningen ofta de sämsta resurserna för strategisk planering och utveckling. Dessa slutsatser kan även generaliseras till Finland.

8.2 Resurser som mått på livskraft

Utmaningen vid mätning av livskraft är i första hand begreppsdefinitionen. Framförallt handlar det om hur livskraft uppfattas och vad den anses bestå av. Utmaningen är å andra sidan att vikta och samordna hård och mjuk livskraft eller hårda och mjuka faktorer såsom även Aro lyft fram. Här bör man också beakta att vissa livskraftsfaktorer är lätta att mäta och jämföra medan vissa bygger på subjektiva iakttagelser och erfarenheter som är svåra eller till och med omöjliga att mäta eller jämföra objektivt.

I rapportens exempel på livskraftsmätning granskas kommunernas livskraft framförallt ur ett resurs- och bärkraftsperspektiv. Målet har varit att identifiera vissa livsduglighetsfaktorer utifrån vilka man kan göra tolkningar av kommunernas livskraftsresurser och livskraft beroende på kommunens överensstämmelse eller framgång med dem. Samtidigt kan man göra tolkningar av risker förenade med kommunens livskraft och livskraftsutveckling eller av kommunens risktolerans. Följande kriterier har satts upp för indikatorerna:

- data ska finnas om alla kommuner i Fastlandsfinland,
- data ska vara jämförbara och tillförlitliga,
- data ska beskriva det som mäts och

- data ska finnas från flera år så att även förändringar i livskraften kan mätas.

Här bör det betonas att fokuseringen på resursperspektivet och externt mätbara faktorer inte tar hänsyn till kommunernas interna livskraftsfaktorer som socialt kapital, interaktion och förmåga till förnyelse. Dessa s.k. mjuka faktorer i livskraften är svåra att mäta och i regel saknas det ett tillförlitligt och heltäckande dataunderlag för dem. Att mjuka livskraftsfaktorer utelämnas från granskningen innebär dock inte att de saknar betydelse. Beslutsförmåga, samverkan och kommunens interna samspel är centrala för hur bra kommunen klarar att utnyttja sina resurser.

I rapportens exempel granskas livskraftens resursfaktorer utifrån fyra teman: kommunens befolkning och befolkningsutveckling, ekonomisk bärkraft, sysselsättning och näringsstruktur samt övriga resursfaktorer som stöder livskraften. Varje tema har fyra utvalda resursfaktorer eller indikatorer som beskriver kommunens livskraft ur temats perspektiv. I urvalet har vi utnyttjat resultaten från lägesbilsprojektets enkät till kommunernas tjänsteinnehavare och förtroendevalda och deras bedömningar av indikatorer som beskriver kommunernas livskraft (se rapportbilaga 1). Resursfaktorer som i denna rapport används för mätning av kommunernas livskraft beskrivs tematiserat i figur 8.1.



Figur 8.1 Livskraftens resursfaktorer per tema

Utvalda resursfaktorer för befolkning och befolkningsutveckling är omflyttning mellan kommuner, naturlig folkökning, demografisk försörjningskvot och befolkningens utbildningsnivå. Flyttningsöverskott och naturlig folkökning stöder en ökad livskraft. Omflyttning mellan kommuner ger underlag för att bedöma kommunens attraktionskraft medan naturlig folkökning beskriver reproduktionsnivån. Befolkningsminskning utmanar kommunens ekonomi och servicestruktur på rätt lång sikt. Kommunens demografiska försörjningskvot visar förhållandet mellan befolkningen i arbetsför och icke-arbetsför ålder, vilket speglar kommunens demografiska bärkraft, befolkningens servicebehov och kommande befolkningsutveckling. Den fjärde resursfaktorn är befolkningens utbildningsnivå. Den påverkar kommunens livskraft på många sätt. Forskning från Institutet för hälsa och välfärd visar ett klart samband mellan befolkningens utbildningsnivå och dess hälsa och välfärd samt t.ex. förväntad livslängd (Maunu 2014). Befolkningens utbildningsnivå påverkar även kommunens ekonomi genom invånarnas beskattningsbara förvärvsinkomst eftersom de sammanlagda inkomsterna för löntagare i Finland i regel följer utbildningsnivån.

Vi tittar på ekonomisk bärkraft genom kommunens kommunalskattesats, intäkt per procentenhet, skatteinkomsternas andel av skattefinansieringen och samfundsskattens företagsverksamhetspost. Kommunalskattesatsens nivå är en faktor i kommunens attraktionskraft. Dessutom är den en av kriskommunkriterierna. Intäkten per procentenhet kommunalskatt säger något om kommuninvånarnas förvärvsinkomstnivå. En kommun med låg

intäkt per procentenhet måste höja sin skattesats för att få samma belopp i skatteinkomster som en kommun med högre intäkt per procentenhet. Skatteinkomsternas andel av skattefinansieringen (skatteinkomster + statsandelar) beskriver de egna skatteinkomsternas nivå i förhållande till kommunens statsandelar. Ju högre kvot desto mindre är kommunens beroende av statsandelar. Samfundsskattens företagsverksamhetspost beskriver samfundsskattebeloppet från företag etablerade i kommunen och hur mycket de stärker den kommunala ekonomin.

Sysselsättning och näringsstruktur spelar en central roll för kommunens livskraft. Sysselsättningsgraden avspeglas i kommuninvånarnas välfärd och kommunens ekonomi som en positiv faktor. Antalet verksamma företag och lediga jobb påverkar å sin sida kommunens attraktionskraft. Antalet företag säger något om kommunens livsduglighet och gynnsamma företagsmiljö. Företagen skapar arbetstillfällen och genererar samfundsskatteintäkter för kommunen. Självförsörjningsgrad i fråga om arbetsplatser anger antalet jobb i förhållande till den sysselsatta arbetskraft som bor i området. Nyckeltalet åskådliggör arbetstillfällenas sysselsättningseffekt i hela området. Antalet lediga jobb ses som en livskraftsresurs. Den avspeglas i områdets attraktionskraft och tillväxt

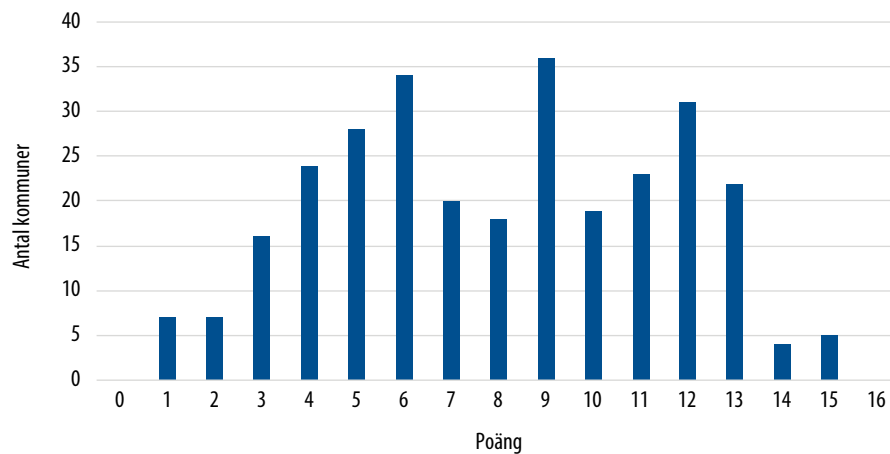
Utöver dessa teman består livskraftens resursfaktorer av kommunens tätortsgrad, antalet fritidsbostäder, antalet nyproducerade bostäder och valdeltagande i senaste kommunalvalet. Tätortsgraden beskriver utmaningarna i samhällsstrukturen. Beroende på tätortsgrad är det en stor utmaning för kommunen att planera och bygga upp sitt servicenät på ett effektivt och tillgängligt sätt. Fritidsbostäder genererar fastighetskatteinkomster för kommunen men tillför även periodisk livskraft som inte syns i befolkningsstatistiken. I många kommuner håller de fritidsboende även uppe den privata sektorns serviceutbud. Även antalet nyproducerade bostäder säger något om livskraften. Nyproduktion antas indikera att man vill bo i området och att byggandet ses som lönsamt. De nya bostäderna antas även locka nya invånare till området. Den sista livskraftsfaktorn i denna granskning är valdeltagandet vid kommunalvalet, som beskriver kommuninvånarnas aktivitet och intresse i fråga om beslutsfattandet i den egna kommunen.

Med resursfaktorerna kan man skapa en indikator som mäter kommunens livskraftspotential. Vid indikatormodelleringen är varje resursfaktor värd en poäng och totalpoängen anger livskraftspotentialens nivå. I poängsättningen är medianen för hela kommunsektorn den enskilda resultatfaktorers poänggräns. Med andra ord kan kommunen anses ha resursfaktorn om värdet är högre än i hälften av de övriga kommunerna. Kommunen får en poäng för resursfaktorn om värdet ligger över medianen. Vi granskar 16 resursfaktorer, så maximipoängen för en kommun är alltså 16. För enkelhetens skull har alla indikatorpåverkande faktorer samma vikt trots att deras effektiva värde antas variera mellan kommunerna.

Alla resursfaktorer i jämförelsen är relaterade till kommunens invånarantal så att kommunerna är jämförbara. I granskningen används senast tillgängliga data.

Metoden är mycket enkel och antas inte ge en fullständig bild av enskilda kommuners livskraftsstatus varken nu eller i framtiden. Poängsättningen ger dock möjlighet att granska kommunernas livskraftspotential även om den realiserade livskraften inte kan urskiljas. Höga poäng för livskraftspotential garanterar inte kommunens livskraft och omvänt kan man bakom låga poäng hitta livskraft som är omätbar eller inte ingår i urvalet för denna granskning.

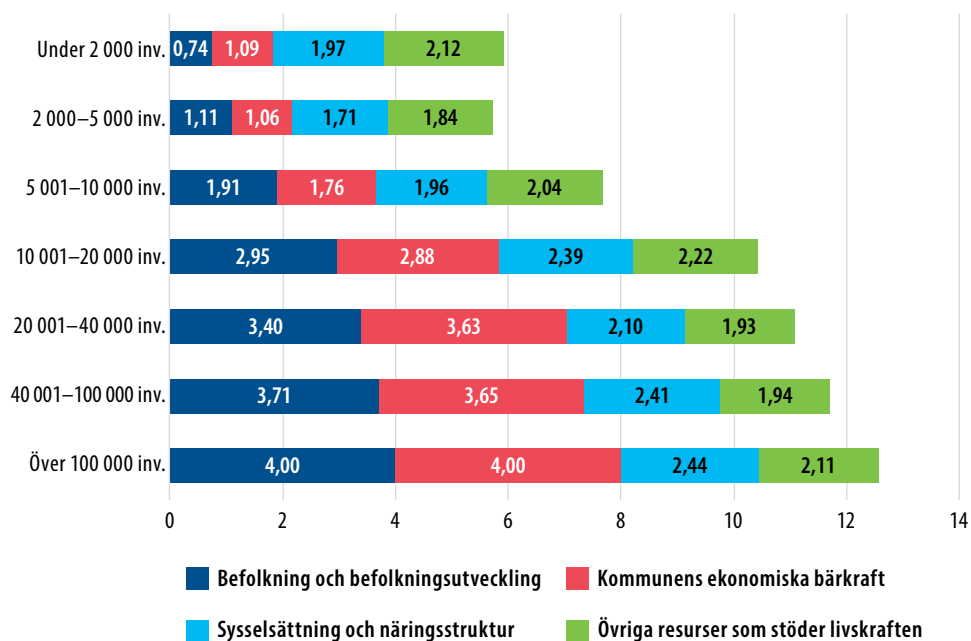
Efter poängsättningen blev medelvärdet av livskraftspotentialen 7,98. Variationsvidden är stor, mellan 1 och 15 poäng. Av figur 8.2 framgår dock att merparten av kommunerna placerade sig kring mitten av poängskalan.



Figur 8.2 Livskraftspoängens fördelning

Källa: FM

Medelvärdet av totalpoängen i kommunstorleksklasserna varierar från omkring sex till drygt tolv poäng. Storleksklasserna skiljer sig även tematiskt. Figur 8.3 visar även poängfördelningen per tema. Större städer får poäng för demografiska och ekonomiska faktorer medan mindre kommuners livskraftspotential till större delen består av andra faktorer såsom antalet fritidsbostäder. Tabell 8.1 visar på en stor variationsvidd inom kommunstorleksklasserna. Storleken är alltså inte den enda förklaringen till livskraftspotential. Det finns dock en positiv korrelation mellan invånarantal och livskraftspoäng; 0,35.



Figur 8.3 Poängfördelning per kommunstorleksklass, klassens medelvärde

Källa: FM

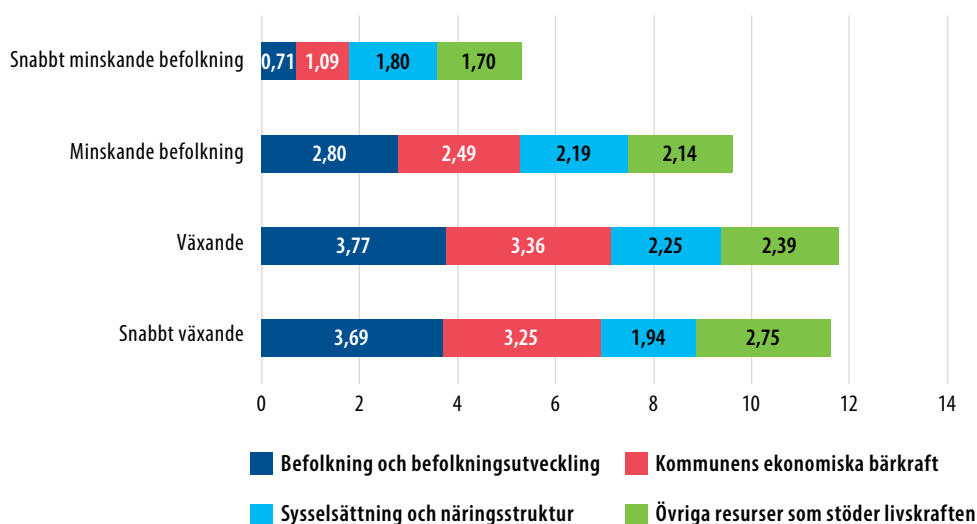
Tabell 8.1 Livskraftspoängsättningens nyckeltal per kommunstorleksklass

Kommunstorleksklasser	Totalpoäng i medeltal	Klassens minimivärde	Klassens maximivärde
Över 100 000 inv.	12,56	12	15
40 001–100 000 inv.	11,82	8	14
20 001–40 000 inv.	11,07	8	14
10 001–20 000 inv.	10,39	4	15
5 001–10 000 inv.	7,65	1	15
2 000–5 000 inv.	5,66	1	13
Under 2 000 inv.	6,03	2	10

Källa: FM

Ännu starkare positiv korrelation kan man hitta mellan livskraftspotential och befolkningsutveckling; 0,79. Korrelationen visar inte på orsak och verkan utan bara att det finns ett samband mellan variablerna. Kommuner som under de fem senaste åren i genomsnitt haft en positiv befolkningsutveckling får högre livskraftspoäng än kommuner som tappar befolkning. Utifrån granskningen kan man alltså göra bedömningen att växande kommuner har stor livskraftspotential. Det finns dock även andra teman än befolkningsutveckling

som ger livskraftspoäng. Här ska man alltså beakta den stora variationsvidden inom befolkningsförändringsklasserna.



Figur 8.4 Poängfördelning enligt befolkningsförändringsklass, klassens medelvärde

Källa: FM

Tabell 8.2 Livskraftspoängsättningens nyckeltal enligt befolkningsförändringsklass

Befolkningsförändringsklass	Totalpoäng i medeltal	Klassens minimivärde	Klassens maximivärde
Snabbt växande	11,63	7	15
Växande	11,77	5	15
Minskande befolkning	9,62	4	15
Snabbt minskande befolkning	5,29	1	11

Källa: FM

Tabell 8.3 visar livskraftspotentialens fördelning i den sammansatta kommunklassificeringen. För varje sammansatt klass har en medelpoäng räknats ut. Poängen är högst i det övre vänstra hörnet samt i kommuner med positiv befolkningsförändring. Oavsett kommunstorleksklass får växande kommuner i genomsnitt högre poäng.

I klassificeringen av kommuntyper kan man se att landsbygdskommuner har rätt låga poäng för livskraftspotential. Bland dem kan man dock även hitta kommuner med rätt hög potential. Man ska beakta att det finns undantag i varje klass och att vissa klasser bara innehåller en kommun (se tabell 1.4 i kapitel 1).

Tabell 8.3 Sammansatt kommunklassificering, klassmedelpoäng för livskraft

	Snabbt växande	Växande	Minskande befolkning	Snabbt minskande befolkning	Snabbt växande	Växande	Minskande befolkning	Snabbt minskande befolkning	Snabbt växande	Växande	Minskande befolkning	Snabbt minskande befolkning	Snabbt växande	Växande	Minskande befolkning	Snabbt minskande befolkning
	Stora städer				Urbana kommuner				Tätbefolkade kommuner				Landsbygdskommuner			
Över 100 000 inv.	13,25	12,00	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
40 001–100 000 inv.	0	12,33	10,67	0	11,00	12,33	13,00	0	0	0	0	0	0	0	0	0
20 001–40 000 inv.	-	-	-	-	12,50	12,14	10,80	9,00	14,00	11,67	11,00	8,00	0	0	0	0
10 001–20 000 inv.	-	-	-	-	12,00	0	9,50	9,00	11,00	12,44	10,88	7,80	0	11,00	9,00	4,50
5 001–10 000 inv.	-	-	-	-	12,00	0	0	7,00	0	9,67	9,00	5,60	9,00	7,00	9,00	5,70
2 000–5 000 inv.	-	-	-	-	0	0	0	0	0	0	0	0	7,00	11,00	8,89	4,74
Under 2 000 inv.	-	-	-	-	0	0	0	8,00	0	0	0	0	9,00	9,00	8,13	4,78

Källa: FM

KÄLLOR:

- Maunu, A. (2014): Kuinka terveyttä tehdään? Sosioekonomiset terveyserot ja ammatilliset oppilaitokset niiden kaventajina. EHYT Katsauksia 1/2014. Ehkäisevä päihdetyö EHYT.
- Sallinen, S. (red.)(2017): Elinvoimainen kunta, Finlands Kommunförbund. Helsingfors.
- Paananen, H., Haveri, A. och Airaksinen, J. (2014): Kunta elinvoiman johtajana. Tammerfors universitet och Finlands Kommunförbund. Helsingfors.
- Pyykkölä, M. och Vuorensola, M. (2018): Kuinka johtaa elinvoimaa? Viiden kaupungin tapaustutkimus elinvoiman määrittelystä, organisoinnista ja johtamisesta. Finlands Kommunförbund. Helsingfors.
- Syssner, J. och Olausson, A. (2016): Översiktsplanering i kommuner som krymper. Statensvetenskaplig tidskrift 2016/2..

Slutord

Målet med lägesbildsrapporten är att vara ett första inlägg i debatten om den mångfasetterade kommunsektorns utveckling både i kommunerna och på riksnivå. Projektets mål har varit att ta fram en mer heltäckande bild av kommunernas läge och de närmaste årens utsikter som stöd för regeringens beslutsfattande. Förhoppningsvis blir projektet också ett stöd för kommunernas beslutsfattande. Det andra huvudsyftet med lägesbilden var att ta fram ett uppdaterat och adekvat faktaunderlag som är fritt tillgängligt för alla. Finansministeriets mål är att samla och öppna rapportens statistiska material i elektronisk form och stegvis under 2020 göra det tillgängligt för alla via Statskontorets portal granskaförvaltningen.fi.

Den lägesbildsrapport som nu publiceras är inte heltäckande. Statistiska brister och delvis praktiska skäl har föranlett en avgränsning av rapporten så att den bl.a. inte tar upp de stora städernas och glesbygdens specialfrågor liksom inte heller större samhällstrender som digitalisering och bekämpning av klimatförändringar, där fullgod och jämförbar information om deras effekter på kommunnivå bara finns i ringa omfattning. I fråga om kommunernas ansvarsuppgifter fokuserar rapporten på de volymmässigt viktigaste uppgiftsområdena. Därmed tar rapporten t.ex. inte upp kommunernas kultur- och idrottstjänster. Rapportens lägesbild kompletteras dock redan under våren 2020. Finansministeriet bereder nya långfristiga belastningskalkyler i samband vårens beredning av kommunekonomiprogrammet. Basservicens kvalitet och tillgänglighet granskas separat i en rapport om basserviceläget som bereds under finansministeriets ledning. Städernas specialfrågor behandlas i sin tur i en nationell stadsstrategi som färdigställs sommaren 2020.

Vid beredningen av rapporten har det också upptäckts brister i dataunderlaget och statistiken om kommunernas verksamhet, verksamhetsförutsättningar och ekonomi: inom många viktiga områden med tanke på kommunernas verksamhet och medborgarnas grundläggande fri- och rättigheter saknas det helt data på kommunnivå eller ett tillräckligt omfattande och tillförlitligt dataunderlag för kommunjämförelser. Skapandet av en mer heltäckande och exakt lägesbild försvåras också av den splittrade insamlingen av data om kommunerna och statistiksamordningsproblem. Något som framöver ska

uppmärksammas mer är kommunstatistikens interoperabilitet och samarbetet mellan olika aktörer och statistikmyndigheterna vid utveckling av statistiken.

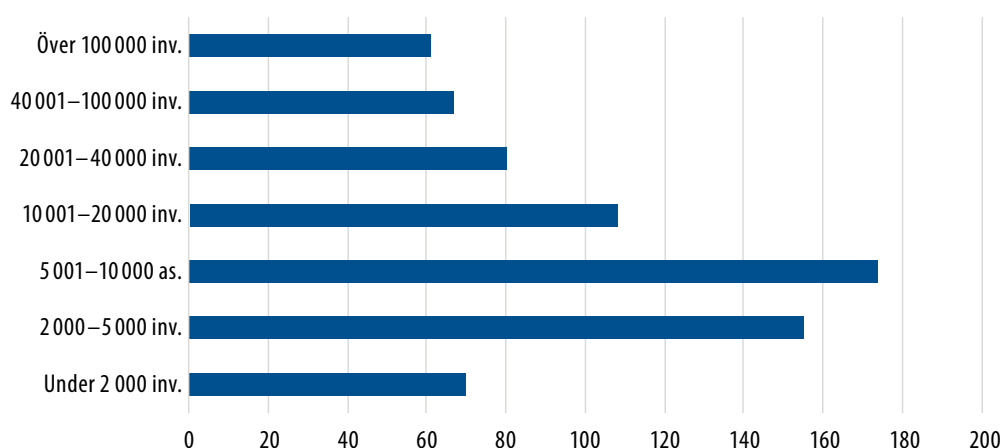
Vid förberedelserna av lägesbilsarbetet diskuterade uppföljningsgruppen i synnerhet kommunernas investeringar samt byggnads- och infrastrukturellerade balansrisker. Finansministeriet utredde utvecklings- och besparingspotentialen i kommunernas byggnadsbestånd 2017–2018. På basis av utredningarna är det inte möjligt att med befintligt dataunderlag bedöma byggnadsbeståndets värde, skick eller reparationsbehov per kommun på ett jämförbart sätt. Därmed har ämnet inte granskats närmare i denna rapport. Finansministeriet beslutade dock i början av 2020 att inleda ett flerårigt åtgärdsprogram för att förbättra hanteringen av kommunernas byggnadsbestånd samt dataunderlaget. I det första skedet ska programmet ta fram en heltäckande lägesbild över kommunernas byggnads- och lokalbestånd. Lägesbildens innehåll och genomförandet avtalas med kommunsektorns aktörer.

Avslutningsvis finns skäl att särskilt betona att vår lägesbilsrapport inte är en lista med förslag till politiska åtgärder som borde vidtas gällande kommunerna i vårt land. Som det konstateras i finansministeriets tjänstemannainlägg från våren 2019 kan problem för kommuner i olika storleksklasser och situationer inte lösas med samma metoder eller med bara en åtgärd. I stället behövs flera åtgärdshelheter som kompletterar varandra. Beslutanderätten över vilka åtgärder som väljs har dock i första hand våra politiska beslutsfattare.

Bilaga 1: Sammanfattning av lägesbildsenkäten till kommunernas tjänsteinnehavare och förtroendevalda

Som ett led i beredningen av lägesbilden genomförde finansministeriet en kommunenkät riktad till kommunernas tjänsteinnehavare och förtroendevalda. Syftet var att kartlägga kommunala tjänsteinnehavares och förtroendevaldas synpunkter på förändringsfaktorer som berör kommunerna och hur den egna kommunens livskraft borde beskrivas i lägesbilden. Därtill insamlades de svarandes synpunkter på tillgängligheten av information om den egna kommunen och på hur informationen används i kommunens beslutsfattande. Enkätsvaren insamlades 11–30.11.2019.

Enkäten riktades till kommunernas tjänsteinnehavare och förtroendevalda. Antalet svarande per kommun begränsades inte utan flera från samma kommun kunde svara på enkäten. Det kom 715 enkätsvar från 223 kommuner. Fler än ett svar kom från 145 kommuner. De svarande var ganska jämnt fördelade när man tittar på kommunstorleksklasser. Det kom fler än 60 svar från varje kommunstorleksklass. Mest svar kom i storleksklasserna för kommuner med 2 000–5 000 och 5 000–10 000 invånare, där svar kom från fler än 150 personer. Fler än 100 svarande fanns även i storleksklassen för kommuner med 10 000–20 000 invånare. Antalet svar per kommunstorleksklass visas i figur 1.



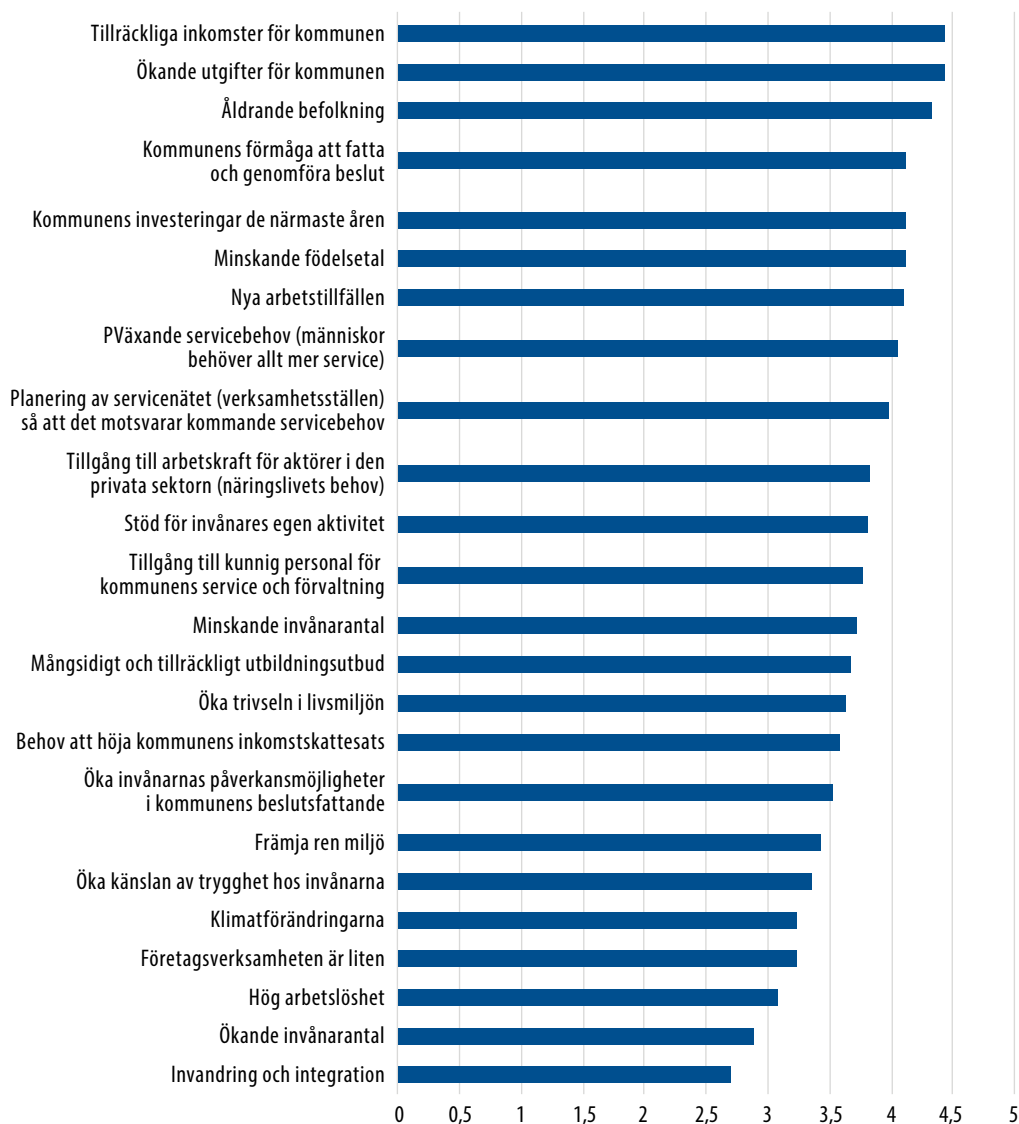
Figur 1 Antal svarande per kommunstorleksklass

De svarande var jämnt fördelade på tjänsteinnehavare och förtroendevalda. En liten majoritet av de svarande, ca 53 procent, var förtroendevalda. Av de förtroendevalda satt 208 i kommun- eller stadsfullmäktige och 59 i kommun- eller stadsstyrelsen. 47 procent av de svarande var tjänsteinnehavare. De vanligaste titlarna bland svarande tjänsteinnehavare var kommundirektör (39), förvaltningsdirektör (26), stadsdirektör (24), bildningsdirektör (24), ekonomidirektör (17) och teknisk direktör (17).

Framtidens förändringsfaktorer i kommunerna

Enkäten angav 24 förändringsfaktorer som påverkar kommunernas framtid och de svarande ombads värdera deras betydelse på en femgradig skala (1 = inte alls viktig, 5 = mycket viktig). Svarande gavs möjlighet att komplettera dessa förändringsfaktorer med egna, om de tyckte att någon viktig faktor inte nämndes i enkäten.

Sammantaget upplevdes de utvalda förändringsfaktorerna som viktiga och i detta hänseende kan frågeformuleringen anses lyckad. Medelvärdet av alla förändringsfaktorer var 3,17. Figur 2 nedan visar medelvärdet av svaren på frågorna om förändringsfaktorernas betydelse från den viktigaste till den minst viktiga faktorn.



Figur 2 Vikten av förändringsfaktorer som påverkar kommunens framtid

I regel tyckte man att förändringsfaktorer som rör den kommunala ekonomin var viktigast: ökande utgifter och tillräckliga inkomster för kommunen. Svaren kan anses spegla det svåra nuläget i den kommunala ekonomin: tryck på ökade verksamhetsutgifter och skatteinkomsternas låga utvecklingstakt. I kommunstorleksklasserna upplevdes förändringsfaktorer rörande den kommunala ekonomin som viktigast i alla storleksklasser utom kommuner med över 100 000 invånare. I den sistnämnda klassen var de närmaste årens investeringar den viktigaste förändringsfaktorn. Investeringarna var även viktiga i storleksklasserna för kommuner med 10 000–20 000 och 20 000–40 000 invånare. Det kan antas att betoningen av investeringar i svaren från företrädare för större kommuner delvis beror på

befolkningstillväxten i stora städer och stadsregionernas kranskommuner och därav följande investeringstryck i kommunerna.

Åldersstrukturelaterade faktorer upplevdes som viktiga i alla kommunstorleksklasser. Åldrande befolkning fanns bland de fem viktigaste förändringsfaktorerna i varje kommunstorleksklass. Fallande födelsetal sågs som en av de fem viktigaste förändringsfaktorerna i kommunklasser med under 10 000 invånare. Befolkningsutvecklingen beskrivs också av en tredje variabel: minskande invånarantal. Ju mindre kommunstorleksklass de svarande hörde till, desto viktigare blev befolkningsminskningen som faktor. I storleksklassen för kommuner med under 5 000 invånare var minskande invånarantal den tredje viktigaste förändringsfaktorn i framtiden. Även i förändringen av befolkningsstrukturen skilde sig svaren i klassen för kommuner med över 100 000 invånare från de svar som företrädare för övriga kommunklasser lämnade: i den största kommunklassen sågs fallande födelsetal inte som en lika viktig förändringsfaktor som den var i övriga klasser och av alla förändringsfaktorer upplevdes minskande invånarantal vara den minst viktiga. Svaren rörande befolkningsstrukturen kan anses spegla de senaste årens utveckling väl: befolkningstillväxten och födslarna har allt starkare koncentrerats till stadsregioner och stora städer samtidigt som folkmängden och födelsetalen i regel minskat i framförallt mindre glesbygdskommuner.

Bland de fem viktigaste förändringsfaktorerna rankades även en förändringsfaktor som beskriver kommunens ledarskap och verkställighetskapacitet: kommunens förmåga att fatta beslut och genomföra dem. Detta ansågs viktigt framförallt i svaren från kommuner med 10 000–20 000 invånare och de minsta kommunerna (under 2 000 invånare). Kommunens förmåga att fatta och genomföra beslut är mångtydig som förändringsfaktor. Den kan tolkas syfta på kommunens framtidsutmaningar och ett behov att stärka besluts- och verkställighetskapaciteten för att klara dem. De svarande kan likaväl ha syftat på kommunens interna beslutskultur och problem eller starka sidor i den.

I de svarandes förhållningssätt till klimatförändringar som förändringsfaktor fanns det klara skillnader mellan kommunstorleksklasserna. I kommuner med över 100 000 invånare upplevdes klimatförändringar som den tredje viktigaste förändringsfaktor, men den var inte lika viktig i de mindre kommunstorleksklasserna. Klimatförändringarnas betydelse ökade dock även i mindre kommunstorleksklasser ju större klassen blev. Skillnaderna mellan kommunstorleksklasserna i fråga om klimatförändringarnas betydelse torde kunna förklaras med att alla kommuner med över 100 000 invånare utan undantag bedriver ett systematiskt klimatarbete och har uppställt egna ambitiösa klimatmål. Dessa klimatmål syns i de större städernas beslutsfattande som ett förändringsbehov i stadens hela verksamhet och som ett viktigt investeringsbehov.

De största skillnaderna i värderingen av de minst viktiga förändringsfaktorerna fanns mellan svar från kommuner med över 100 000 invånare och övriga kommuner. I storleksklasserna för kommuner med under 100 000 invånare bedömdes invandring och integration vara den näst minst viktiga förändringsfaktorn medan den i kommuner med över 100 000 invånare hade en medianvikt. Denna skillnad mellan storleksklasserna kan tänkas bero på att den del av Finlands befolkning som har invandrarbakgrund huvudsakligen finns i stora städer och att man där således ger ökad vikt åt lyckad integration.

Det som i någon mån förvånar är att ingen storleksklass inkluderade liten företagsverksamhet och hög arbetslöshet bland de viktiga förändringsfaktorerna. De rätt samstämmiga svaren på dessa två förändringsfaktors betydelse kan antas bero på de senaste årens förbättrade konjunktur- och sysselsättningsläge och att förutsättningarna för företagsverksamhet har blivit bättre. Å andra sidan kan svaren även tänkas spegla kommunernas klena möjligheter att genom egna beslut direkt påverka företagsverksamhetens och sysselsättningens utveckling.

Tabell 1 och 2 visar per kommunstorleksklass de svarandes fem viktigaste och fem minst viktiga förändringsfaktorer.

Tabell 1 De fem viktigaste förändringsfaktorerna per kommunstorleksklass

Under 2 000 invånare	2 000–5 000 invånare	5 001–10 000 invånare	10 001–20 000 invånare	20 001–40 000 invånare	40 001–100 000 invånare	Över 100 000 invånare
Tillräckliga inkomster för kommunen	Ökande utgifter för kommunen	Tillräckliga inkomster för kommunen	Tillräckliga inkomster för kommunen	Tillräckliga inkomster för kommunen	Ökande utgifter för kommunen	Kommunens investeringar de närmaste åren
Ökande utgifter för kommunen	Tillräckliga inkomster för kommunen	Ökande utgifter för kommunen	Ökande utgifter för kommunen	Ökande utgifter för kommunen	Tillräckliga inkomster för kommunen	Åldrande befolkning
Åldrande befolkning	Åldrande befolkning	Åldrande befolkning	Kommunens investeringar de närmaste åren	Kommunens investeringar de närmaste åren	Åldrande befolkning	Klimatförändringarna
Minskande invånarantal	Minskande invånarantal	Minskande födelsetal	Kommunens förmåga att fatta och genomföra beslut	Åldrande befolkning	Kommunens investeringar de närmaste åren	Ökade servicebehov
Minskande födelsetal	Nya arbetstillfällen	Nya arbetstillfällen	Åldrande befolkning	Ökade servicebehov	Nya arbetstillfällen	Ökande utgifter för kommunen

Tabell 2 De fem minst viktiga förändringsfaktorerna per kommunstorleksklass

Under 2 000 invånare	2 000–5 000 invånare	5 001–10 000 invånare	10 001–20 000 invånare	20 001–40 000 invånare	40 001–100 000 invånare	Över 100 000 invånare
Invandring och integration	Invandring och integration	Invandring och integration	Invandring och integration	Ökande invånarantal	Ökande invånarantal	Minskande invånarantal
Ökande invånarantal	Ökande invånarantal	Ökande invånarantal	Hög arbetslöshet	Invandring och integration	Invandring och integration	Företagsverksamheten är liten
Klimatförändringarna	Klimatförändringar	Hög arbetslöshet	Företagsverksamheten är liten	Företagsverksamheten är liten	Företagsverksamheten är liten	Behov att höja kommunens inkomstskattesats
Hög arbetslöshet	Hög arbetslöshet	Klimatförändringar	Ökande invånarantal	Hög arbetslöshet	Öka känslan av trygghet hos invånarna	Hög arbetslöshet
Främja ren miljö	Främja ren miljö	Företagsverksamheten är liten	Klimatförändringar	Klimatförändringar	Tillgång till kunnig personal för kommunens service och förvaltning	Minskande födelsetal

De svarande gav också egna förslag på förändringsfaktorer som beskriver kommunernas framtid. Totalt gavs 57 svar, där främsta temen var kommunens social- och hälsovårdsutgifter, kommunikationer och tillgänglighet, statens minskande stöd samt att atmosfären blir passiv och negativ.

Mått på kommunernas livskraft

Kommunens livskraft kan beskrivas med många olika variabler eller indikatorer och det finns inte någon allmänt accepterad definition av kommunens livskraft. Genom enkäten utreddes vilka faktorer som enligt kommunernas förtroendevalda och tjänsteinnehavare bäst beskriver den egna kommunens nuvarande och kommande livskraft. Indikatorerna handlade om kommunens befolkningsstruktur, demokrati, företagsverksamhet samt ekonomiska och operativa nyckeltal för kommunorganisationen.

Enkäten angav 31 indikatorer som beskriver kommunens nuvarande och kommande livskraft och de svarande ombads att bedöma deras betydelse på en femgradig skala (1 = beskriver kommunens livskraft mycket dåligt, 5 = beskriver kommunens livskraft mycket bra). Svarande fick också möjlighet att komplettera indikatorerna med egna alternativ som de tyckte var viktiga.

Sammantaget ansågs de utvalda livskraftsindikatorerna beskriva kommunernas livskraft väl. Medelvärde av alla indikatorer var 3,5. De förtroendevaldas och tjänsteinnehavarnas värderingar av livskraftsindikatorerna var rätt samstämmiga, i regel satte de förtroendevalda något högre värden än tjänsteinnehavarna.

Enligt enkätsvaren är den enskilt bästa indikatorn för att beskriva kommunens livskraft antalet verksamma företag. Den fanns bland de fem bästa indikatorerna i alla kommunstorleksklasser och var nummer ett i kommuner med under 20 000 invånare.

Sammantaget är det dock demografiska livskraftsindikatorer som lyfts fram i enkäten: ekonomisk försörjningskvot, andelen personer i arbetsför ålder av kommunens hela befolkning och befolkningsförändring (ökning eller minskning). Dessa tre indikatorer var bland de fem bästa livskraftsindikatorerna i alla kommunstorleksklasser. Kommunens ekonomiska försörjningskvot lyfts fram som den viktigaste indikatorn i svaren från kommuner med 20 000–40 000 och 40 001–100 000 invånare. Kommuner med över 100 000 invånare lyfte fram befolkningens utbildningsnivå och andelen arbetsför befolkning som sina viktigaste livskraftsindikatorer.

Svarsalternativen inkluderade många ekonomiska och operativa indikatorer för kommunorganisationen, varav årsbidragets tillräcklighet för avskrivningar ansågs vara den som beskriver kommunens livskraft allra bäst. Övriga ekonomiska indikatorer handlade bl.a. om ackumulerat över- eller underskott i kommunens balansräkning, inkomstskattsats, lånestock och relativ skuldsättning. Sammantaget fanns det väldigt små skillnader mellan de ekonomiska indikatorerna (medelvärdets variationsvidd 0,3).

De sämsta livskraftsindikatorerna enligt enkätsvaren var indikatorer som beskriver demokratins tillstånd och kommuninvånarnas delaktighet, såsom antalet initiativ från kommuninvånarna eller kommunalbesvär samt valdeltagande i kommunalvalet.

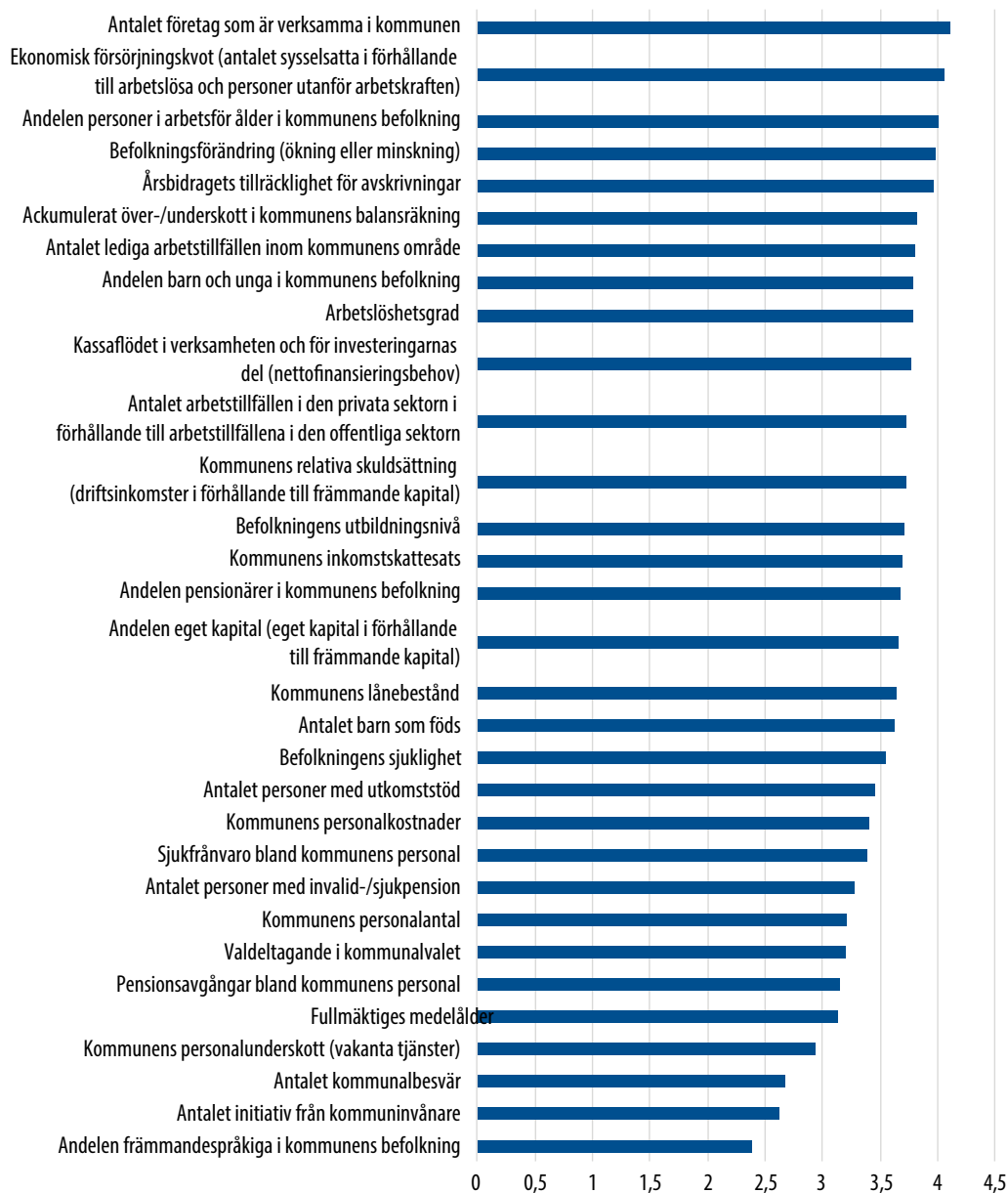
Utöver enkätens indikatorer gav de svarande 140 egna förslag på livskraftsindikatorer. De föreslagna indikatorerna lämpade sig i regel för numerisk livskraftsanalys, men vissa var av kvalitativ natur. Merparten av förslagen från kommunerna var indikatorer som beskriver områdets livskraft.

De svarandes kompletteringar gällde framförallt indikatorer för företagsverksamheten i kommunens område. Bland dessa nämndes antalet nya och nedlagda företag samt förändringar i företagets omsättning under de fem senaste åren. Även självförsörjningsgrad i fråga om arbetsplatser föreslogs som livskraftsindikator. Vidare föreslogs många indikatorer som beskriver kommuninvånarnas företagsamhet samt utbudet av service och evenemang i kommunen, såsom antalet organisationer och föreningar samt hur aktiva de är, fritidsmöjligheter och antalet kulturevenemang. Andra förslag på livskraftsindikatorer var

antalet nyproducerade bostadshus, kommunens tomtreserv samt kommunikationer och tillgänglighet.

Som indikatorer för kommunorganisationen föreslogs andelen skatteinkomster och statsandelar i kommunens bokslut samt verkligt värde för tillgångar i balansräkningen. Med koppling till kommunens verksamhet ville man lyfta fram välfärdsberättelsen roll i bedömningen av kommunens livskraft. Som en förutsättning för livskraften lyfte man också fram förtroendevaldas och tjänsteinnehavares samarbete och förmåga att fatta beslut.

Hur svaren på frågan om livskraftsindikatorer fördelade sig framgår av figur 3 medan bedömningen av vilka fem indikatorer som bäst beskriver livskraften visas per kommunstorleksklass i tabell 3.



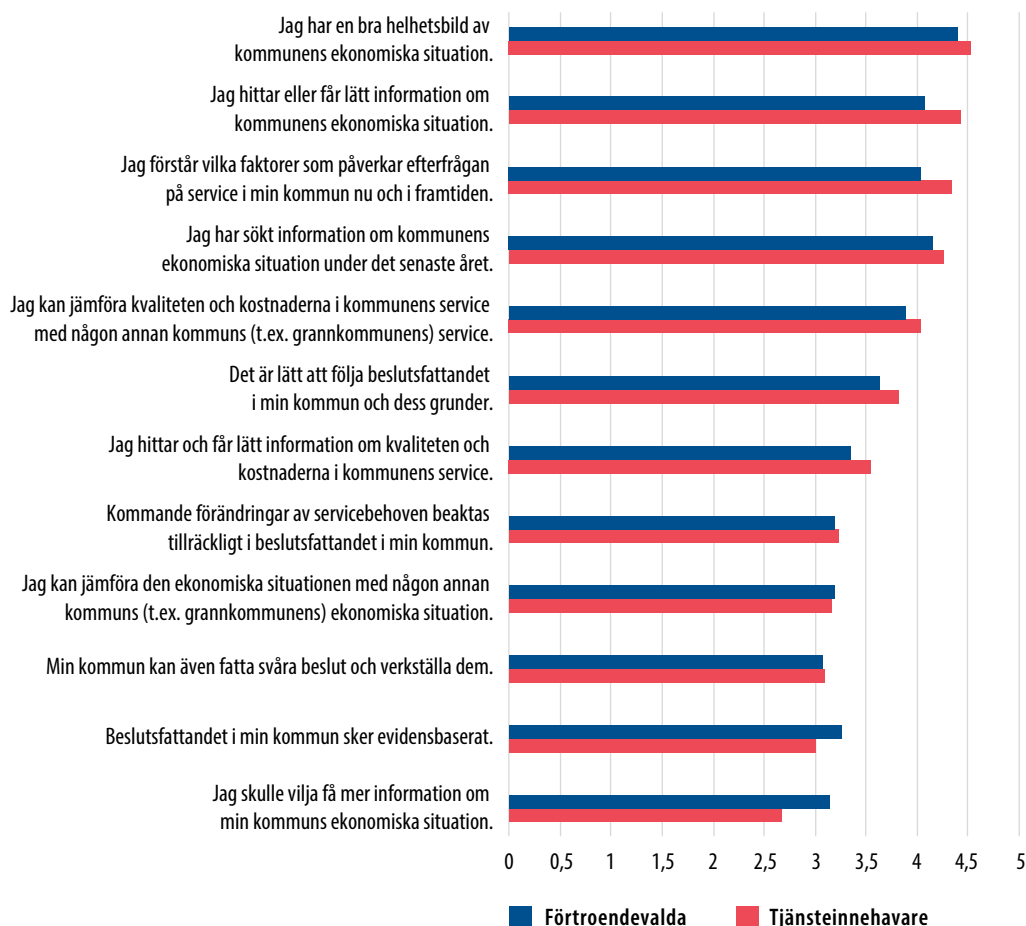
Figur 3 Värdering av indikatorer som beskriver kommunens livskraft

Tabell 3 De bästa indikatorerna för att beskriva kommunens livskraft per kommunstorleksklass

Under 2 000 invånare	2 000–5 000 invånare	5 001–10 000 invånare	10 001–20 000 invånare	20 001–40 000 invånare	40 001–100 000 invånare	Över 100 000 invånare
Antalet företag som är verksamma i kommunen	Antalet företag som är verksamma i kommunen	Antalet företag som är verksamma i kommunen	Antalet företag som är verksamma i kommunen	Ekonomisk försörjningskvot	Ekonomisk försörjningskvot	Befolkningens utbildningsnivå
Ekonomisk försörjningskvot	Befolkningsförändring (ökning eller minskning)	Andelen personer i arbetsför ålder i kommunens befolkning	Ekonomisk försörjningskvot	Befolkningsförändring (ökning eller minskning)	Befolkningsförändring (ökning eller minskning)	Andelen personer i arbetsför ålder i kommunens befolkning
Årsbidragets tillräcklighet för avskrivningar	Ekonomisk försörjningskvot	Ekonomisk försörjningskvot	Andelen personer i arbetsför ålder i kommunens befolkning	Antalet företag som är verksamma i kommunen	Årsbidragets tillräcklighet för avskrivningar	Antalet företag som är verksamma i kommunen
Befolkningsförändring (ökning eller minskning)	Andelen personer i arbetsför ålder i kommunens befolkning	Årsbidragets tillräcklighet för avskrivningar	Befolkningsförändring (ökning eller minskning)	Andelen personer i arbetsför ålder i kommunens befolkning	Andelen personer i arbetsför ålder i kommunens befolkning	Ekonomisk försörjningskvot
Andelen pensionärer i kommunens befolkning	Årsbidragets tillräcklighet för avskrivningar	Befolkningsförändring (ökning eller minskning)	Befolkningens utbildningsnivå	Årsbidragets tillräcklighet för avskrivningar	Antalet företag som är verksamma i kommunen	Befolkningsförändring (ökning eller minskning)

Tillgängligheten och användningen av information i kommunen beslutsfattande

I enkäten fanns det även påståenden om information gällande kommunens ekonomi och verksamhet samt tillgängligheten och användningen av den i kommunens beslutsfattande. De svarande ombads att värdera påståendena på en femgradig skala (1 = instämmer inte alls, 5 = instämmer helt). Överlag var de svarande mycket samstämmiga i sin värdering av påståendena om tillgängligheten och användningen av information. I svaren kunde man inte se några betydande skillnader mellan kommunstorleksklasserna. Bedömningarna från tjänsteinnehavare och förtroendevalda var också mycket samstämmiga. Hur svaren på frågan fördelade sig framgår av figur 4.

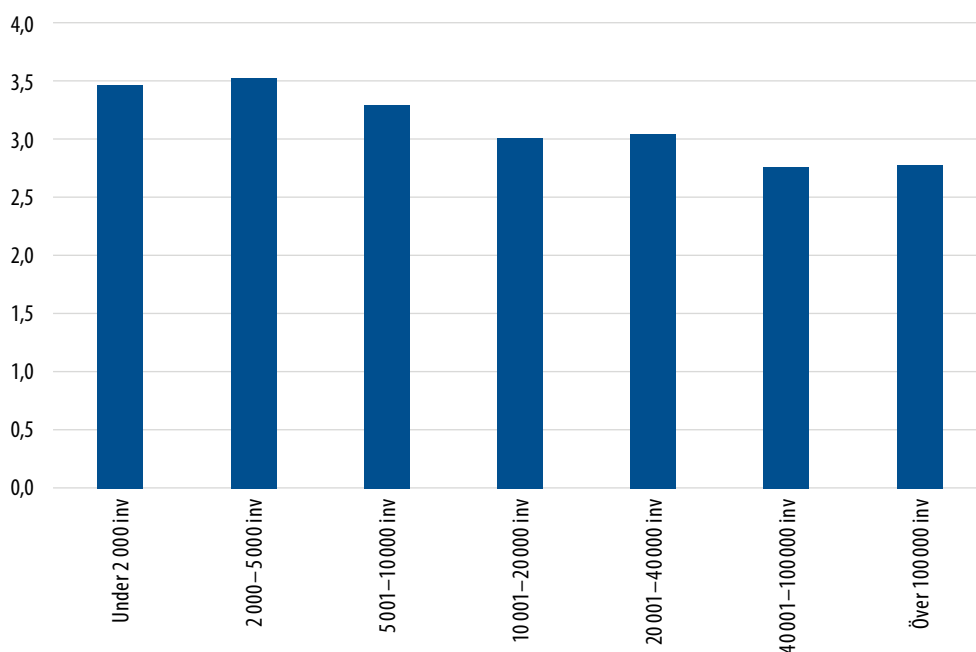


Figur 4 Svarandes bedömningar av tillgängligheten och användningen av information gällande kommunen i kommunens beslutsfattande

De svarande tyckte sig ha en bra helhetsbild av den egna kommunens ekonomiska situation och kunna jämföra den med andra kommuner. Merparten av de svarande hade sökt information om den egna kommunens ekonomiska situation under det senaste året och tillgången till information var god. Ytterligare information om kommunens ekonomiska situation efterfrågades inte särskilt mycket.

De svarande upplevde sig ha god förståelse av vilka faktorer som påverkar kommuninvånarnas servicebehov nu och i framtiden men gav bara ett medelbetyg till hur kommande förändringar av dessa behov beaktas i kommunens beslutsfattande. Informationen om kvalitet och kostnader i kommunens tjänster var inte riktigt lika lätt att hitta som den ekonomiska informationen. De svarande kunde inte heller jämföra skillnader i kvalitet och kostnader mellan kommuner lika bra som skillnader gällande ekonomin.

I de svarandes bedömningar kan man urskilja smärre skillnader mellan kommunstorleksklasserna (figur 5). Svarande från små kommuner gav bättre betyg till kommunens förmåga att fatta och genomföra svåra beslut än svarande från stora kommuner. Förklaringen till skillnaden kan vara att det ansträngda ekonomiskt läget i små kommuner redan lett till att deras tjänsteinnehavare och förtroendevalda oftare hamnar i svåra beslutssituationer och måste genomföra sådana beslut. Man ska även beakta att små kommuner har färre tjänsteinnehavare och förtroendevalda som deltar i beslutsfattandet, och då går det kanske lättare eller snabbare att nå samförstånd och kompromisser.



Figur 5 Svarandes bedömningar av kommunens förmåga att fatta och genomföra svåra beslut, per kommunstorleksklass

Utnyttjande av lägesbilsresultaten

I samband med enkäten tillfrågades de svarande om hur och i vilken form lägesbilsresultaten borde utnyttjas samt om de tycker att lägesbilsarbetet behövs.

De svarande var i huvudsak positiva till lägesbilsarbetet och bidrog med många idéer om hur lägesbilden kan utnyttjas. Det föreslogs att lägesbilden används för bedömning av kommunernas ekonomiska situation och livskraft på generell nivå. Man efterlyste också riksomfattande indikatorer för mätning av livskraften. Å andra sidan förväntade man sig

även detaljerad, lättillgänglig och jämförbar kommuninformation som möjliggör jämförelser mellan den egna kommunen och andra kommuner.

En del svarande funderade på att utnyttja lägesbilden lokalt bl.a. i utarbetandet av kommunstrategin och budgeten samt utvecklingen av servicenätet och tjänsterna. Det ansågs möjligt att även utnyttja lägesbilden vid utbildning av förtroendevalda.

Mot enkäten riktades också viss kritik och misstro angående möjligheterna att genom den få fram rätt saker när lägesbilden över kommunerna skapas. En del av kritiken riktade sig mot frågorna och deras svarsalternativ, som i vissa delar ansågs vara otydliga. En del befarade att kommunernas tjänsteinnehavare och förtroendevalda kommer med alltför optimistiska svar som ger en onödigt bra bild av den egna kommunen.

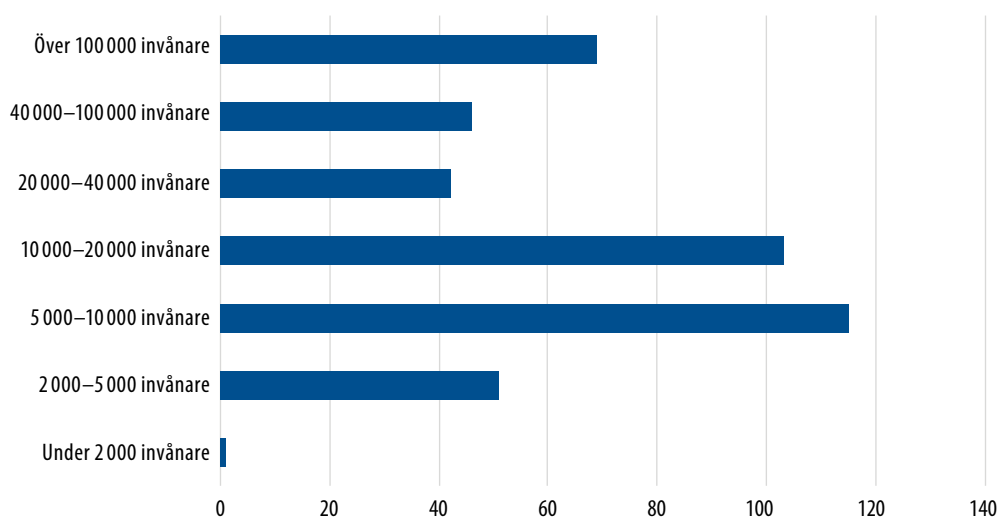
I allmänhet hoppades man att utarbetandet av lägesbilden ska leda till en aktiv dialog mellan staten och kommunerna så att upprätthållandet av lägesbilden inte bara hänger på statistik eller eventuella nya enkäter.

Bilaga 2: Sammanfattning av lägesbildsenkäten till kommuninvånarna

Som ett led i beredningen av lägesbilden gjorde finansministeriet en öppen medborgarenkät i syfte att kartlägga kommuninvånarnas synpunkter på förändringsfaktorer som berör den egna kommunen, faktorer i kommunens livskraft samt tillgängligheten av information gällande hemkommunen samt användningen av informationen i kommunens beslutsfattande. Enkäten genomfördes på justitieministeriets webbplats dinasikt.fi 14.11–10.12.2019 och sammanlagt kom det in 429 svar. Här ska man beakta att Din åsikt-tjänsten inte möjliggör verifiering av de svarandes identitet. Därmed är det möjligt att samma person har svarat på enkäten mer än en gång. Även därför ska enkätresultaten användas med försiktighet och i första hand ses som riktgivande och inte som något som uppfyller kvalitetskraven för en vetenskaplig studie eller ett statistiskt urval.

De svarande uppgav totalt 72 hemkommuner. Vad gäller antalet svar fanns det stora skillnader mellan kommunerna. I sju kommuner svarade fler än 20 personer. I två av dem var antalet svarande över 50. Å andra sidan fanns det 38 kommuner med bara ett svar. Därmed kan svaren inte anses vara jämnt fördelade geografiskt, och det finns en kraftig övervikt för vissa kommuner. Detta understryker att man ska vara försiktig med generaliseringar av resultaten.

De svarande är mer jämnt fördelade på kommunstorleksklasser, men med övervikt för storleksklassen 5 000–20 000 invånare. Från den minsta kommunstorleksklassen (under 2 000 invånare) kom det bara ett svar. Antalet svar per kommunstorleksklass visas nedan i figur 1.

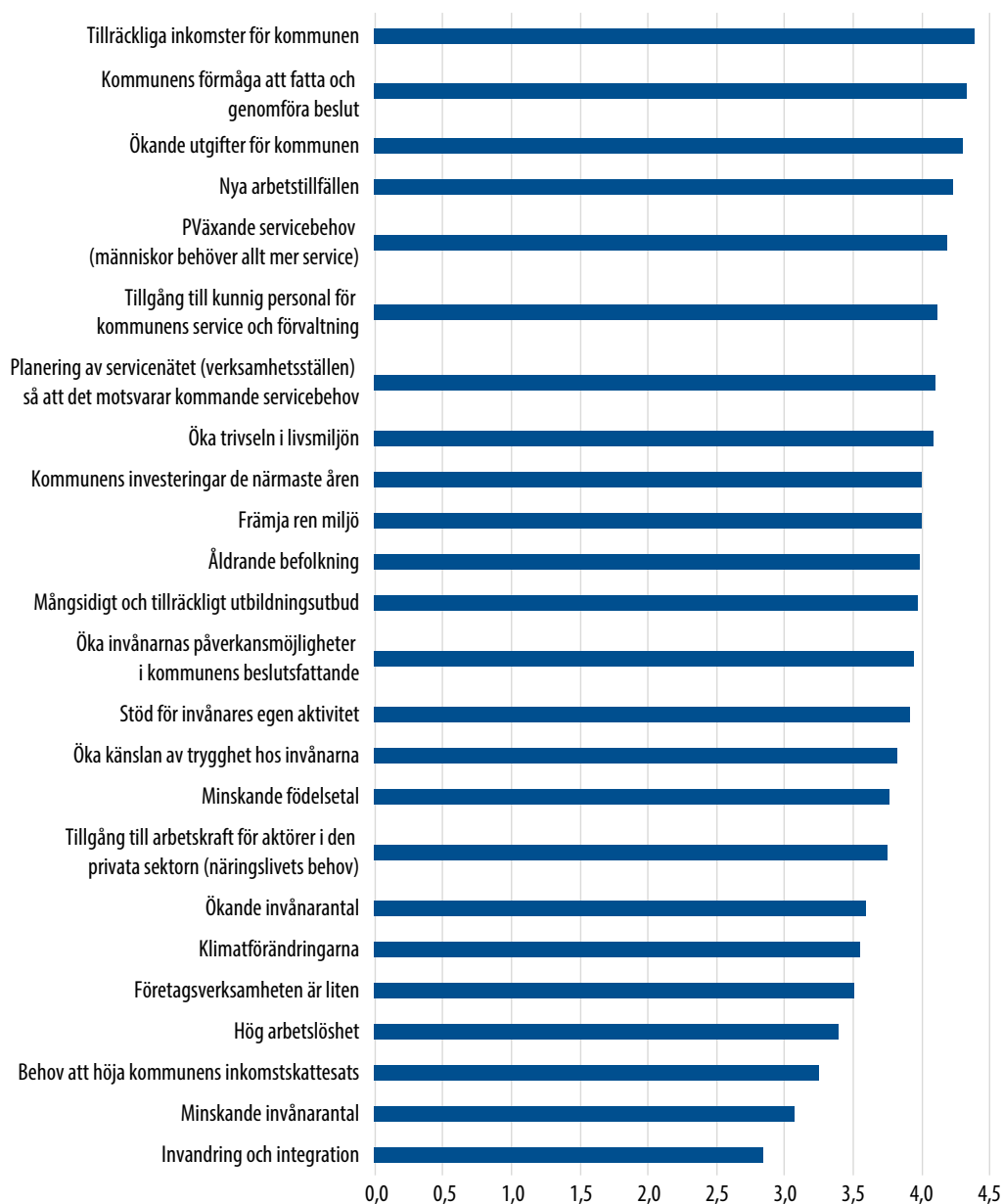


Figur 1 Antal svarande per kommunstorleksklass

De svarande fick ange ålder och kön som bakgrundsinformation. En klar majoritet av de svarande, 343, var i arbetsför ålder (26–65 år). Den största åldersgruppen var 51–65 år, där det fanns totalt 158 svarande. Totalt fanns det 18 svarande som var under 25 år och 69 svarande som var över 65 år. Ungefär 60 procent av de svarande, 255, var kvinnor.

Framtidens förändringsfaktorer i kommunerna

I likhet med enkäten till kommunernas tjänsteinnehavare och förtroendevalda angav enkäten 24 förändringsfaktorer som påverkar kommunernas framtid. De svarande ombads värdera dessa på en femgradig skala (1 = inte alls viktig, 5= mycket viktig). Svarande gavs möjlighet att komplettera dessa förändringsfaktorer med egna, om de tyckte att någon viktig faktor inte nämndes i enkäten. Sammantaget upplevdes de utvalda förändringsfaktorerna som viktiga. Medelvärdet av alla förändringsfaktorer var 3,84. Figur 2 nedan visar medelvärdet av svaren på frågorna om förändringsfaktorernas betydelse från den viktigaste till den minst viktiga faktorn.



Figur 2 Värdering av förändringsfaktorer som påverkar kommunens framtid

I likhet med kommunernas tjänsteinnehavare och förtroendevalda ansåg kommuninvånarna att förändringsfaktorer som rör den kommunala ekonomin är de viktigaste med tanke på kommunens framtid. Tillräckliga inkomster för kommunen bedömdes vara den viktigaste förändringsfaktorn och ökande utgifter för kommunen den tredje viktigaste. Bland de fyra viktigaste förändringsfaktorerna hamnade också kommunens förmåga att fatta och genomföra beslut samt nya arbetstillfällen. Kommuninvånarnas svar betonade även faktorer som påverkar kommunernas tjänster och tjänsternas tillgänglighet, såsom

ökade servicebehov, personaltillgång och förändringar som gäller servicenätet. Anmärkningsvärt är att kommuninvånarna inte gav minskande födelsetal lika stor betydelse som tjänsteinnehavarna och de förtroendevalda, som värderade denna faktor som den femte viktigaste förändringsfaktorn. Förklaringen kan vara att det finns en klar övervikt för större kommuner och en viss övervikt för stora stadsregioner bland de svarande i invånarenkäten och i dessa områden syns effekterna av minskande födelsetal inte på samma sätt som i mindre kommuner.

I invånarenkäten bedömdes de minst viktiga förändringsfaktorerna vara invandring och integration, minskande invånarantal och behov att höja kommunalskattesatsen. Svaren gick huvudsakligen i linje med enkätsvaren från kommunernas tjänsteinnehavare och förtroendevalda. Ett undantag är dock invånarnas förhållningssätt till minskande invånarantal och behov att höja kommunalskattesatsen. I enkäten till tjänsteinnehavare och förtroendevalda sågs minskande invånarantal som en klart viktigare förändringsfaktor och behovet att höja skattesatsen som en något viktigare faktor. Även denna skillnad kan förklaras av övervikten för större kommuner och stadsregioner bland dem som svarade på invånarenkäten. I större kommuner och stadsregioner är minskande invånarantal inte ett lika betydande fenomen som i mindre kommuner och dessa kommuner har oftast också lägre kommunalskattesatser än små landsbygdskommuner.

Kommuninvånarna hade möjlighet att komplettera enkätens förändringsfaktorer med egna faktorer som de tyckte var viktiga. De svarandes förslag på framtidens förändringsfaktorer handlade bl.a. om behovet att ändra kommunstrukturen, ökad transparens och öppenhet i kommunens beslutsfattande, stöd till frivilligverksamhet, kollektivtrafikens ökande betydelse, bostadsmarknadens ojämna utveckling samt betydelsen av multilokalitet och fritidsboende.

Tillgängligheten och användningen av information i kommunen beslutsfattande

Liksom enkäten till kommunernas tjänsteinnehavare och förtroendevalda innehöll invånarenkäten påståenden om information gällande kommunens ekonomi och verksamhet samt tillgängligheten och användningen av den i kommunens beslutsfattande. De svarande ombads att värdera påståendena på en femgradig skala (1 = instämmer inte alls, 5 = instämmer helt). Hur svaren på frågan fördelade sig framgår av figur 3.



Figur 3 Svarandes bedömningar av tillgängligheten och användningen av information gällande kommunen i kommunens beslutsfattande

De svarande tyckte sig förstå vilka faktorer som påverkar efterfrågan på kommunens tjänster nu och i framtiden. Merparten av de svarande uppgav sig ha sökt information om hemkommunens ekonomiska situation under de senaste åren, men ville också få ytterligare information om kommunens ekonomiska situation. Här finns det en betydande skillnad mot enkäten till tjänsteinnehavare och förtroendevalda, som inte såg något liknande behov av ytterligare information om kommunernas ekonomi. Skillnaden torde kunna förklaras med att tjänsteinnehavarna och de förtroendevalda regelbundet har tillgång till beslutsunderlag med sådan ekonomisk information som invånarna inte har eller har svårt att hitta.

I likhet med tjänsteinnehavare och förtroendevalda önskade kommuninvånarna mer jämförande information om kvaliteten och kostnaderna i kommunens tjänster. Mest kritiskt

förhöll sig de svarande till påståendena om att beakta förändringar av servicebehov och utnyttja evidensbaserad information i kommunens beslutsfattande.

Utnyttjande av lägesbilsarbetets resultat

I samband med enkäten tillfrågades kommuninvånarna om hur och i vilken form lägesbilsarbetets resultat borde utnyttjas och om de tyckte att lägesbilsarbetet behövs. I svaren uttrycktes framförallt önskemål om en lägesrapport för lekmän samt regelbundet upprätthållande av lägesbilden så att arbetet inte bara får engångskaraktär. Man hoppades också att lägesbilsarbetet ska leda till större öppenhet i kommunernas beslutsfattande och fler direkta möjligheter för invånarna att delta och påverka. I fråga om arbetets innehåll önskade man att framförallt information om kvaliteten och kostnaderna i kommunernas tjänster görs fritt och jämförbart tillgängligt för alla kommuninvånare. Dessutom hoppades man att arbetet får effekt. En del svarande framförande också kritik mot lägesbilsarbetet och den genomförda enkäten. I flera svar var man tveksamma till att ens en bra lägesbild skulle leda till förbättring av kommunernas situation eller till operativa förändringar trots uppenbara behov att förändra kommunernas tillvägagångssätt och t.ex. kommunstrukturen. Dessutom ansågs enkätens svarsalternativ till viss del vara otydliga och ledande.

Bilaga 3: Lista över kommunerna i Fastlandsfinland med lägesbildens klassificeringar

Kommun	Storleksklass	Kommuntypklass	Befolkningsförändringsklass
Akaa	10 001–20 000	Tätbefolkade kommuner	Minskande befolkning
Alajärvi	5 001–10 000	Tätbefolkade kommuner	Snabbt minskande befolkning
Alavieska	2 000–5 000	Landsbygdskommuner	Snabbt minskande befolkning
Alavo	10 001–20 000	Landsbygdskommuner	Snabbt minskande befolkning
Asikkala	5 001–10 000	Tätbefolkade kommuner	Minskande befolkning
Askola	2 000–5 000	Landsbygdskommuner	Minskande befolkning
Aura	2 000–5 000	Landsbygdskommuner	Växande
Enonkoski	Under 2 000	Landsbygdskommuner	Snabbt minskande befolkning
Enontekis	Under 2 000	Landsbygdskommuner	Minskande befolkning
Esbo	Över 100 000	Stora städer	Snabbt växande
Eura	10 001–20 000	Tätbefolkade kommuner	Snabbt minskande befolkning
Euraåminne	5 001–10 000	Landsbygdskommuner	Växande
Evijärvi	2 000–5 000	Landsbygdskommuner	Snabbt minskande befolkning
Forssa	10 001–20 000	Urbana kommuner	Minskande befolkning
Haapajärvi	5 001–10 000	Tätbefolkade kommuner	Snabbt minskande befolkning
Haapavesi	5 001–10 000	Landsbygdskommuner	Snabbt minskande befolkning
Karlö	Under 2 000	Landsbygdskommuner	Minskande befolkning
Halso	Under 2 000	Landsbygdskommuner	Snabbt minskande befolkning
Fredrikshamn	20 001–40 000	Urbana kommuner	Minskande befolkning
Hankasalmi	2 000–5 000	Landsbygdskommuner	Snabbt minskande befolkning
Hangö	5 001–10 000	Urbana kommuner	Snabbt minskande befolkning
Harjavalta	5 001–10 000	Urbana kommuner	Snabbt minskande befolkning
Gustav Adolfs	2 000–5 000	Landsbygdskommuner	Snabbt minskande befolkning
Hattula	5 001–10 000	Tätbefolkade kommuner	Minskande befolkning
Hausjärvi	5 001–10 000	Landsbygdskommuner	Minskande befolkning

Kommun	Storleksklass	Kommuntypklass	Befolkningsförändringsklass
Heinola	10 001–20 000	Urbana kommuner	Snabbt minskande befolkning
Heinävesi	2 000–5 000	Landsbygdskommuner	Snabbt minskande befolkning
Helsingfors	Över 100 000	Stora städer	Snabbt växande
Hirvensalmi	2 000–5 000	Landsbygdskommuner	Snabbt minskande befolkning
Hollola	20 001–40 000	Urbana kommuner	Minskande befolkning
Honkajoki	Under 2 000	Landsbygdskommuner	Snabbt minskande befolkning
Vittis	10 001–20 000	Tätbefolkade kommuner	Minskande befolkning
Humppila	2 000–5 000	Landsbygdskommuner	Snabbt minskande befolkning
Hyrnsalmi	2 000–5 000	Landsbygdskommuner	Snabbt minskande befolkning
Hyvinge	40 001–100 000	Urbana kommuner	Växande
Tavastkyro	10 001–20 000	Tätbefolkade kommuner	Minskande befolkning
Tavastehus	40 001–100 000	Stora städer	Minskande befolkning
Ijo	5 001–10 000	Tätbefolkade kommuner	Växande
Idensalmi	20 001–40 000	Urbana kommuner	Minskande befolkning
Itis	5 001–10 000	Landsbygdskommuner	Minskande befolkning
Ikalis	5 001–10 000	Landsbygdskommuner	Minskande befolkning
Ilmola	10 001–20 000	Tätbefolkade kommuner	Växande
Ilomants	2 000–5 000	Landsbygdskommuner	Snabbt minskande befolkning
Imatra	20 001–40 000	Urbana kommuner	Minskande befolkning
Enare	5 001–10 000	Landsbygdskommuner	Växande
Ingå	5 001–10 000	Landsbygdskommuner	Minskande befolkning
Storå	Under 2 000	Landsbygdskommuner	Snabbt minskande befolkning
Storkyro	2 000–5 000	Landsbygdskommuner	Snabbt minskande befolkning
Janakkala	10 001–20 000	Tätbefolkade kommuner	Minskande befolkning
Joensuu	40 001–100 000	Stora städer	Växande
Jockis	5 001–10 000	Landsbygdskommuner	Snabbt minskande befolkning
Jorois	2 000–5 000	Landsbygdskommuner	Snabbt minskande befolkning
Joutsa	2 000–5 000	Landsbygdskommuner	Snabbt minskande befolkning
Juga	2 000–5 000	Landsbygdskommuner	Snabbt minskande befolkning
Juupajoki	Under 2 000	Landsbygdskommuner	Snabbt minskande befolkning

Kommun	Storleksklass	Kommuntypklass	Befolkningsförändringsklass
Jockas	5 001–10 000	Landsbygdskommuner	Snabbt minskande befolkning
Jyväskylä	Över 100 000	Stora städer	Växande
Jämijärvi	Under 2 000	Landsbygdskommuner	Snabbt minskande befolkning
Jämsä	20 001–40 000	Tätbefolkade kommuner	Snabbt minskande befolkning
Träskända	40 001–100 000	Urbana kommuner	Snabbt växande
S:t Karins	20 001–40 000	Urbana kommuner	Snabbt växande
Kaavi	2 000–5 000	Landsbygdskommuner	Snabbt minskande befolkning
Kajana	20 001–40 000	Urbana kommuner	Minskande befolkning
Kalajoki	10 001–20 000	Tätbefolkade kommuner	Minskande befolkning
Kangasala	20 001–40 000	Urbana kommuner	Växande
Kangasniemi	5 001–10 000	Landsbygdskommuner	Snabbt minskande befolkning
Kankaanpää	10 001–20 000	Tätbefolkade kommuner	Minskande befolkning
Kannonkoski	Under 2 000	Landsbygdskommuner	Snabbt minskande befolkning
Kannus	5 001–10 000	Landsbygdskommuner	Minskande befolkning
Karjoki	Under 2 000	Landsbygdskommuner	Snabbt minskande befolkning
Högfors	5 001–10 000	Tätbefolkade kommuner	Minskande befolkning
Karstula	2 000–5 000	Landsbygdskommuner	Snabbt minskande befolkning
Karvia	2 000–5 000	Landsbygdskommuner	Snabbt minskande befolkning
Kaskö	Under 2 000	Urbana kommuner	Snabbt minskande befolkning
Kauhajoki	10 001–20 000	Tätbefolkade kommuner	Minskande befolkning
Kauhava	10 001–20 000	Tätbefolkade kommuner	Snabbt minskande befolkning
Grankulla	5 001–10 000	Urbana kommuner	Snabbt växande
Kaustby	2 000–5 000	Landsbygdskommuner	Minskande befolkning
Keitele	2 000–5 000	Landsbygdskommuner	Snabbt minskande befolkning
Kemi	20 001–40 000	Urbana kommuner	Snabbt minskande befolkning
Kemijärvi	5 001–10 000	Tätbefolkade kommuner	Snabbt minskande befolkning
Keminmaa	5 001–10 000	Tätbefolkade kommuner	Minskande befolkning
Kimitoöns kommun	5 001–10 000	Landsbygdskommuner	Minskande befolkning
Kempele	10 001–20 000	Urbana kommuner	Snabbt växande
Kervo	20 001–40 000	Urbana kommuner	Växande

Kommun	Storleksklass	Kommuntypklass	Befolkningsförändringsklass
Keuru	5 001–10 000	Tätbefolkade kommuner	Snabbt minskande befolkning
Kihniö	Under 2 000	Landsbygdskommuner	Snabbt minskande befolkning
Kinnula	Under 2 000	Landsbygdskommuner	Snabbt minskande befolkning
Kyrklätt	20 001–40 000	Urbana kommuner	Växande
Kides	10 001–20 000	Landsbygdskommuner	Snabbt minskande befolkning
Kittilä	5 001–10 000	Landsbygdskommuner	Minskande befolkning
Kiuruvesi	5 001–10 000	Landsbygdskommuner	Snabbt minskande befolkning
Kivijärvi	Under 2 000	Landsbygdskommuner	Snabbt minskande befolkning
Kumo	5 001–10 000	Landsbygdskommuner	Snabbt minskande befolkning
Karleby	40 001–100 000	Urbana kommuner	Växande
Kolari	2 000–5 000	Landsbygdskommuner	Minskande befolkning
Konnevesi	2 000–5 000	Landsbygdskommuner	Snabbt minskande befolkning
Kontiolax	10 001–20 000	Tätbefolkade kommuner	Växande
Korsnäs	2 000–5 000	Landsbygdskommuner	Minskande befolkning
Koskis	2 000–5 000	Landsbygdskommuner	Minskande befolkning
Kotka	40 001–100 000	Stora städer	Minskande befolkning
Kouvola	40 001–100 000	Stora städer	Minskande befolkning
Kristinestad	5 001–10 000	Landsbygdskommuner	Snabbt minskande befolkning
Kronoby	5 001–10 000	Landsbygdskommuner	Minskande befolkning
Kuhmo	5 001–10 000	Tätbefolkade kommuner	Snabbt minskande befolkning
Kuhmois	2 000–5 000	Landsbygdskommuner	Snabbt minskande befolkning
Kuopio	Över 100 000	Stora städer	Växande
Kuortane	2 000–5 000	Landsbygdskommuner	Snabbt minskande befolkning
Kurikka	20 001–40 000	Tätbefolkade kommuner	Snabbt minskande befolkning
Gustavs	Under 2 000	Landsbygdskommuner	Snabbt växande
Kuusamo	10 001–20 000	Tätbefolkade kommuner	Minskande befolkning
Kyyjärvi	Under 2 000	Landsbygdskommuner	Snabbt minskande befolkning
Kärkölä	2 000–5 000	Landsbygdskommuner	Snabbt minskande befolkning
Kärsämäki	2 000–5 000	Landsbygdskommuner	Minskande befolkning
Lahtis	Över 100 000	Stora städer	Växande

Kommun	Storleksklass	Kommuntypklass	Befolkningsförändringsklass
Laihela	5 001–10 000	Tätbefolkade kommuner	Växande
Letala	5 001–10 000	Tätbefolkade kommuner	Växande
Lappträsk	2 000–5 000	Landsbygdskommuner	Snabbt minskande befolkning
Lapinlahti	5 001–10 000	Landsbygdskommuner	Snabbt minskande befolkning
Lappajärvi	2 000–5 000	Landsbygdskommuner	Snabbt minskande befolkning
Villmanstrand	40 001–100 000	Stora städer	Växande
Lappo	10 001–20 000	Tätbefolkade kommuner	Minskande befolkning
Laukas	10 001–20 000	Tätbefolkade kommuner	Växande
Lemi	2 000–5 000	Landsbygdskommuner	Minskande befolkning
Lempäälä	20 001–40 000	Urbana kommuner	Snabbt växande
Leppävirta	5 001–10 000	Landsbygdskommuner	Snabbt minskande befolkning
Lestijärvi	Under 2 000	Landsbygdskommuner	Snabbt minskande befolkning
Lieksa	10 001–20 000	Tätbefolkade kommuner	Snabbt minskande befolkning
Lundo	10 001–20 000	Tätbefolkade kommuner	Växande
Limingo	10 001–20 000	Tätbefolkade kommuner	Snabbt växande
Libelits	10 001–20 000	Landsbygdskommuner	Minskande befolkning
Lojo	40 001–100 000	Urbana kommuner	Minskande befolkning
Loimaa	10 001–20 000	Tätbefolkade kommuner	Minskande befolkning
Loppis	5 001–10 000	Landsbygdskommuner	Snabbt minskande befolkning
Lovisa	10 001–20 000	Tätbefolkade kommuner	Minskande befolkning
Luhango	Under 2 000	Landsbygdskommuner	Snabbt minskande befolkning
Lumijoki	2 000–5 000	Landsbygdskommuner	Minskande befolkning
Larsmo	5 001–10 000	Landsbygdskommuner	Snabbt växande
Luumäki	2 000–5 000	Landsbygdskommuner	Snabbt minskande befolkning
Malax	5 001–10 000	Landsbygdskommuner	Minskande befolkning
Marttila	2 000–5 000	Landsbygdskommuner	Minskande befolkning
Masko	5 001–10 000	Tätbefolkade kommuner	Minskande befolkning
Merijärvi	Under 2 000	Landsbygdskommuner	Minskande befolkning
Sastmola	2 000–5 000	Landsbygdskommuner	Minskande befolkning
Miehikkälä	Under 2 000	Landsbygdskommuner	Snabbt minskande befolkning

Kommun	Storleksklass	Kommuntypklass	Befolkningsförändringsklass
S:t Michel	40 001–100 000	Stora städer	Minskande befolkning
Muhos	5 001–10 000	Tätbefolkade kommuner	Minskande befolkning
Multia	Under 2 000	Landsbygdskommuner	Snabbt minskande befolkning
Muonio	2 000–5 000	Landsbygdskommuner	Minskande befolkning
Korsholm	10 001–20 000	Tätbefolkade kommuner	Växande
Muurame	10 001–20 000	Tätbefolkade kommuner	Snabbt växande
Virmo	5 001–10 000	Tätbefolkade kommuner	Minskande befolkning
Mörskom	Under 2 000	Landsbygdskommuner	Minskande befolkning
Mäntsälä	20 001–40 000	Tätbefolkade kommuner	Växande
Mänttä-Vilppula	5 001–10 000	Tätbefolkade kommuner	Snabbt minskande befolkning
Mäntyharju	5 001–10 000	Landsbygdskommuner	Snabbt minskande befolkning
Nådendal	10 001–20 000	Tätbefolkade kommuner	Växande
Nakkila	5 001–10 000	Tätbefolkade kommuner	Minskande befolkning
Nivala	10 001–20 000	Tätbefolkade kommuner	Minskande befolkning
Nokia	20 001–40 000	Urbana kommuner	Växande
Nousis	2 000–5 000	Landsbygdskommuner	Minskande befolkning
Nurmes	5 001–10 000	Tätbefolkade kommuner	Snabbt krympande
Nurmijärvi	40 001–100 000	Urbana kommuner	Växande
Närpes	5 001–10 000	Landsbygdskommuner	Växande
Orimattila	10 001–20 000	Tätbefolkade kommuner	Minskande befolkning
Oripää	Under 2 000	Landsbygdskommuner	Minskande befolkning
Orivesi	5 001–10 000	Tätbefolkade kommuner	Minskande befolkning
Oulais	5 001–10 000	Tätbefolkade kommuner	Minskande befolkning
Uleåborg	Över 100 000	Stora städer	Växande
Outokumpu	5 001–10 000	Tätbefolkade kommuner	Snabbt minskande befolkning
Padasjoki	2 000–5 000	Landsbygdskommuner	Snabbt minskande befolkning
Pemar	10 001–20 000	Tätbefolkade kommuner	Växande
Paltamo	2 000–5 000	Landsbygdskommuner	Snabbt minskande befolkning
Pargas	10 001–20 000	Tätbefolkade kommuner	Minskande befolkning
Parikkala	2 000–5 000	Landsbygdskommuner	Snabbt minskande befolkning

Kommun	Storleksklass	Kommuntypklass	Befolkningsförändringsklass
Parkano	5 001–10 000	Tätbefolkade kommuner	Snabbt minskande befolkning
Pedersöre kommun	10 001–20 000	Landsbygdskommuner	Växande
Pelkosenniemi	Under 2 000	Landsbygdskommuner	Minskande befolkning
Pello	2 000–5 000	Landsbygdskommuner	Snabbt minskande befolkning
Perho	2 000–5 000	Landsbygdskommuner	Minskande befolkning
Pertunmaa	Under 2 000	Landsbygdskommuner	Snabbt minskande befolkning
Petäjävesi	2 000–5 000	Landsbygdskommuner	Snabbt minskande befolkning
Pieksämäki	10 001–20 000	Tätbefolkade kommuner	Snabbt minskande befolkning
Pielavesi	2 000–5 000	Landsbygdskommuner	Snabbt minskande befolkning
Jakobstad	10 001–20 000	Urbana kommuner	Minskande befolkning
Pihtipudas	2 000–5 000	Landsbygdskommuner	Snabbt minskande befolkning
Birkala	10 001–20 000	Urbana kommuner	Snabbt växande
Polvijärvi	2 000–5 000	Landsbygdskommuner	Snabbt minskande befolkning
Påmark	2 000–5 000	Landsbygdskommuner	Snabbt minskande befolkning
Björneborg	40 001–100 000	Stora städer	Minskande befolkning
Borgnäs	5 001–10 000	Landsbygdskommuner	Minskande befolkning
Borgå	40 001–100 000	Stora städer	Växande
Posio	2 000–5 000	Landsbygdskommuner	Snabbt minskande befolkning
Pudasjärvi	5 001–10 000	Landsbygdskommuner	Snabbt minskande befolkning
Pukkila	Under 2 000	Landsbygdskommuner	Snabbt minskande befolkning
Punkalaidun	2 000–5 000	Landsbygdskommuner	Snabbt minskande befolkning
Puolanka	2 000–5 000	Landsbygdskommuner	Snabbt minskande befolkning
Puumala	2 000–5 000	Landsbygdskommuner	Snabbt minskande befolkning
Pyttis	5 001–10 000	Landsbygdskommuner	Minskande befolkning
Pyhäjoki	2 000–5 000	Landsbygdskommuner	Snabbt minskande befolkning
Pyhäjärvi	5 001–10 000	Landsbygdskommuner	Snabbt minskande befolkning
Pyhäntä	Under 2 000	Landsbygdskommuner	Växande
Pyhäranta	2 000–5 000	Landsbygdskommuner	Snabbt minskande befolkning
Pälkäne	5 001–10 000	Landsbygdskommuner	Minskande befolkning
Pöytyä	5 001–10 000	Landsbygdskommuner	Minskande befolkning

Kommun	Storleksklass	Kommuntypklass	Befolkningsförändringsklass
Brahestad	20 001–40 000	Urbana kommuner	Minskande befolkning
Raseborg	20 001–40 000	Tätbefolkade kommuner	Minskande befolkning
Reso	20 001–40 000	Urbana kommuner	Minskande befolkning
Rantasalmi	2 000–5 000	Landsbygdskommuner	Snabbt minskande befolkning
Ranua	2 000–5 000	Landsbygdskommuner	Snabbt minskande befolkning
Raumo	20 001–40 000	Urbana kommuner	Minskande befolkning
Rautalampi	2 000–5 000	Landsbygdskommuner	Snabbt minskande befolkning
Rautavaara	Under 2 000	Landsbygdskommuner	Snabbt minskande befolkning
Rautjärvi	2 000–5 000	Landsbygdskommuner	Snabbt minskande befolkning
Reisjärvi	2 000–5 000	Landsbygdskommuner	Snabbt minskande befolkning
Riihimäki	20 001–40 000	Urbana kommuner	Minskande befolkning
Ristijärvi	Under 2 000	Landsbygdskommuner	Snabbt minskande befolkning
Rovaniemi	40 001–100 000	Stora städer	Växande
Ruokolax	5 001–10 000	Landsbygdskommuner	Snabbt minskande befolkning
Ruovesi	2 000–5 000	Landsbygdskommuner	Snabbt minskande befolkning
Rusko	5 001–10 000	Landsbygdskommuner	Växande
Rääkkylä	2 000–5 000	Landsbygdskommuner	Snabbt minskande befolkning
Saarijärvi	5 001–10 000	Landsbygdskommuner	Snabbt minskande befolkning
Salla	2 000–5 000	Landsbygdskommuner	Snabbt minskande befolkning
Salo	40 001–100 000	Stora städer	Minskande befolkning
Sastamala	20 001–40 000	Tätbefolkade kommuner	Minskande befolkning
Sagu	2 000–5 000	Landsbygdskommuner	Minskande befolkning
Savitaipale	2 000–5 000	Landsbygdskommuner	Snabbt minskande befolkning
Nyslott	20 001–40 000	Urbana kommuner	Snabbt minskande befolkning
Savukoski	Under 2 000	Landsbygdskommuner	Snabbt minskande befolkning
Seinäjoki	40 001–100 000	Stora städer	Växande
Sievi	2 000–5 000	Landsbygdskommuner	Minskande befolkning
Siikais	Under 2 000	Landsbygdskommuner	Snabbt minskande befolkning
Siikajoki	5 001–10 000	Landsbygdskommuner	Snabbt minskande befolkning
Siikalatva	5 001–10 000	Landsbygdskommuner	Snabbt minskande befolkning

Kommun	Storleksklass	Kommuntypklass	Befolkningsförändringsklass
Siilinjärvi	20 001–40 000	Tätbefolkade kommuner	Växande
Simo	2 000–5 000	Landsbygdskommuner	Snabbt minskande befolkning
Sibbo	20 001–40 000	Tätbefolkade kommuner	Snabbt växande
Sjundeå	5 001–10 000	Landsbygdskommuner	Minskande befolkning
Sodankylä	5 001–10 000	Tätbefolkade kommuner	Minskande befolkning
Soini	2 000–5 000	Landsbygdskommuner	Snabbt minskande befolkning
Somero	5 001–10 000	Landsbygdskommuner	Minskande befolkning
Sonkajärvi	2 000–5 000	Landsbygdskommuner	Snabbt minskande befolkning
Sotkamo	10 001–20 000	Tätbefolkade kommuner	Minskande befolkning
Sulkava	2 000–5 000	Landsbygdskommuner	Snabbt minskande befolkning
Suomussalmi	5 001–10 000	Tätbefolkade kommuner	Snabbt minskande befolkning
Suonenjoki	5 001–10 000	Tätbefolkade kommuner	Minskande befolkning
Sysmä	2 000–5 000	Landsbygdskommuner	Snabbt minskande befolkning
Säkylä	5 001–10 000	Landsbygdskommuner	Snabbt minskande befolkning
Taipalsaari	2 000–5 000	Landsbygdskommuner	Minskande befolkning
Taivalkoski	2 000–5 000	Landsbygdskommuner	Snabbt minskande befolkning
Tövsala	Under 2 000	Landsbygdskommuner	Minskande befolkning
Tammela	5 001–10 000	Landsbygdskommuner	Snabbt minskande befolkning
Tammerfors	Över 100 000	Stora städer	Snabbt växande
Tervo	Under 2 000	Landsbygdskommuner	Snabbt minskande befolkning
Tervola	2 000–5 000	Landsbygdskommuner	Snabbt minskande befolkning
Östermark	5 001–10 000	Landsbygdskommuner	Snabbt minskande befolkning
Tohmajärvi	2 000–5 000	Landsbygdskommuner	Snabbt minskande befolkning
Toholampi	2 000–5 000	Landsbygdskommuner	Snabbt minskande befolkning
Toivakka	2 000–5 000	Landsbygdskommuner	Minskande befolkning
Torneå	20 001–40 000	Urbana kommuner	Minskande befolkning
Åbo	Över 100 000	Stora städer	Växande
Tuusniemi	2 000–5 000	Landsbygdskommuner	Snabbt minskande befolkning
Tusby	20 001–40 000	Urbana kommuner	Växande
Tyrnävä	5 001–10 000	Landsbygdskommuner	Växande

Kommun	Storleksklass	Kommuntypklass	Befolkningsförändringsklass
Ulvsby	10 001–20 000	Tätbefolkade kommuner	Minskande befolkning
Urjala	2 000–5 000	Landsbygdskommuner	Snabbt minskande befolkning
Utajärvi	2 000–5 000	Landsbygdskommuner	Snabbt minskande befolkning
Utsjoki	Under 2 000	Landsbygdskommuner	Minskande befolkning
Uurainen	2 000–5 000	Landsbygdskommuner	Snabbt växande
Nykarleby	5 001–10 000	Landsbygdskommuner	Minskande befolkning
Nystad	10 001–20 000	Tätbefolkade kommuner	Växande
Vaala	2 000–5 000	Landsbygdskommuner	Snabbt minskande befolkning
Vasa	40 001–100 000	Stora städer	Växande
Valkeakoski	20 001–40 000	Urbana kommuner	Växande
Valtimo*	2 000–5 000	Landsbygdskommuner	Snabbt krympande
Vanda	Över 100 000	Stora städer	Snabbt växande
Varkaus	20 001–40 000	Urbana kommuner	Snabbt minskande befolkning
Vemo	2 000–5 000	Landsbygdskommuner	Minskande befolkning
Vesanto	2 000–5 000	Landsbygdskommuner	Snabbt minskande befolkning
Vesilahti	2 000–5 000	Landsbygdskommuner	Minskande befolkning
Vetil	2 000–5 000	Landsbygdskommuner	Snabbt minskande befolkning
Vieremä	2 000–5 000	Landsbygdskommuner	Snabbt minskande befolkning
Vichtis	20 001–40 000	Tätbefolkade kommuner	Växande
Viitasaari	5 001–10 000	Landsbygdskommuner	Snabbt minskande befolkning
Vindala	2 000–5 000	Landsbygdskommuner	Snabbt minskande befolkning
Vederlax	2 000–5 000	Landsbygdskommuner	Snabbt minskande befolkning
Viridis	5 001–10 000	Landsbygdskommuner	Snabbt minskande befolkning
Vörå	5 001–10 000	Landsbygdskommuner	Minskande befolkning
Övertorneå	2 000–5 000	Landsbygdskommuner	Snabbt minskande befolkning
Ylivieska	10 001–20 000	Tätbefolkade kommuner	Växande
Ylöjärvi	20 001–40 000	Urbana kommuner	Växande
Ypäjä	2 000–5 000	Landsbygdskommuner	Snabbt minskande befolkning
Etseri	5 001–10 000	Landsbygdskommuner	Snabbt minskande befolkning
Äänekoski	10 001–20 000	Tätbefolkade kommuner	Snabbt minskande befolkning

*Valtimo anslöts till Nurmes 1.1.2020



VALTIOVARAINMINISTERIÖ
FINANSMINISTERIET

FINANSMINISTERIET

Snellmansgatan 1 A
PB 28, 00023 STATSRÅDET
Telefon 0295 160 01
finansministeriet.fi

ISSN 1797-9714 (pdf)
ISBN 978-952-367-313-7 (pdf)

Maj 2020