



VALTIOVARAINMINISTERIÖ
FINANSMINISTERIET

Kommunpolitiken vid en vändpunkt? Stärkande av kommunernas verksamhetsförutsättningar och kommunpolitikens framtidsscenarioer

Kommunärenden

Finansministeriets publikationer – 2022:19

Kommunpolitiken vid en vändpunkt?

Stärkande av kommunernas
verksamhetsförutsättningar och
kommunpolitikens framtidsscenarier

Julkaisujen jakelu

Distribution av publikationer

**Valtioneuvoston
julkaisuarkisto Valto**

Publikations-
arkivet Valto

julkaisut.valtioneuvosto.fi

Julkaisumyynti

Beställningar av publikationer

**Valtioneuvoston
verkkokirjakauppa**

Statsrådets
nätbokhandel

vnjulkaisumyynti.fi

Finansministeriet

CC BY-NC-ND 4.0

ISBN pdf: 978-952-367-908-5

ISSN pdf: 1797-9714

Layout: Statsrådets förvaltningsenhet, publikationsverksamheten

Helsinki 2022 Finland

Kommunpolitiken vid en vändpunkt? Stärkande av kommunernas verksamhetsförutsättningar och kommunpolitikens framtidsscenarier

Finansministeriets publikationer 2022:19		Tema	Kommunärenden
Utgivare	Finansministeriet		
Utarbetad av	Finansministeriet		
Språk	svenska	Sidantal	172

Referat

Kommunerna står inför stora omställningar på grund av såväl de differentierade förhållandena som de administrativa förändringar som följer av social- och hälsovårdsreformen. Den ökande andelen äldre personer, urbaniseringen och det minskande födelsetalet påverkar kommunernas befolkningsunderlag, ekonomiska bärkraft och förutsättningar att ordna lagstadgade tjänster för invånarna.

Med framtidsarbetet inom kommunalpolitiken har man sökt lösningar för de omställningar som kommunerna står inför. Denna rapport beskriver de viktigaste slutsatserna från detta arbete. Arbetet har fortsatt kommunalpolitikens faktabaserade utveckling och rapporten är delvis en fortsättning på finansministeriets omfattande utredning Står kommunerna inför en vändpunkt? Kommunernas lägesbild 2020.

Med hjälp av framtidsarbetet har man sökt lösningar som kan avhjälpa den strukturella obalansen i kommunernas inkomst- och utgiftsutveckling, trygga jämlik tillgång till basservice i hela landet och förbättra kommunernas livskraft. Arbetet har skett i bred växelverkan med intressegrupperna.

De temaspecifika slutsatserna gäller i vid bemärkelse helheter som är viktiga för kommunalpolitiken och kommunerna, till exempel ekonomi, uppgifter, självstyre, strukturer, kommunernas samarbete och handlingssätt. Man har också tagit fram tre alternativa framtida utvecklingsinriktningar för kommunalpolitiken. Syftet med slutsatserna och scenarierna är att väcka och underbygga offentlig debatt om de olika kommunernas utvecklingsinriktningar och lyfta fram behovet av kontrollerade och långsiktigare kommunalpolitiska riktlinjer.

Nyckelord

kommunal ekonomi, kommunernas uppgifter, kommunernas statsbidrag, kommunernas samarbete, smart anpassning, multilokalitet, städer, kommunala frågor, kommunsektor, kommuner, kommunalförvaltning, samkommuner, kommunsammanslagningar, livskraft, digitalisering

ISBN PDF	978-952-367-908-5	ISSN PDF	1797-9714
Ärendenummer	VN/24814/2020	Projektnummer	VM177:00/2020

URN-adress <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-367-908-5>

Kuntapolitiikka käännekohdassa?

Kuntien toimintaedellytysten vahvistaminen ja kuntapolitiikan tulevaisuuden skenaariot

Valtiovarainministeriön julkaisu 2022:19		Teema	Kunta-asiat
Julkaisija	Valtiovarainministeriö		
Yhteisötekijä	Valtiovarainministeriö		
Kieli	ruotsi	Sivumäärä	172

Tiivistelmä

Kunnat ovat merkittävässä murrosvaiheessa niin eriytyvien olosuhteiden kuin sote-uudistukseen liittyvien hallinnollisten muutosten vuoksi. Väestön ikääntyminen, kaupungistuminen ja syntyvyyden lasku vaikuttavat kuntien väestöpohjaan, taloudelliseen kantokykyyn ja kuntien edellytyksiin järjestää asukkaalleen lakisääteiset palvelut.

Ratkaisuja kuntien murrosvaiheeseen on haettu kuntapolitiikan tulevaisuustyöllä, jonka keskeiset johtopäätökset on kuvattu tässä raportissa. Työllä on jatkettu kuntapolitiikan tietopohjaista kehittämistä ja raportti on osittain jatkoa valtiovarainministeriön laajalle selvitykselle Kunnat käännekohdassa? Kuntien tilannekuva 2020.

Kuntapolitiikan tulevaisuustyössä on haettu ratkaisuja, joilla voitaisiin korjata kuntien tulo- ja menokehityksen rakenteellista epätasapainoa, turvata peruspalvelujen yhdenvertainen saatavuus koko maassa sekä vahvistaa kuntien elinvoiman edellytyksiä. Työtä on tehty laajassa vuorovaikutuksessa sidosryhmien kanssa.

Teemakohtaiset johtopäätökset koskevat laajasti kuntapolitiikan ja kuntien kannalta merkittäviä kokonaisuuksia, kuten taloutta, tehtäviä, itsehallintoa, rakenteita, kuntien yhteistyötä ja toimintatapoja. Työssä on laadittu myös kolme kuntapolitiikan vaihtoehtoista tulevaisuuden kehityskulkua. Raportin johtopäätöksillä ja skenaarioilla on tarkoitus synnyttää ja tukea julkista keskustelua erilaisten kuntien kehityksen suunnista ja tuoda esiin tarve hallitulle ja nykyistä pitkäjänteisemmälle kuntapolitiikan linjalle.

Asiasanat	kunta-asiat, kunta-ala, kunnat, kunnallishallinto, kuntayhtymät, kuntaliitokset, elinvoimaisuus, digitalisaatio, kuntatalous, kuntien tehtävät, kuntien valtionavut, kuntien yhteistyö, älykäs sopeutuminen, monipaikkaisuus, kaupungit
------------------	---

ISBN PDF	978-952-367-908-5	ISSN PDF	1797-9714
Asianumero	VN/24814/2020	Hankenumero	VM177:00/2020

Julkaisun osoite <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-367-908-5>

Local government policy at a turning point? Strengthening the operating conditions of municipalities and future scenarios for local government policy

Publications of the Ministry of Finance 2022:19		Subject	Local Government Affairs
Publisher	Ministry of Finance		
Group author	Ministry of Finance		
Language	Swedish	Pages	172

Abstract

Municipalities are undergoing a significant transition due to the widening differences between them and the administrative changes associated with the health and social services reform. The ageing of the population, urbanisation and falling birth rates have an impact on the economic capacity of municipalities and on their ability to provide their residents with statutory services.

Futures work in local government policy seeks to identify solutions to the transition of municipalities. Key conclusions of this work are described in this report. The work is a continuation of the knowledge-based development of local government policy, and the report partly builds on the extensive report of the Ministry of Finance 'Municipalities at a turning point? Information on the situation of municipalities in 2020'.

Futures work in local government policy explores ways of correcting the structural imbalance between local government revenue and expenditure, ensuring equal access to basic services throughout the country, and strengthening the conditions for municipal vitality. Stakeholders have been broadly consulted during the process.

Thematic conclusions made during the work process apply to fields relevant to local government policy and municipalities; these include finances, tasks, self-government, structures, practices, and cooperation between municipalities. Three alternative future scenarios in local government policy were also prepared. The conclusions and scenarios presented in the report aim to incite and support public discussion on the direction of development in different municipalities, and to highlight the need for a controlled, long-term local government policy approach.

Keywords local government finances, local government duties, central government transfers to local government, cooperation between municipalities, smart adaptation, multilocality, cities, local government affairs, local government sector, municipalities, local government, joint municipal authorities, municipal mergers, vitality, digitalisation

ISBN PDF	978-952-367-908-5	ISSN PDF	1797-9714
Reference number	VN/24814/2020	Project number	VM177:00/2020

URN address <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-367-908-5>

Innehåll

1	Inledning	8
2	Kommunen som en del av samhället	14
2.1	Den finländska kommunpolitikens långa båge.....	14
2.2	Kommunens föränderliga roller.....	19
3	Kommunernas situation och utvecklingsutsikter	23
3.1	Kommunernas omvärld i omvälvning.....	23
3.2	Kommunekonomins exceptionella år fortsätter.....	25
3.3	Kommunernas särutveckling som en särskild utmaning för kommunpolitiken.....	28
4	Den framtida kommunpolitikens centrala frågor	31
4.1	Tryggande av olika slags kommuners verksamhetsförutsättningar.....	31
4.1.1	Frågor som särskilt berör städerna.....	33
4.1.2	Smart anpassning som förnyelsemetod och dimensionerna hos multilokalitet.....	42
4.1.3	Förändringar i kommunstrukturen som stärkare av kommunernas kapacitet.....	49
4.1.4	Kommunal självstyrelse, ledning och demokrati.....	55
4.1.5	Interoperabel information och tillräcklig kompetens möjliggör digitalisering.....	61
4.2	Statens styrning av kommunerna.....	68
4.2.1	Kommunernas uppgifter och samarbete.....	69
4.2.2	Övergripande ledning av kommunekonomin.....	73
4.2.3	Finanspolitiska regler på kommunnivå.....	81
4.2.4	Hållbar kommunekonomi som en del av den kommunpolitiska utvecklingen.....	84
4.3	Utveckling av kommunernas finansieringssystem.....	94
4.3.1	Bedömning av kommunernas skatteinkomstsystem.....	95
4.3.2	Synpunkter på statsandelssystemets utveckling efter social- och hälsovårdsreformen.....	106
4.3.3	Statsunderstöd.....	118
5	Kommunpolitiska framtidsscenarier	123
5.1	Scenario med stark utveckling av och ansvar för verksamheten.....	124
5.2	Scenario med kriterier för att ordna service.....	131
5.3	Scenario med frigörelse från enhetskommunmodellen.....	140

6 Slutsatser	148
Särutveckling, strukturella reformer och globala fenomen förändrar kommunerna	148
Kommunerna måste stärkas – förutsätter att olikheter erkänns	149
Bättre verksamhetsförutsättningar för kommunerna	151
Kommunpolitikens framtidslinje	155
Hur gå vidare?	158
Källor	160
Bilagor	164

1 Inledning

Finlands kommunfält genomgår sin kanske största brytningstid. Befolkningens medelålder stiger, arbetskraften minskar och tillgången på arbetskraft är förenad med utmaningar. Dessutom har nativiteten till övervägande del sjunkit de senaste åren. Allt detta påverkar kommunernas ekonomi och förutsättningar att ordna olika tjänster. Befolkningen koncentreras till städerna och den finansiella obalansen mellan olika kommuner stärks. Flyttningsrörelserna orsakar kostnadstryck i såväl utflyttningkommunerna som de växande kommunerna. Kommunerna särutvecklas och differentieras.

Vid sidan av särutvecklingen, som redan fortgått en längre tid, förändrar social- och hälsovårdsreformen kommunernas ställning avsevärt. En del av reformens konsekvenser kan uppfattas på förhand: nästan alla kommuners situation underlättas klart när välfärdsområdena övertar ansvaret för de svåröversägliga och snabbt växande social- och hälsovårdsutgifterna. Samtidigt överförs skötseln av hållbarhetsunderskottet i anslutning härifrån från kommunerna till välfärdsområdena och blir beroende av statlig finansiering. Efter social- och hälsovårdsreformen har å andra sidan många kommuner mycket små resurser och det faktiska spelrummet är fortfarande snävt – om ens det. I många kommuner förefaller hållbarhetsunderskottet förvandlas till ett så kallat slagtalighetsunderskott. Social- och hälsovårdsreformen i sig varken stärker eller försvagar kommunens ekonomi, så det är viktigt hur kommunens ekonomi ser ut just nu. I vilket fall som helst påverkar reformen kommunerna på mycket olika sätt, och alla konsekvenser går inte att förutse. Till dem hör bland annat hur de förändrade inkomststrukturerna påverkar kommunernas ekonomiska spelrum på längre sikt, kommunernas anpassningsmarginal samt förmåga att investera hållbart. Den planerade överföringen av arbets- och näringstjänsterna till kommunerna förändrar ytterligare kommunernas uppgiftsfält och roll samt de konstellationer som beskrivs ovan.

Vid sidan av befolkningsfaktorer och förvaltningsstrukturella reformer möter kommunerna såväl globala som nationella fenomen och trender jämte möjligheter och svårigheter. Kommunerna har till stor del kommit bra igång med dämpningen av och anpassningen till klimatförändringen, men övergången till en grönare framtid lyckas inte utan tillräckliga investeringar. Å andra sidan kan ett lyckat grepp om den nya tekniken främja regionens framgång på ett aldrig tidigare skådat sätt. Andra beaktansvärda förändringstrender är digitaliseringen, invandringen och medborgarnas förändrade preferenser när det gäller

till exempel delaktighet och boende på flera orter. I vilket skick kommunerna i Finland tar emot alla dessa fenomen är en fråga av avgörande vikt.

Man har försökt hitta lösningar på kommunernas nuvarande och framtida utmaningar och problem genom finansministeriets beredningsarbete rörande åtgärdsalternativ för kommunpolitiken som helhet (i fortsättningen kommunpolitiskt framtidsarbete), som inleddes utifrån beslut i samband med statsminister Marins regerings budgetmangling 2020. Arbetet är en fortsättning på finansministeriets arbete med kommunernas lägesbild, som gav en bred uppfattning om bland annat kommunernas ekonomi, befolkningsutveckling och uppgifter (finansministeriet 2020a). I kommunernas utsikter framhävs de utmaningar för den kommunala ekonomin som beror på strukturell obalans i kommunernas inkomst- och utgiftsutveckling.

Syftet med det kommunpolitiska framtidsarbetet är att skapa förutsättningar för en mer konsekvent och långsiktig nationell kommunpolitisk linje. I tillsättningsbeslutet formulerades följande mål för arbetet:

- att förbättra kommunernas förutsättningar att ordna service för sina invånare på ett ekonomiskt, socialt och miljömässigt hållbart sätt,
- att utveckla den kommunala självstyrelsen samt förbättra kommunernas möjligheter att främja invånarnas välbefinnande och livskraften i sin region med beaktande av förändringar i omgivningen,
- att förbättra den kommunala ekonomins stabilitet och hållbarhet och samtidigt stärka hela den offentliga ekonomins hållbarhet,
- främja kommunernas egna åtgärder för att åstadkomma hållbarhet och stabilitet i sin ekonomi och i sin service.

Beredningsteman har varit balans och hållbarhet mellan kommunernas finansieringsunderlag och uppgifter, kommunernas roll och självstyrelse, kommunernas arbetsformer, samarbete och kommunstruktur samt statens olika sätt att styra kommunerna. I det kommunpolitiska framtidsarbetet har man försökt hitta lösningar för att rätta till den strukturella obalansen i kommunernas inkomst- och utgiftsutveckling, trygga jämlik tillgång till basservice i hela landet samt stärka förutsättningarna för kommunernas livskraft. I lösningsförslagen har beaktats skillnaderna mellan kommunerna och olika utvecklingstrender samt de offentliga finansernas hållbarhet.

Till de viktigaste iakttagelserna under arbetet hör att olika kommuners och regioners behov behöver identifieras bättre än tidigare och att det behövs skräddarsydda lösningar på olika kommuners problem. En väsentlig fråga är hur detta kan göras utan en alltför splittrad förvaltning eller direkt kaos.

Kommunpolitiken innehåller också många spänningar, vilkas existens eller nedtystande kan åtminstone i någon mån orsaka mer problem än lösningar. Den kanske mest konkreta av dessa spänningar är förhållandet mellan sektorslagstiftningen och styrningen samt den kommunala självstyrelsen. På sista tiden har trenden på riksnivå ofta varit skärpt reglering, medan kommunsidan har efterlyst större svängrum vid skötseln av uppgifterna. Denna spänning tycks i många avseenden leda till en särutveckling av kommunerna och till alltför många kommuner med sårbara resurser.

Liknande slutsatser presenterades i den exceptionellt omfattande kommunutredning som publicerades i Sverige 2020. I den utredningen dryftas frågan med avseende på inte bara tillhandahållandet av tjänster utan och också kommunernas utvecklingskapacitet i vidare bemärkelse. I utredningen konstateras att med avseende på den kommunala självstyrelsen räcker det inte att kommunen klarar av den dagliga verksamheten, utan i ett långsiktigt perspektiv måste kommunen också ha en strategisk utvecklingskapacitet som ger en permanent och långsiktig förmåga att förnyas och att möta utvecklingen i omvärlden. Detta kraftfulla ställningstagandes innersta väsen har eftersträvats också i detta arbete. Den väsentliga frågan är huruvida skillnaderna mellan kommunerna är alltför stora även efter de befintliga utjämningsarrangemangen med tanke på en tillräckligt konsekvent kommunpolitik.

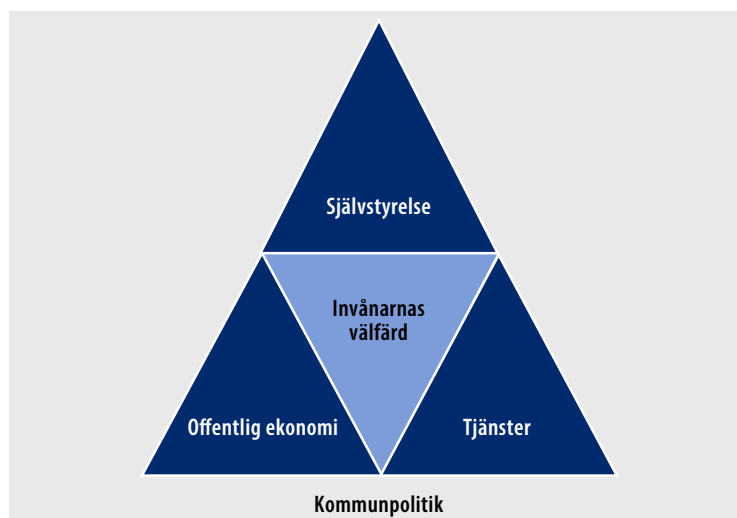
I övrigt kan spänningar som ger upphov till ineffektivitet uppstå till exempel genom konkurrens mellan kommunerna när det är fråga om ett regionalt nollsummespel. Konkurrensen mellan kommunerna syns också i statsandelssystemets utjämnningar och andra frågor om penningfördelningen mellan kommunerna. Konkurrensen har dock även positiva drag när den uppmuntrar kommunerna att arbeta effektivare. Andra spänningar har att göra med bland annat välfärdsområdenas oklara framtida roll, statsrådets olika interna mål eller fördelningen av den ekonomiska bördan mellan kommunerna och staten. Det är till exempel i någon mån oklar hur mycket en enskild kommun kan skuldsätta sig. Ur kommunernas synvinkel är det också svårt att förutsäga vilken slags finanspolitik olika regeringar kommer att bedriva.

Det kommunpolitiska arbetets ramvillkor

Treenigheten kommunal självstyrelse, offentlig service och hållbar finansiering har betraktats som en slags referensram för det kommunpolitiska arbetet (figur 1). Strävan med samtliga dessa är att kommunerna ska ha goda möjligheter att främja invånarnas välfärd. Den kommunala självstyrelsen vilar på en stark tradition och åtnjuter grundlagskydd. Dessutom har kommunerna särskilt via det allmänna kompetensområdet spelrum att utveckla sin livskraft. Den offentliga basservicen inbegriper i sin tur ett starkt krav på tillgodoseende av de grundläggande rättigheterna, som också gäller tillräcklig lika-behandling. De offentliga finansernas tillstånd ställer för sin del ramvillkor för sätten och

möjligheterna att driva kommunpolitiken; de offentliga finansernas hållbarhet lyfter i sin tur fram frågan om rättvisa mellan generationerna och härigenom också kommande generationers grundläggande rättigheter. I det kommunpolitiska framtidsarbetet har man försökt hitta lösningsförslag som är i balans med avseende på dessa ramvillkor.

Figur 1. Kommunpolitikens referensram: Kommunal självstyrelse - offentlig ekonomi - tjänster



För att säkerställa intern konsekvens i det kommunpolitiska arbetet har två viktiga ramvillkor spikats. Å ena sidan har man hållit fast vid Statistikcentralens senaste befolkningsprognos. Detta betyder i praktiken att urbaniseringen och kommunernas särutveckling fortsätter de närmaste decennierna. Under coronapandemin har det å andra sidan också synts trender som avviker från den senaste tidens befolkningsutveckling inom Finland. Tiden får utvisa om de stärks eller om befolkningsutvecklingen återgår till de trender som rådde före coronapandemin.

Det andra ramvillkoret gäller statsminister Sanna Marins regerings färdplan för hållbarhet (Statsrådet 2021b). Enligt färdplanen krävs det omfattande åtgärder för att stärka den offentliga ekonomin under resten av årtiondet om ökningen av den offentliga skuldkvoten ska kunna stoppas i mitten av 2020-talet. Denna linje betyder att det inte finns någon möjlighet att stärka den kommunala ekonomin till exempel genom betydande öknings av statsandelarna – om man inte samtidigt prutar lika mycket på anslagen till någon annan sektor eller skärper beskattningen så att den ändå inte fördröjer den ekonomiska tillväxten.

När kommunernas framtid dryftats har en särskild utmaning varit att parallellt med det kommunpolitiska arbetet bereds samtidigt många stora projekt som påverkar kommunerna. Arbetet har i många avseenden bedrivits mot ett rörligt mål. Olika förvaltningsområdets beredning har ofta gjorts utifrån de egna utgångspunkterna utan att fästa tillräcklig uppmärksamhet på helheten och samordningen. När detta arbete färdigställs bereds intensivt bland annat en överföring av arbets- och näringstjänsterna till kommunerna, där man tar ställning till många grundläggande frågor som berör kommunerna, såsom anordnaransvar, styrning och finansiering. Likaså dryftas fortfarande huruvida välfärdsområdenas uppgifter ska utvidgas och ska de få beskattningsrätt – överlag torde man kunna säga att manuskriptet till välfärdsområdenas framtid och förhållande till kommunerna ännu inte fått sin slutliga form. Stora projekt och utredningar har också gjorts eller pågår i anslutning till planläggning och byggande, integration och utbildningspolitik. I den nationella stadsstrategin har man likaså skisserat samarbetsytor mellan de största städerna och staten. När städernas framtid dryftas skulle det vara mycket viktigt att de stora helheterna och utvecklingslinjerna i fortsättningen behandlas mer samordnat och planmässigt än nu.

Genomförandet av det kommunpolitiska framtidsarbetet

Det kommunpolitiska framtidsarbetet utfördes i en arbetsgrupp (se bilaga 1). Arbetsgruppens arbete stöddes av två sektioner, av vilka den ena fokuserade på balansen mellan kommunernas finansiering och uppgifter och den andra på kommunernas roll, självstyrelse, strukturer och arbetsformer. Utöver arbetsgruppens och sektionernas möten har som ett led i det kommunpolitiska framtidsarbetet ordnats ett stort antal olika evenemang och diskussioner. Det kommunpolitiska arbetet har också diskuterats i olika aktörers nätverk, i delegationer och på seminarier. Arbetets slutsatsteman har också diskuterats öppet med referensgrupperna under hela året. Målet har varit att väcka en omfattande debatt om kommunpolitiken som helhet, att öka dialogen samt att stärka samförståndet om kommunernas situation och utvecklingsbehov. Verksamheten bygger också på de riktlinjer för en öppen förvaltning, byggande av förtroende och förmåga att föreställa sig förändringen som ingår i strategin för den offentliga förvaltningen. Evenemangen och växelverkan beskrivs mer ingående i bilaga 2. Finansministeriet har svarat för färdigställandet av denna rapport, men arbetet grundar sig på arbetsgruppens och sektionernas arbete samt växelverkan under projektet.

I denna rapport beskrivs de centrala slutsatserna av det kommunpolitiska framtidsarbetet. Beskrivningen av kommunpolitikens långa båge och kommunernas föränderlig roll (kapitel 2) samt kommunernas och kommunpolitikens nuläge (kapitel 3) ger en introduktion till kommunpolitikens utveckling. De egentliga utvecklingsförslagen presenteras utifrån såväl enskilda teman (kapitel 4) som alternativa kommunpolitiska scenarier (kapitel 5). Scenarierna har byggts upp för framtidens diskussion och beslutsfattande om

kommunpolitiken. I fortsättningen måste det träffas medvetna val för att hantera kommunernas polariserade situation inom de ramvillkor som ställs av såväl medborgarnas tjänster och den kommunala självstyrelsen som de offentliga finanserna. I temaslutsatserna har kommunpolitiken behandlats som en helhet liksom möjligheterna att förbättra olika kommunkategoriernas verksamhetsförutsättningar. Trots att de temabaserade slutsatserna och scenarierna delvis kompletterar varandra, ses de temabaserade slutsatserna som sådana som det skulle vara viktigt att främja i vilket kommunpolitiskt scenario som helst.

Utöver denna slutrapport har centrala kommunpolitiska frågor granskats i separata rapporter som utarbetats under arbetets gång. Resultaten av dessa utredningar har utnyttjats i denna slutrapport. Viherkettä (2021) granskar utvecklingen av kommunernas skatteinkomster, och Syrjänen och Sirviö (2021) granskar i sin tur utvecklingen av kommunernas finansieringssystem ur viktiga referensgruppers synvinkel. För arbetat har det dessutom gjorts utredningar om den styrning som staten riktar mot kommunerna, kommunernas uppgifter och samarbete mellan kommunerna genom att utnyttja enkäter och intervjuer som gjorts för olika ministerier. Det har också gjorts en separat utredning om de sex största städernas investeringsförmåga utifrån diskussioner och intervjumaterial.

2 Kommunen som en del av samhället

Med kommunpolitik avses i detta sammanhang framför allt den politik i olika former som staten riktar mot kommunerna, även om det i vissa sammanhang också hänvisas till kommunernas egen verksamhet. Den kommunpolitiska linjen och därmed också kommunernas roll som en del av den offentliga förvaltningen har varierat under olika tider. Förändringen fortsätter på 2020-talet.

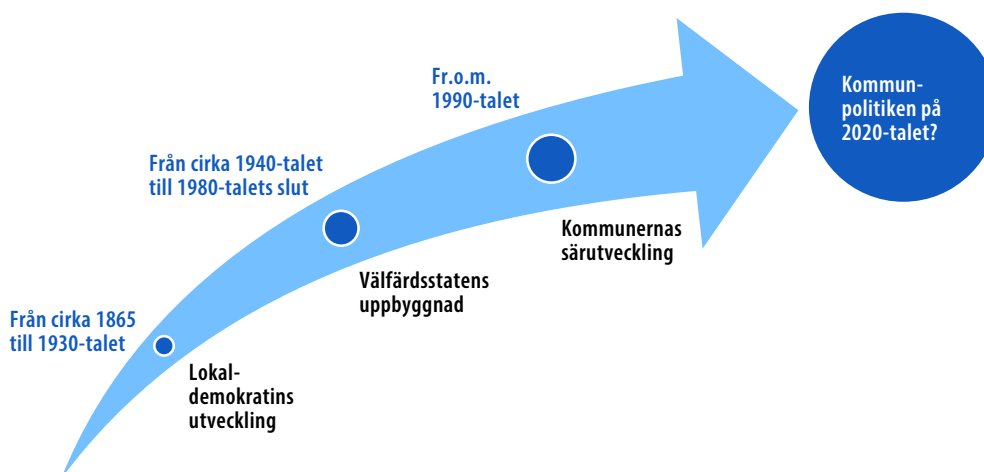
2.1 Den finländska kommunpolitikens långa båge

Kommunpolitikens långa linje kan gestaltas till exempel utifrån den utveckling som Haveri och Majoinen (2017) beskriver, där man gått från lokaldemokratins första tider till den allt bredare välfärdskommunens tid och därifrån till ett kommunfält som genomgår en särutveckling. Lokalförvaltningens utformning har också utgjort en väsentlig del av det finländska samhällets utveckling till en nordisk välfärdsstat under 1900-talet (Sellers och Lidström 2007).

I den första fasen av kommunpolitikens långa linje, under lokaldemokratins första tider, framhövdes tanken att de människor som bor i ett visst område i så stor utsträckning som möjligt själva ska sköta de frågor som påverkar det egna området. Kommunerna sågs framför allt som självstyrande enheter, där kommunernas olikheter kanske framhävas och de lämpligaste arbetsformerna valdes lokalt. Den första fasen inföll från 1865 års kommunalförordning till ungefär 1930-talet.

I den andra fasen av kommunpolitikens långa linje, under uppbyggnaden av välfärdsstaten, stärktes tanken på kommunen som serviceorganisation. Kommunerna sågs som delar av det centralt ledda servicesystemet, vilkas uppgift var att ordna tjänster på samma sätt på alla ställen oberoende av förhållandena. När kommunernas uppgifter ökade professionaliserades deras ledning och utvidgades till att omfatta flera sektorer. Denna utvecklingsgång fortgick från 1940-talet ända till 1990-talet.

Figur 2. Kommunpolitikens utvecklingsfaser



De senaste decenniernas kommunpolitik har växlat och präglats av en strävan efter omfattande helhetslösningar för att svara på befolkningens stigande medelålder, det ökade servicebehovet och de kommunalekonomiska utmaningarna. Omvälvningen och kommunernas särutveckling har accentuerats. Som helhet har tiden präglats av bland annat en kraftig utvidgning av kommunernas lagstadgade uppgifter och ökad normstyrning av dem, kommunledningens och det kommunala beslutsfattandets komplicering samt kommunernas särutveckling och städernas starkare roll.

Under statsminister Matti Vanhanens och statsminister Mari Kiviniemis regeringsperioder genomfördes en kommun- och servicestrukturreform. Dess mål var en livskraftig och funktionsduglig samt enhetlig kommunstruktur samt att i hela landet säkerställa service av hög kvalitet som är tillgänglig för invånarna. Reformen av servicestrukturen utgick från social- och hälsovårdens behov. I reformen stiftades en ramlag, enligt vilken en kommun eller ett samarbetsområde som sköter primärvården och socialvården skulle ha åtminstone ungefär 20 000 invånare. Genom kravet på befolkningsunderlag eftersträvades enhetliga och tillräckligt breda skuldror i hela landet. Samtidigt beaktades skillnaderna mellan regionerna genom vissa undantag.

Reformen ledde till ett rekordantal kommunsammanslagningar, av vilka de senaste som påverkades av den genomfördes 2013. Mellan 2005 och 2013 minskade antalet kommuner från 432 till 320. Till sammanslagningarna bidrog befolkningsunderlagsförpliktelserna i fråga om social- och hälsovårdstjänster och dessutom de stora sammanslagningssunderstöd och den statsandelskompensation som staten beviljade. Också kommunernas långvariga samarbete hade i många regioner skapat ett tillräckligt förtroendeunderlag för sammanslagningar. Förutom kommunsammanslagningar gav reformen upphov

till samarbetsområden. De uppstod i huvudsak på frivillig väg, men i slutfasen förpliktade statsrådet också kommuner att samarbeta.

Kommun- och servicestruktureforen gav upphov till stora förändringar på kommunfältet, men ledde ändå inte till strukturförändringar i stadsregionerna. För deras del blev den viktigaste konsekvensen skyldigheten för kommunerna i en stadsregion att utarbeta en plan för att förbättra samordningen av markanvändningen, boendet och trafiken samt användningen av tjänster över kommungränserna med hänsyn till redan pågående projekt för att utveckla samarbetet. Planeringskyldigheten att de MBT-avtalsförfaranden mellan staten och kommunerna som införts senare har ökat samarbetet och samförståndet både i regionerna och mellan staten och kommunerna.

Under statsminister Jyrki Katainens regeringsperiod 2011 – 2015 försökte man svara på kommunernas särutveckling genom en kommunreform vars mål var en livskraftig kommunstruktur som baserar sig på starka baskommuner. En stark baskommun skulle ha bildats av naturliga pendlingsregioner och varit tillräcklig stor för att självständigt klara av bas-service med undantag av krävande specialistsjukvård och socialservice. En stark baskommun förväntades kunna driva en resultatrik näringspolitik och utvecklingsarbete samt svara effektivt på splittringen av samhällsstrukturerna. Finansministeriet beredde i enlighet med regeringsprogrammet ett förslag till en struktur med 66 – 70 kommuner (Finansministeriet 2012).

Processen som styrdes uppifrån väckte inte någon känsla av delaktighet och förtroende i kommunerna, och de noggrant lagfästa kriterierna ledde inte till många kommunsammanslagningar. Det låga antalet kommunsammanslagningar berodde kanske också på de sammanslagningar som genomförts under kommun- och servicesstrukturen, så i många områden fanns det inga förutsättningar för fler sammanslagningar. Under Katainens period genomfördes ändå två omfattande och efterlängtade reformer, dvs. totalreformen av kommunallagen och reformen av statsandelssystemet för kommunal basservice. Bägge svarade på de förändringar som inträffat i kommunernas arbetsformer och omvärld sedan 1990-talet och lade grunden för de kommande årens kommunpolitik. Statsandelssystemet förenklades och förtydligades.

Under statsminister Juha Sipiläs regeringsperiod planerades en landskaps- och social- och hälsovårdsreform, som föll alldeles i slutet av regeringsperiodens. Parallellt med den utfördes grundarbete för att dryfta kommunernas framtidsroll inom projektet Framtidens kommun. För att förbättra kommunernas ekonomi och produktivitet försökte man hitta svar bland annat genom att gallra i kommunernas lagstadgade uppgifter och förpliktelser. Sparmålet på en miljard euro hänförde sig till regeringens mer omfattande strävan att minska normerna. Det visade sig dock vara utmanande att minska uppgifterna och förpliktelserna. Det var politiskt utmanande att hitta uppgifter och förpliktelser som kunde

gallras bort och dessutom uppstod det situationer där den lagstadgade förpliktelsen lättades upp och statsandelsfinansieringen sänktes, men i det kommunala beslutsfattandet kvarstod uppgiften oförändrad.

Social- och hälsovårdsreformen kunde slutligen genomföras under statsminister Sanna Marins regeringsperiod. I början av 2023 överförs ordnandet av social- och hälsovården och räddningsväsendet från kommunsektorn till 21 välfärdsområden¹.

Också i de andra nordiska länderna har man de senaste decennierna fört samma diskussion om reformbehov som följer av spänningarna mellan välfärdsstaten och lokal självstyrelse. Finland och Norge bedriver i många avseenden en jämförbar kommunpolitik. I den kommunpolitiska diskussionen har frågor om kommunstrukturen, självstyrelsen och ekonomin varit i fokus i bägge länderna. Den bredare kommunpolitiska linjen har växlat med regeringsperioderna och reformarbetet har varit tämligen fortlöpande. I Sverige och Danmark har kommunpolitiken varit långsiktigare och även indirekta teman, såsom helheter i anslutning till kommunernas serviceproduktion och finansiering, har blivit föremål för den kommunpolitiska diskussionen. Den uppgiftsfördelning mellan kommunerna och aktörer på regional nivå som uppstår i Finland till följd av social- och hälsovårdsreformen är exceptionell i nordisk jämförelse. Trots att regionerna eller staten svarar för hälsotjänsterna också i andra länder, har inget annat land flyttat socialtjänsterna från kommunerna i såhär stor utsträckning.

Lösningssträvandena har växlat med regeringsperioderna och hållit det finländska kommunfältet i ett fortlöpande reformläge. För att förhindra onödiga pendelrörelser behövs en långsiktigare kommunpolitik som sträcker sig över regeringsperioderna. Ett centralt inslag i långsiktigheten är att kraftigare identifiera och erkänna de rådande utvecklingstrenderna när de kommunpolitiska linjerna dryftas.

Förutom långsiktighet behöver kommunpolitiken också inriktning på helheten. Kommunpolitik är ett brett begrepp med flera synvinklar. Statens politik gentemot kommunerna är en del av förvaltningspolitiken. Den består av en viss offentlig förvaltningshelhet, dess olika aktörers och nivåers förpliktelser, ansvar och finansieringslösningar. I förvaltningspolitiken framhävs kommunernas roll som myndigheter och serviceanordnare.

Statens politik gentemot kommunerna har också beröringspunkter med bland annat den ekonomiska politiken som helhet. Den kommunala ekonomin utgör en betydande del av de offentliga finanserna även efter social- och hälsovårdsreformen. Strävan med den

¹ Ett undantag är Helsingfors stad som behåller ansvaret för att ordna social- och hälsovård samt räddningsväsendet. Dessutom har det föreskrivits särskilt om HUS-sammanslutningens ansvar att organisera uppgifter som gäller specialiserad sjukvård.

ekonomiska politiken och den ekonomiska politik som riktas mot kommunerna är i slutändan ofta att förbättra medborgarnas välfärd. Genom kommunernas finansieringssystem kan olika faktorer inverkan på kommunernas inkomster framhävas. I bästa fall kan det skapa incitament att främja saker som upplevts som bra och minska på skadliga saker. Statsandelssystemet tryggar framför allt förutsättningarna att finansiera basservicen, kommunernas skatteinkomster spelar en viktig roll för kommunernas finansiering och statsandelarna syftar till att främja de mål som fastställts för dem.

Kommunpolitiken kan också uppfattas som ett tankesätt som anlägger ett kommunperspektiv på alla separata statliga åtgärder och politikhelheter. Den har naturligtvis anknytning till stads-, landsbygds- och skärgårdspolitikerna samt regionalpolitiken och regionutvecklingen. Genom kommunernas uppgifter görs kommunpolitik med utbildnings-, social- och hälsovårds- samt miljöpolitiken. Markanvändnings- och planläggningspolitiken är kommunpolitik, liksom demokratipolitiken, digitaliserings- och informationspolitiken, sysselsättningspolitiken och flertalet andra olika politiksektorer.

Kommunerna spelar en central roll när Finland försöker svara på till exempel klimatförändringen, hållbar utveckling, digitaliseringen, marginaliseringen, urbaniseringen och flera andra fenomen. Kommunpolitiken utgår med andra ord från fenomenen. Människan i centrum, invånarorientering, multilokalitet, främjande av välfärd och omvälvning av arbetet är alla fenomen som är förenade med många förväntningar och dessa förväntningar möter ofta kommunerna och kommunernas beslutsfattande. Kommunpolitiken visar sig i sammanhang där man nationellt och internationellt försöker hitta lösningar på utmaningar från fenomen som går genom hela samhället.

Att uppfatta kommunpolitiken som ett perspektiv som genomsyrar alla sektorpolitiker förutsätter att samarbetet utvecklas ytterligare inom statsrådet och statsförvaltningen, att broar rivs och god samordning. Linjer som leder till och betonar förvaltningsövergripande verksamhet har under de senaste åren framhävts i samband med utvecklingen av olika teman. Samma sak betonas också i de färskaste förvaltningsövergripande strategierna, såsom Strategin för den offentliga förvaltningen och Den nationella stadsstrategin. Å andra sidan måste man erkänna att kommunernas åsikter om kommunpolitiken och statens roll skiljer sig från varandra. Förutom bättre samordning inom statsförvaltningen är det viktigt att också samordna kommunernas åsikter och öka dialogen mellan olika kommuner om statens kommunpolitiska linjer.

I detta arbete är slutsatsen att kommunpolitik borde ses som ett begrepp som beaktar och till behövliga delar samordnar de föregående förhållningssätten. Samtliga perspektiv behövs för att man från statens sida ska kunna vara med och svara på kommunfältets utmaningar och å andra sidan också möjliggöra en god utveckling.

2.2 Kommunens föränderliga roller

Den nationella kommunpolitiska linjen och därigenom kommunernas roll i det finländska samhället har varierat under olika tider på det sätt som beskrivits tidigare. Efter utvecklingsgångar som betonade demokrati och välfärdstjänster har de senaste tre årtiondena betraktats som kommunförvaltningens brytningsfas och präglats av ökade uppgifter och förpliktelser, obalans mellan kommunernas uppgifter och ekonomi samt en allt mera komplicerad förvaltning. Polariseringsutvecklingen mellan kommunerna har också stärkt splittningen av det enhetliga kommunbegreppet.

Hela 2000-talet har präglats av att kommunernas uppgifter ökat, trots att man också försökt gallra bland uppgifterna och förpliktelserna på 2010-talet. Strävan med de flesta uppgifterna och förpliktelserna har varit att stärka medborgarnas likabehandling när det gäller tillgången på basservice och servicens tillgänglighet. Å andra sidan har statens kommunpolitik präglats av oro för den kommunala ekonomins hållbarhet när befolkningens förändrade åldersstruktur ökar behovet av social- och hälsovårdstjänster. Kommunens största uppgiftshelhet, social- och hälsovården, har fortlöpande varit föremål för effektivitets-, kvalitets- och tillgänglighetsreformer. Också vissa andra former av kommunal service har genom speciallagstiftning överförts till större enheter.

Den servicecentrerade kommunrollen har präglat inte bara statens styrning utan också kommunerna själva. Den ökade servicebördan och den skärpta regleringen har å ena sidan ingett oro i kommunerna, men å andra sidan har kommunerna också gärna tagit emot uppgifter, eftersom ett större uppgiftsfält har gett kommunerna befogenheter och mycket stora möjligheter att påverka invånarnas tjänster och livsmiljö.

En väsentlig fråga när det gäller förhållandet mellan tjänster och ekonomi är förhållandet mellan servicesystemets omfattning och den kommunala ekonomins och de offentliga finansernas tillstånd och hållbarhet som helhet. För kommunsektorn har det varit utmanande att lösa denna ekvation, vilket är en orsak till diskussionen om att överföra uppgifter till regional nivå. Det är också skäl att konstatera att kommunernas förmåga att producera föreskrivna uppgifter varierar, vilket medför utmaningar för lagstiftningen om uppgifterna. Då aktualiseras också rättvis behandling och rättsskyddssynpunkter. Accentueringen av kommunernas serviceroll har också skapat spänning mellan servicerollen, den kommunala självstyrelsen och lokaldemokratin.

På 2000-talet har kommunerna också i stor utsträckning reformerat arbetsformerna på ett sätt som passar de egna förhållandena bäst, till exempel marknadsbaserade lösningar och olika lösningar för att styra tjänster, till exempel beställare-producent-modellen. Kommunorganisationen har reviderats vad gäller såväl ledningssystemet som serviceproduktionsformerna. Att kommunens tjänster delvis fått elektronisk form har varit en stor

förändring de senaste årtiondena. Den elektroniska kommunikationen har också utvecklats för att stärka kommuninvånarnas möjligheter att delta. Kommunerna har i allt högre grad blivit flerbranschkoncerner. För att styra dem krävs ett strategiskt grepp och samtidigt professionell ledning samt affärs-, ekonomisk och juridisk kompetens.

I denna brytningsfas och förändrade omvärld har kommunerna försökt hitta sin roll i det finländska samhället. Rollerna är olika på samma sätt som kommunerna skiljer sig från varandra. I mindre kommuner framhävs samarbets- och utvecklarrollerna. Små kommuner utnyttjar mångsidigt kommunsamfundets kapacitet, eftersom deras egna resurser är begränsade. I större kommuner är rollerna brokigare och hänför sig till såväl utveckling och delaktighet som traditionella service- och myndighetsroller. Internationalisering och kulturell mångfald syns oftare i de största städernas verksamhet och roller.

Gemensamt för alla slags kommuner har varit att kommunens livskraftsroll framhävs, trots att utgångspunkterna för livskraft varierar mycket i kommunerna. I fortsättningen väger livskraftsrollen relativt sätt ännu tyngre när social- och hälsovårdsuppgifterna överförs till välfärdsområdena och kommunerna eventuellt börjar orda sysselsättningstjänster. Det är emellertid viktigt att erkänna välfärdsrollen fasta koppling till kommunens livskraftsroll även i fortsättningen, eftersom välmående kommuninvånare är grunden för kommunens livskraft.

I kommunernas egna strategier och åtgärder liksom i statens styrning framhävs allt mera kommunernas roll som främjare av hållbar utveckling samt centrala aktörer för att dämpa klimatförändringen och förlusten av biologisk mångfald. Social- och hälsovårdstjänsterna samt räddningsväsendet överförs från kommunerna till välfärdsområdena i början av 2023. Förändringen är historiskt stor och den inverkar avsevärt på kommunens verksamhet och ekonomi. I nuläget ansvarar kommunerna i hög grad för att främja invånarnas välfärd och hälsa. Även i fortsättningen är detta en viktig uppgift för kommunerna, och de behöver samarbeta med välfärdsområdena bland annat inom bildnings- och social- och hälsovårdstjänster, tjänster för barn, unga och familjer, tjänster för personer i arbetsför ålder, äldre och personer med invandrarbakgrund samt uppgiftshelheter som gäller inre säkerhet och beredskap. Ett fungerande samarbete mellan kommunerna och välfärdsområdena har stor inverkan på kommunernas service- och livskraftsuppgifter.

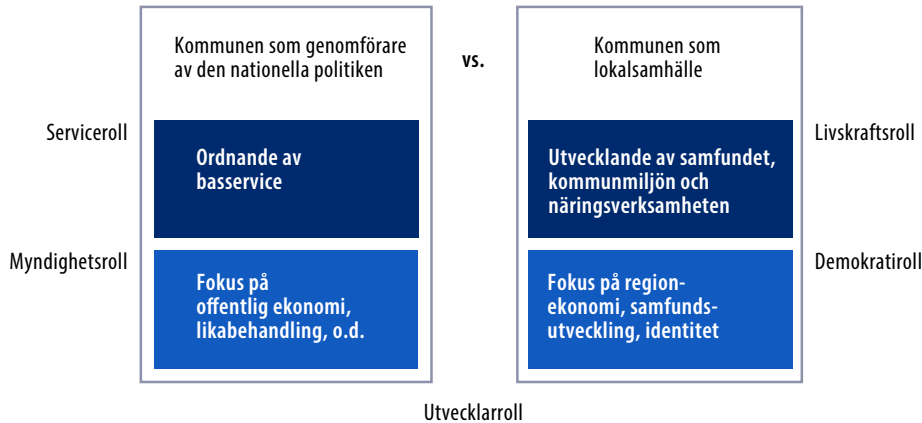
I fortsättningen är kommunernas största uppgiftshelhet bildningsväsendet, som omfattar småbarnspedagogik, förskoleundervisning och grundläggande utbildning, kultur-, biblioteks-, motions- och idrotts- samt ungdomstjänster. Det är väsentligt att kommunerna också i fortsättningen ordnar lagstadgad bas- och närservice. Dessutom är kommunerna viktiga aktörer inom grundläggande konstundervisning, gymnasieutbildning och yrkesutbildning samt fritt bildningsarbete. Kommunerna har också ett betydande uppgiftsfält när det gäller att främja kommunens livskraft, livsmiljön och välfärden, såsom

markanvändning, planläggning, boende, vattentjänster och avfallshantering, energiför-
sörjning och myndighetsuppgifter med anknytning till livsmiljön. Dessutom har kommu-
nerna via sin allmänna behörighet fortfarande möjlighet att åta sig uppgifter som de anser
lämpliga. Avsikten är att arbetskrafts- och näringstjänsterna ska överföras till kommunerna
under 2024.

Utvecklingen av kommunernas roll är bunden till kommunernas egen verksamhet och
omvärld och även till statens kommunpolitik. I de utredningar om det kommunala finan-
sieringssystemets referensgrupper som gjorts till stöd för det kommunpolitiska framtidsar-
betet gestaltades kommunernas roll och diskussionen om dem för finansieringssystemets
del genom rollen som genomförare av den nationella politiken och livskraftsrollen (Syrjä-
nen och Sirviö 2021). Av utredningen framgick att diskussionen är splittrad och i synnerhet
mellan statens och städernas synvinklar kan en viss skillnad urskiljas. Städerna betonar sin
roll som övergripande lokala samhällen via livskraftsrollen, medan städerna i statens kom-
munpolitik ofta ses som genomförare av den nationella politiken.

Det är skäl att statens och kommunfältets gemensamma kommunpolitiska vision omfat-
tar bägge synvinklarna och de roller som är kopplade till dem. I figur 2 har analysen av rol-
lerna som genomförare av den nationella politiken och livskraftsrollen utvidgats. Å ena
sidan kan kommunens granskas som genomförare av den nationella politiken och anord-
nare av basservice, varvid kommunens service-roll och myndighetsroll framhävs. Å andra
sidan kan kommunen förstås som ett lokalsamfund i vidare bemärkelse, varvid livskrafts-
och demokratirollerna framhävs. Kommunernas livskraft kan anses bestå samtidigt av
både kommunens externt mätbara ekonomiska och befolkningsmässiga egenskaper och
kommunens, dess invånares och i kommunen verkamma sammanslutningars förmåga att
utnyttja till buds stående resurser för att främja kommuninvånarnas välfärd och kommu-
nens funktionsförmåga nu och i framtiden. Särskilt när det gäller främjande av livskraften
framhävs också den internationella dimensionen. Stora städers samarbetspartner och refe-
rensgrupper hittas numera också utanför Finlands gränser.

Figur 3. Kommunens två grundläggande väsen och kommunens kärnroller som framhävs i dem (bearbetad från Syrjänen och Sirviö, 2021)



Kommunernas många roller står inte i konflikt med varandra, utan de stödjer naturligtvis varandra. Exempelvis ordnandet av bildningstjänster, som är i centrum för kommunernas framtida serviceroll, har koppling särskilt till genomförandet av den nationella politiken. Det har emellertid också en stark koppling till kommunernas livskraftsroll och utvecklande av det regionala samfundet, genom exempelvis demokratifostran och utbildningen på andra stadiet. Man kan anta att kommunens ställning kommer att förtydligas efter social- och hälsovårdsreformen. Trots att kommunerna också i fortsättningen måste fundera på förändringar och söka roller, har de till övervägande del möjlighet att klarlägga betydelsen av sin existens och fokusera på de uppgifter där kommunen har större frihet att arbeta för de lokala förhållandena. Allt detta förutsätter emellertid att kommunerna har vilja att ta kontrollen över sin framtid samt förmåga att analysera tillgängliga resurser, lokala livskraftsfaktorer och deras inriktning på ett sätt som erkänner fakta.

3 Kommunernas situation och utvecklingsutsikter

Det kommunpolitiska framtidsarbetet är en fortsättning på finansministeriets tidigare granskningar av kommunernas situation. Projektet Kommunernas lägesbild (2019-2020) gav en heltäckande uppfattning av kommunernas situation och de närmaste årens utvecklingsutsikter som underlag för regeringens beslutsfattande. Resultaten av arbetet med lägesbilden ingår i rapporten Kommunerna vid en vändpunkt (Finansministeriet 2020a). Inverkan av statens åtgärder på den kommunala ekonomin och den kommunala ekonomins utvecklingsutsikter granskas dessutom årligen i det lagstadgade kommunekonomiprogrammet, som bereds i samband med planen för de offentliga finanserna och statens budgetproposition. I detta kapitel förklaras de viktigaste höjdpunkterna i arbetet med kommunernas lägesbild samt den kommunala ekonomins utvecklingsutsikter.

3.1 Kommunernas omvärld i omvälvning

I arbetet med kommunernas lägesbild har det polariserade kommunfältet analyserats ur olika aspekter. En viktig faktor bakom kommunernas särutveckling är den pågående demografiska förändringen. Det har länge varit känt att befolkningens åldersstruktur förändras och att den äldre befolkningen kommer att öka snabbt särskilt på 2020- och även på 2030-talet när de stora åldersklasserna blir äldre. Däremot har den kraftiga nedgången i nativiteten på 2010-talet avsevärt och delvis överraskande förändrat utvecklingsutsikterna för befolkningsstrukturen. Nedgången avstannade 2020, men enligt Statistikcentralens befolkningsprognos 2021 kommer nativiteten inte på lång sikt att vara på hållbar nivå med tanke på befolkningens åldersstruktur.

Flyttningsrörelsen inom landet, särskilt urbaniseringen samt den allt kraftigare koncentrationen av de unga åldersklasserna och nativiteten till de stora stadsregionerna, har förstärkt förändringarna i befolkningsstrukturen i en del kommuner och påskyndat kommunernas särutveckling. Den demografisk försörjningskvoten försvagas ytterligare när antalet äldre ökar och befolkningen i arbetsför ålder minskar. Utan en klar ökning av nativiteten eller nettoinvandringen fortsätter försörjningskvoten att försvagas i årtionden. Utflyttningen från kommunerna och flyttningsrörelsen överlag är fenomen som kommunen själv sist och slutningen inte kan påverka mycket.

Ytterligheterna inom kommunernas särutveckling är kommuner vilkas befolkning krymper och blir äldre och å andra sidan en liten grupp kommuner där befolkningen ökar kraftigt till följd av både flyttningsrörelsen inom landet och invandring. I avfolkningsregioner krymper inkomstbasen, förutsättningarna att tillhandahålla tjänster försämras och kommunens ekonomiska bärkraft försvagas. I den andra ytterligheten, dvs. de snabbt växande kommunerna, ökar den växande befolkningen skatteinkomsterna och statsandelarna, men detta förutsätter investeringar för att säkerställa tillräckliga tjänster och bygga infrastruktur. Befolkningsutvecklingens konsekvenser berör kommunerna på olika sätt. Konsekvenserna för kommunernas inkomster och utgifter eller riskerna i anslutning till dem är inte symmetriska, vilket orsakar extra kostnader för hela samhället.

Kommunernas särutveckling syns också i skatteinkomsterna. Kommunalskatteintäkterna påverkas av kommuninvånarnas inkomstnivå och inkomststruktur. Ju större del av kommuninvånarna som är låg- och medelinkomsttagare, desto mera minskar dessas skatteavdrag kommunens skatteintäkter och desto mindre ytterligare avkastning ger en skatteprocentenhet kommunen. De stora skillnaderna mellan kommunernas skattesatser avspeglar samma fenomen: för att få samma mängd inkomster måste skattesatsen i en kommun med svagare skattebas sättas högre än i en kommun där invånarnas inkomstnivå är högre. De skattelättnader som staten beslutat om har ändå inte som helhet belastat den kommunala ekonomin, eftersom de har kompenserats kommunerna sedan 2003.

Även samfundsskatteinkomsterna har differentierats mellan kommunerna och koncentreras särskilt till huvudstadsregionen, trots att samfundsskattens andel av skatteinkomsterna är stor också i några mindre kommuner. Fastighetsskatten är av betydelse för de stora städerna och för de kommuner som har ett kraftverk eller många fritidsbostäder. Som helhet påverkas skatteinkomsternas utveckling i hög grad av hur den ekonomiska aktiviteten och sysselsättningen utvecklas. Om sysselsättningen utvecklas genom låglönejobb förbättrar det knappast kommunens skatteinkomstutveckling på grund av den mekanism som beskrivs ovan.

Kommunernas uppgifter och förpliktelser har ökat avsevärt i antal de senaste årtiondena genom såväl nationella som EU-bestämmelser, när man har velat säkerställa till exempel tillgången på tjänster, likabehandling och invånarnas grundläggande rättigheter. Av samma orsaker har försöken att minska uppgifterna misslyckats. I praktiken har det visat sig mycket svårt att ta bort uppgifter och förpliktelser som en gång varit lagstadgade. Å andra sidan uppnås inga betydande kostnadsbesparingar genom att gallra bland små uppgifter, utan för att åstadkomma omfattande ekonomiska konsekvenser borde de uppgifter som tas bort vara sådana som sannolikt också har betydande konsekvenser för kommuninvånarnas vardag. Med avseende på det tryck som de offentliga finansernas hållbarhet, tillräcklig arbetskraft och befolkningsstrukturen sätter på kommunerna är det klart att kommunerna inte tål någon betydande ökning eller utvidgning av de lagstadgade uppgifterna i framtiden.

En femtedel av löntagarna i Finland, cirka 420 000 personer, arbetar inom kommunsektorn. I och med social- och hälsovårdsreformen halveras antalet anställda inom kommunsektorn. Att befolkningen i arbetsför ålder krymper hotar att synas som växande problem med tillgången på arbetskraft. Utmaningarna ökar av att pensionsavgången bland de kommunalt anställda, som fortgått sedan 2010-talets början, fortsätter under hela 2020-talet. Inom kommunsektorn är det redan nu utmanande att hitta kompetent arbetskraft i vissa yrkeskategorier. Det finns regionala skillnader i personalunderskottet, men arbetskraftsbrist förekommer i kommuner av alla storlekar. Med tanke på tillgången på kompetent arbetskraft har hela kommunsektorns och enskilda kommuners attraktionskraft som arbetsgivare naturligtvis stor betydelse.

3.2 Kommunekonomin exceptionella år fortsätter

Utöver den mer omfattande förändring i omvärlden som beskrivs ovan genomgår även den kommunala ekonomin en brytningstid. Särskilt de senaste åren har varit exceptionella. År 2019 var den kommunala ekonomin rekordsvag. Åren 2020 och 2021 präglades i sin tur av coronapandemin jämte konsekvenser. Staten stödde kommunerna i stor omfattning under coronakrisen 2020 och stödåtgärderna fortsatte 2021. Efter dessa exceptionella år förändrar social- och hälsovårdsreformen kommunernas ekonomi avsevärt.

Social- och hälsovårdsreformen förändrar kommunernas situation

I samband med social- och hälsovårdsreformen minskar kommunernas skatteinkomster och statsandelar på hela landets nivå med ett belopp som motsvarar de utgifter för social- och hälsovården och räddningsväsendet som försvinner. Kommunernas utdelning av samfundsskatten minskar med en tredjedel och samtliga kommuners kommunalskattesats sänks med ungefär 12 procentenheter. Avkastningen av kommunalskattesatsen förbättras något när vissa kommunalskatteavdrag överförs till statens inkomstbeskattning. Härigenom ger en eventuell skattehöjning som kommunen företar efter reformen mer inkomster än nu i förhållande till budgetens storlek.

Statsandelarna och compensationerna av skatteförlusterna minskar med 70 procent. De delar som hänför sig till social- och hälsovårdstjänsterna tas bort från de kalkylerade kostnaderna för statsandelen för basservice. I fortsättningen bestäms kommunernas statsandelar i regel i enlighet med de statsandelsåligganden som kommunerna behåller, till exempel småbarnspedagogik samt förskoleundervisning och grundläggande utbildning, dvs. antalet barn och unga. I statsandelarna inkluderas dessutom permanent omfattande utjämningselement, som begränsar reformens inverkan på kommunens ekonomi. Efter som kommunernas skatteinkomster minskar kännbart, måste utjämnningen på basis av

skatteinkomsterna ändras. Till följd av dessa ändringar kan statsandelarnas och de egna skatteinkomsternas andelar förändras avsevärt i kommunens inkomststruktur.

Social- och hälsovårdsreformen ökar stabiliteten och förutsägbarheten i kommunens ekonomi, eftersom kommuner inte längre ansvarar för det ökade servicebehov som direkt beror på stigande medelålder och framför allt de svårförutsägbara utgifterna för specialiserad sjukvård. Å andra sidan krymper kommunens uppgiftsfält och sätten att balansera ekonomin blir mer begränsade. Om det finns få barn i en kommun och skatteinkomsterna utvecklas svagt, är det ekonomiska spelrummet begränsat efter reformen. Reformen varken förbättrar eller försämrar kommunens ekonomi jämfört med situationen före reformen, vilken framhäver vikten av god ekonomi redan före reformen.

Utmaningar för kommuner också efter social- och hälsovårdsreformen

Kommunernas finansiella balans har försämrats den senaste tiden med undantag av coronakrisens år, då statens koronastöd stärkte den kommunala ekonomin. Bakgrunden till obalansen är att ökningen av kommunernas skatteinkomster och statsandelar har varit svag i förhållande till utgiftsökningen. Kommunekonomin investeringar har dessutom ökat kraftigt de senaste åren. Den låga räntenivån har lett till stora investeringsprojekt och delvis underlätta många nödvändiga investeringar. Samtidigt har dock kommunernas lånebestånd växt avsevärt.

De utmanande utsikterna för kommunernas driftsekonomi förutsätter prioriteringar av investeringar och långsiktig planering, så att driftsekonomi behåller sitt spelrum och man fortfarande kan sköta lånen. Trots att räntenivån länge har varit exceptionellt låg kan ränterisken eller osäkerhet på den internationella finansmarknaden inte uteslutas i kommunernas ekonomiska riskhantering. Skillnaderna mellan kommunerna är stora också när det gäller det finansiella spelrummet och spelrummet för investeringar. Om investeringsnivån förblir hög fortsätter kommunfältets och särskilt de större städernas skuldsättning. Social- och hälsovårdsreformen förändrar inte skulderna (utom att en del av koncernskulden försvinner), så den relativa skuldsättningen fördubblas.

Kommunekonomin uppskattade utveckling de närmaste åren

Den kommunala ekonomins utvecklingsutsikter utvärderas regelbundet när kommunekonomin bereds. Kommunekonomin innehåller en uppskattning av den kommunala ekonomin, som är en tryckkalkyl utan antaganden om förändringar i skattesatserna eller andra beslutsbaserade åtgärder från kommunernas sida under kommande år. Statens åtgärder beaktas i enlighet med den senaste budgetpropositionen och planen för de offentliga finanserna. Nedan beskrivs de centrala resultaten av kommunekonomin programmet hösten 2021 (finansministeriet 2021 b).

De tilläggskostnader som coronapandemin orsakat antas så småningom försvinna från och med 2022, men också statens stödåtgärder, såsom den förhöjda utdelningen av samfundsskatten och statsandelstilläggen, försvinner. Det är dock sannolikt att coronaläget orsakar tilläggskostnader inom hälso- och sjukvården också 2022. Coronapandemin medför en viss osäkerhet för samhällsekonomin och den kommunala ekonomins utvecklingsutsikter. Saldot inom den kommunala ekonomin stärktes avsevärt särskilt 2020 till följd av statens coronastöd, men det bedöms försvagas 2022 när statens stödåtgärder försvinner och utgifterna ökar snabbare än inkomsterna.

Från och med 2023 beror största delen av kommunernas kostnader på småbarnspedagogiken och utbildningen. Nedgången i nativiteten under hela 2010-talet har dock minskat behovet av utbildningstjänster (inklusive småbarnspedagogik). I utvecklingsuppskattningen har minskningen dock dämpats något, eftersom det inte är möjligt att utnyttja den kalkylerade besparingspotentialen speciellt snabbt i alla kommuner.

Av den kommunala ekonomins lånebestånd på drygt 20 miljarder euro försvinner uppskattningsvis 4,6 miljarder euro genom social- och hälsovårdsreformen. Därefter antas den kommunala ekonomins lånebestånd växa långsammare än den genomsnittliga ökningen det senaste årtiondet.

Med dessa antaganden bedöms penningflödet inom den kommunala ekonomins verksamhet och investeringar förbli negativt de närmaste åren med undantag av 2023. Undantaget 2023 förklaras av att social- och hälsovårdsreformens inverkan på kommunernas skatteinkomster ännu inte syns fullt ut då. Kommunerna får då fortfarande kommunal- och samfundsskatteinkomster för tidigare skatteår enligt en högre skattesats och utdelning. Åren 2024–2025 är penningflödet inom den kommunala ekonomins verksamhet och investeringar över 700 miljoner euro negativt.

I kommunekonomiprogrammet bedöms förändringen i kommunernas saldo också enligt kommunstorleksgrupp vid sidan av utsikterna för hela landet. Det genomsnittliga kalkylerade trycket på att höja kommunalskatten är 2022–2025 högre i kommuner med större invånarantal än i mindre kommuner. Trycket är störst i kommunstorleksgruppen 20 000–40 000 invånare. I slutet av granskningsperioden finns ett kalkylerat tryck i alla kommunstorleksgrupper och 2024–2025 ökar trycket särskilt i små kommuner med färre än 2 000 invånare. I stora och medelstora kommuner förklaras trycket av den höga investeringsnivån. Granskat med enbart årsbidraget är situationen starkast i kommungruppen över 100 000 invånare under hela granskningsperioden.

3.3 Kommunernas särutveckling som en särskild utmaning för kommunpolitiken

Den framtida kommunpolitikens viktigaste utmaningar är att bemöta särutvecklingen och hur olika slags kommuner ska klara av sina olika roller. Av den så kallade basservicen ansvarar kommunerna efter social- och hälsovårdsreformen för bildningstjänsterna: småbarnspedagogik, förskoleundervisning och grundläggande utbildning, kultur-, biblioteks-, motions- och idrotts- och ungdomstjänster. Kommunerna har lagstadgat finansieringsansvar för utbildningen på andra stadiet och kommunerna är också huvudsakliga anordnare av utbildning på andra stadiet.

De krympande åldersklasserna av personer i arbetsför ålder och yngre personer, den kraftiga pensionsavgången inom kommunsektorn, svårigheterna med att hitta kompetent arbetskraft samt de tämligen svaga utsikterna för kommunernas inkomstutveckling kommer att försvåra ordnandet av småbarnspedagogik och grundläggande utbildning under de närmaste åren särskilt i små utflyttningkommuner. Då framhävs olika utmaningar som följer av att man måste klara sig med en mindre befolkning än förr, såsom anpassning av servicenätet. Inställningen till dem måste vara realistisk, men samtidigt måste man försöka hitta möjligheter till smart anpassning och förnyelse. Också i andra uppgifter som hör till kommunerna, såsom planläggning, byggande och miljöskydd, har utmaningar till följd av för små resurser iakttagits. Å andra sidan kan behovet av till exempel kultur-, biblioteks- samt motions- och idrottstjänster öka när den äldre befolkningens relativa andel ökar.

I de stora städerna är utmaningen att möta den växande befolkningen. Dessutom har differentieringen av områden inom städerna stärkts den senaste tiden, vilket också är utmanande för de stora städernas situation. Till städerna koncentreras också allt mera verksamhet som gäller utveckling av till exempel markanvändning, boende och trafikinfrastruktur. En stor del av de unga åldersklasserna bor i städer, så också teman med anknytning till unga framhävs i städerna. Frågor om städernas tillväxt och livskraft är centrala för kommunsektorn i hela Finland.

Skillnader mellan kommunerna framträder också i arbetet med att utveckla demokratin och delaktigheten. I kommunerna består främjandet av demokrati och delaktighet i bästa fall av många olika åtgärder och arbetsformer samt strukturer som ger verksamheten stadga. Det som fungerar i stora städer fungerar inte nödvändigtvis i små eller glesbygdskommuner och tvärtom. En del av utmaningarna är gemensamma, såsom invånarnas möjligheter till digitalt och elektroniskt deltagande, medan en del beror på lokala förhållanden. Mindre kommuner har framfört att de behöver mera resurser för utvecklingsarbete. I kommunernas framtida uppgifter kan dock betoningen på bildningstjänster främja kommundemokratin genom att öka kommuninvånarnas aktiva deltagande i beslutsfattandet om basservicen och uppmuntra särskilt unga kommuninvånare

att delta aktivare än nu i beslutsfattandet. Det lönar sig för kommunerna att utnyttja förändringen och aktivt utveckla formerna för kommuninvånarnas och särskilt unga kommuninvånarnas deltagande.

Kommunernas särutveckling syns också till exempel i deras förutsättningar att utnyttja digitaliseringen. Å ena sidan genomför en del av kommunerna en omfattande digitalisering där de utnyttjar smart intelligens eller robotisering. En del av kommunerna har däremot inte tillräcklig upphandlingskompetens för att genomföra IKT- och systemanskaffningar. Situationen när det gäller elektroniska tjänster har blivit synlig under coronapandemin, då efterfrågan på digitala tjänster har ökat avsevärt. Bristen på digitala tjänster gäller särskilt mindre kommuner och städer. Man har ändå försökt öka medvetenheten om behoven av digital utveckling och samarbetet mellan kommunerna de senaste åren genom att stödja digitala förändringar i kommunerna med nationella program och finansiering.

Om särutvecklingen fortsätter kan den i värsta fall leda till att kommunernas verksamhetsalternativ krymper så att kommunen tvingas till samgång eller samarbete med den så att säga lägst bjudande. I Finland håller det i stor utsträckning på grund av befolkningsutvecklingen att uppstå områden där liknande problem har anhopats hos alla kommuner i området. Särskilt problematiska är situationer där också områdets tidigare mest livskraftiga och ekonomiskt starka kommun, som ofta har störst invånarantal, börjar få problem. Om områdets centrumkommun i en sådan situation uppfyller kriterierna på en så kallade kriskommun, blir också utvärderingsförfarandet avsevärt svårare, och för att lösa problemen hjälper det inte längre med traditionella sparåtgärder och inte heller nödvändigtvis med lösningar som gäller kommunstrukturen.

Hur trygga invånarnas självstyrelse och grundläggande rättigheter i framtidens kommuner?

Kommunernas varierande bärkraft och resurser samt fortsatta särutveckling har lett till en situation där man i den nationella politiken har velat säkerställa invånarnas likabehandling genom att föreskriva uppgifter för kommunerna och skärpa deras förpliktelser. Detta har lett till att kommunernas serviceroll och säkerställandet av förutsättningarna för dem har accentuerats i statens kommunpolitik. Till följd av särutvecklingen är det svårare än förr i alla kommuner att bedöma konsekvenserna av den nya lagstiftningen och säkerställa att finansieringsprincipen fullföljs. Det är svårt att uppskatta om alla kommuner, till exempel med beaktande av svårigheterna med att hitta arbetskraft, har faktiska möjligheter att klara av nya eller utvidgade förpliktelser på det sätt som lagen förutsätter.

Kommunfältet särutvecklas också i fortsättningen när det gäller dess viktiga basserviceuppgift: i en del kommuner finns ett omfattande behov av att ordna utbildningstjänster

och därigenom beredskap, medan förutsättningarna att ordna utbildningstjänster kan försämrats i en del kommuner. I kommuner med många barn finns det å andra sidan stora investeringsbehov i anslutning till utbildningen. I många kommuner krymper däremot barn- och ungdomsåldersklasserna och behovet av småbarnspedagogik- och utbildningstjänster minskar. Samtidigt gör den förändrade befolkningsstrukturen att kostnaderna per enhet för dessa tjänster ökar särskilt i glesbygden.

Ur grundlagssynvinkel är kommunernas särutveckling sist och slutligen en fråga om hur den kommunala självstyrelsen och medborgarnas sociala och kulturella grundläggande rättigheter kan samordnas under de kommande åren. I finländsk författningsrättslig praxis har idén om så kallade enhetskommuner länge varit rådande. Där bemöts alla kommuner på samma sätt oberoende av skillnader i förhållandena på kommunnivå eller enskilda kommunernas ekonomiska bärkraft. I framtidens kommunpolitik måste man fundera på om det går att fortsätta med idén om enhetskommuner i en polariseringsituation, eller borde politiken ändra riktning.

4 Den framtida kommunpolitikens centrala frågor

Som en del av det kommunpolitiska framtidsarbetet har man sammanställt temaspecifika slutsatser. Det anses nyttigt och möjligt att gå vidare med åtgärdsrekommendationerna utifrån dem oberoende av de bredare scenarier som presenteras i kapitel 5. Temahelheterna har indelats i tre helheter: tryggnad av olika slags kommuners verksamhetsförutsättningar, statens styrning av kommunerna med avseende på uppgifter och ekonomi samt granskning av behoven att utveckla finansieringssystemet.

4.1 Tryggnad av olika slags kommuners verksamhetsförutsättningar

Till följd av kommunernas särutveckling finns det i Finland kommuner med allt mer divergerande verksamhetsförutsättningar, som också berörs av delvis olika möjligheter och utmaningar. I framtidens kommunpolitik måste man försöka beakta olika kommuners verksamhetsförutsättningar och trygga dem.

Under det kommunpolitiska framtidsarbetet ha särskilt frågor som hänför sig till särutvecklingens ytterligheter framträtt, dvs. de stora städerna och kommuner med krympande invånarantal (Syrjänen och Sirviö 2021). I detta kapitel dryftas först å ena sidan frågor som särskilt berör städerna och å andra sidan frågor som gäller kommuner med krympande befolkning, till exempel smart anpassning och förnyelse. Samtidigt identifieras fenomenet multilokalitet, som har blivit ett diskussionsämne framför allt på grund av de exceptionella tiderna.

Dessa ytterligheter är naturligtvis inte homogena eller lika med hela kommunfältet. Mellan dem finns en mängd andra slags kommuner, till exempel växande kommuner, regions-täder, kranskommuner, små kommuner och tvåspråkiga kommuner. Tryggandet av olika slags kommuners verksamhetsförutsättningar är förenat med gemensamma teman, som i stor utsträckning berör alla kommuner. Många av dessa möjligheter till förnyelse, såsom digitalisering, ledning eller utveckling av kommunstrukturen, behandlas gemensamt för alla kommuners del i kapitlet.

Ett av de viktigaste sätten att trygga olika kommuners verksamhetsförutsättningar är att ombesörja en hållbar utveckling. Hållbar utveckling inbegriper perspektiv på såväl ekonomiskt och socialt som ekologiskt hållbar utveckling. Kommunerna spelar en central roll vid beaktandet av dessa perspektiv. Statens kommunpolitik måste stödja kommunerna när de möter hållbarhetsutmaningarna.

Det största utmaningarna från hållbarhetsomvälvningen i Finland har att göra med klimatförändringen, bevarandet av den biologiska mångfalden, sysselsättningsgraden, som är lägre än i de andra nordiska länderna, och belastningen på de offentliga finanserna till följd av befolkningsutvecklingen samt människors utanförskap i samhället. Utmaningar hänför sig även till genomförandet av hållbar utveckling, långsiktighet samt samtidig bedömning av miljömässiga, sociala och ekonomiska konsekvenser.

För att hållbar utveckling ska bli en del av kommunens verksamhet behövs strategisk ledning och ett brett perspektiv på hållbar utveckling, där hållbarhetsstärkande åtgärder vidtas i kommunens alla verksamheter och inte bara inom vissa uppgifter eller sektorer. Den nationella hållbarhetspanelen betonar att hållbar utveckling uttryckligen är en fråga om ledning (Hållbarhetspanelen 2020). En del kommuner har redan ett etablerat hållbarhetsperspektiv. Å andra sidan finns det kommuner för vilka det är fråga om en ny referensram för ledningen, och för att genomföra den måste tankesätten och verksamhetskulturen förändras.

Finland har förbundit sig till målen för och genomförandet av Förenta nationernas handlingsprogram för hållbar utveckling Agenda 2030. Kommunerna spelar en viktig roll för att främja hållbar utveckling. Ungefär 60 procent av målen för Agenda 2030 kan relateras till kommunernas verksamhet, såsom utbildning och omfattande infrastrukturtjänster. Även statens och kommunernas gemensamma strategi för den offentliga förvaltningen manar till att beakta hållbar utveckling som en bred referensram för den offentliga sektorns planer och åtgärder.

I vid bemärkelse är hållbar utveckling ett tema som åtföljer kommunpolitiken när olika kommuners verksamhetsförutsättningar tryggas. I denna rapport har strävan varit att lyfta fram beaktandet av ekonomisk hållbarhet i beslutsfattandet. Utsikterna för den kommunala ekonomin är utmanande, så betydelsen av ekonomiskt hållbara beslut kommer att öka såväl inom statens kommunpolitik som i kommunernas egna beslut. Detta behandlas i avsnitt 4.2.4.

Hållbar utveckling kan ses som en viktig referensram ur såväl stora städers som stagnerande områdens synvinkel. I detta avsnitt granskas också kommunsammanslagningar som ett sätt att stärka kommunernas kapacitet och hållbarhet. Kommunal självstyrelse och demokrati granskas framför allt med avseende på lyckad ledning. Slutligen granskas

de nya möjligheter att utveckla arbetsformerna som informationshanteringen och digitaliseringen medför.

4.1.1 Frågor som särskilt berör städerna

I Finland avses med stad en kommun som använder benämningen stad. Det finns 107 städer, dvs. mer än en tredjedel av kommunerna. I Finland var stadsbegreppet tidigare för- enat med olika rättigheter och skyldigheter, men skillnaderna mellan olika kommuner i lagstiftningen undanröjdes i praktiken genom 1976 års kommunallag. Vaattovaara m.fl. (2021) påpekar att i kommunpolitiken har idén om enhetskommuner betonats så att städernas särprägel stegvis har fått ge vika för nationalstatens målsättningar och lokal själv- styrelse som kan definieras på ett allmännare plan.

Trots att man har eftersträvat enhetligare kommuner genom lagstiftning, är det inte bara städerna och övriga kommuner som särutvecklas utan också städerna genomgår en sär- utveckling sinsemellan. I Finland finns det städer som till sin storlek och sina särdrag upp- fyller flera kriterier i stadsdefinitionen, regionstäder, mindre städer och landsortsaktiga centrumkommuner. Olika städer har också delvis olika intressen i förhållande till staten. Exempelvis de största städerna har redan länge ansett att deras åsikter inte beaktas till- räckligt i statens beslutsfattande. För dem har det förefallit oändamålsenligt att motivera till exempel riksomfattande reformer, senast social- och hälsovårdsreformen, med att Fin- land domineras av små kommuner och att de mindre kommunerna har svårt att klara av sina uppgifter.

Arten och omfattningen av städernas utvecklingsutmaningar har aktualiserat funde- ringar kring städernas institutionella ställning. I det sparringpapper om stadspolitik som arbets- och näringsministeriet beställt och forskare utarbetat talas det om att städerna suddats ut som föremål för lagstiftningen och förvaltningen, och städernas särdrag identi- fieras inte i statens styrning. Vidare påpekar forskarna att likformighetsmålet för den poli- tik som riktas mot kommunerna inte ger behövt stöd för särutvecklingen, utan snarare tvärtom (Vaattovaara et al. 2020). Som lösning för att stärka städernas betydelse eller före- gångarroll har också föreslagits möjlighet för städerna att ta större ansvar för skötseln av kommunernas uppgifter.

Samma diskussion har också förts i arbetsgrupperna för den nationella stadspolitik och under beredningen av den nationella stadsstrategin. År 2020 färdigställdes den första nationella stadsstrategin, som städerna och staten utarbetade tillsammans. Strategins vik- tigaste tema blev partnerskap mellan städerna och staten. Med partnerskap avses sam- arbete mellan städerna och staten i anslutning till beredning som gäller städerna, från

målsättning till genomförande. I stadsstrategin konstateras att vid sidan av partnerskap bör städernas institutionella ställning som centrala samhällsaktörer stärkas stegvis.

Framgångsrika städer har blivit allt viktigare för den nationella utvecklingen. Exempelvis städernas ekonomiska betydelse ökar såväl regionalt som nationellt när befolkningen och den ekonomiska aktiviteten i allt högre grad koncentreras till dem. Enligt Statistikcentralens befolkningsprognos hösten 2021 bor cirka 34 procent av befolkningen i de sex största städerna. Andelen beräknas öka till cirka 38 procent före 2040. De ekonomiska regionerna kring de sex största städerna står för över hälften av Finlands bruttonationalprodukt. De sex största städernas andel av kommunernas investeringar är cirka 45 procent.

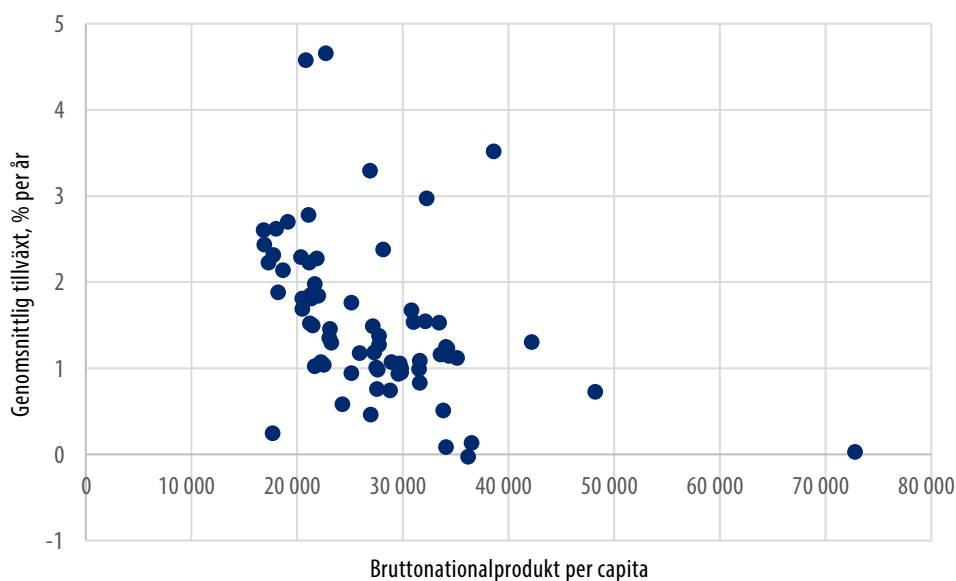
Också den internationella flyttningsrörelsen riktar sig framför allt till de största städerna, vilket framhäver deras roll i invandrings- och integrationspolitiken. I de största städerna är också segregationen mellan bostadsområdena kraftigare. Om den kunde minskas skulle det ha positiva konsekvenser såväl regionalt som för hela landet. Å andra sidan spelar städerna en viktig roll bland annat för dämpningen av och anpassningen till klimatförändringen. Många städer ses i Finland och också i internationell skala som föregångare i kampen mot klimatförändringen. Det är skäl att fästa särskild uppmärksamhet på städernas situation i vid bemärkelse. Om städerna livskraft utvecklas gynnar det hela stadsregionen och även hela Finland.

De fenomen som beskrivs ovan berör städer av alla storlekar och delvis också andra kommuner, men stadsfenomenen är nationellt mest betydande särskilt för de största städerna med över 100 000 invånare och i varierande grad också för landskapscentrumen. En del av fenomenet berör kraftigast i första hand till exempel de sex största städerna. De sex största städerna är centrala för till exempel invandringen och integrationen. Å andra sidan berörs särskilt de sju största stadsregionerna av utmaningar i anslutning till markanvändning, boende och trafik. De största städerna spelar en viktig roll i det nationella värdeskapandet, men där spelar å andra sidan också den bredare stadsgruppen en egen roll. Med tanke på en balanserad regional utveckling i hela landet är det viktigt att också ta med landskapscentrumen i granskningen, eftersom de har en särskild roll och uppgift som centrumstäder i sina områden. Regionstäderna är starka regionala aktörer som centrum i sina ekonomiska regioner.

Städerna spelar en viktig roll för samhällsekonomin tillväxt. Ekonomisk tillväxt är en väsentlig faktor för att möta kostnadsökningen inom de offentliga finanserna till följd av åldrandet. De senaste åren har dock den ekonomiska tillväxten avtagit i många länder, och

i Finland har tillväxten varit dämpad särskilt det senaste årtiondet². Ur regionernas synvinkel har utifrån en granskning med finländskt material ekonomiska regioner där bruttonationalproduktens utgångsnivå var hög³ växt långsammare på 2000-talet än ekonomiska regioner där bruttonationalproduktens utgångsnivå var låg (figur 4). Snabbare tillväxt i områden med lägre inkomstnivå kallas i den ekonomiska litteraturen för konvergens. Regioner där bruttonationalproduktens utgångsnivå är lägre kan till exempel tillägna sig verksamhetsmodeller som redan används i andra regioner, varvid deras tillväxt blir snabb. Å andra sidan kan snabb tillväxt i vissa regioner bero på till exempel traditionella framgångsrika industrikoncentrationer.

Figur 4. Genomsnittlig ekonomisk tillväxt i de ekonomiska regionerna 2000–2018 fördelad enligt bruttonationalprodukten per capita 2000, % per år



Särskilt ekonomiska regioner med högre bruttonationalprodukt runt de stora städerna har växt långsammare på sista tiden. För att främja ekonomisk tillväxt skulle större uppmärksamhet kunna fästas inte bara på dynamiken på samhällsekonomisk nivå, såsom

² Försämrade ekonomisk tillväxt är delvis ett globalt fenomen. Suvanto (2017) påpekar att det ofta finns flera potentiella faktorer bakom försämrade ekonomisk tillväxt och man är inte helt på det klara med orsakerna till försämringen. Bloom m.fl. (2020) visar att nya uppfinningar kräver mera arbete än förr, dvs. innovationer förefaller vara svårare än förr. Befolkningens stigande medelålder kan i sig ha negativa konsekvenser för den ekonomiska tillväxten (Jones 2020; Valkonen och Lassila 2021). Å andra sidan är det oklart vilka konsekvenser de nya teknikformerna, t.ex. artificiell intelligens, har för den ekonomiska tillväxten och näringslivets verksamhet (Aghion m.fl. 2017).

³ Ekonomisk region är ett statistiskt indelningssätt, där en ekonomisk region omfattar flera kommuner.

humankapital, idéer och teknologier, utan också på dynamiken på regional nivå. Städer och stadsregioner är förenade med dynamik, som främjar till exempel nya idéer på olika sätt på stads- och regional nivå. Å andra sidan är tillgången på arbetskraft en stor utmaning som begränsar tillväxten.

Ur regionernas synvinkel är särskilt teman med anknytning till agglomeration viktiga ekonomiska tillväxtfaktorer. Vid agglomeration etablerar sig till exempel företag i samma bransch nära varandra, vilket är till nytta både för de enskilda företagen själva och för den geografiska koncentration som de bildar. Agglomeration kan äga rum i olika områden till exempel på grund av geografin eller ett stort enskilt företags närvaro, men den senaste tiden har man i litteraturen fäst uppmärksamhet särskilt på agglomeration i anslutning till städer, externaliteter (spillovers) till följd av agglomeration och dynamiken i anslutning till dem (Piekkola och Susiluoto 2012). Genom växelverkan och inofficiella möten mellan experter spillover kunskap och nya idéer över till också andra experter.

Bland externaliteterna särskiljs ofta lokaliseringexternaliteter (Marshall-Arrow-Romer-externaliteter), gynnsamma konkurrens effekter (Porter-externaliteter) och vikten av en mångsidig företags- och branschstruktur (Jacobs-externaliteter). Enligt empiriska undersökningar framhävs särskilt konkurrens och mångsidig verksamhet vid agglomeration i anslutning till större städer⁴. Specialisering är däremot inte viktig i de största städerna utan särskilt i mindre täta områden, dvs. till exempel i medelstora industristäder. Teman i anslutning till städernas agglomerationshantering och förbättring av den är av nationell betydelse, eftersom de kan generera betydande nationella fördelar (Hendersson 2007).

Städerna kan stärka den ekonomiska tillväxten genom att främja agglomeration till exempel genom åtgärder med anknytning till markanvändning och infrastruktur. Också staten kan stödja städernas tillväxtutsikter med sina egna åtgärder. Å andra sidan behöver det vetenskapliga kunskapsunderlaget om städernas ekonomi stärkas. I Finland finns en vetenskaplig tradition i anslutning till städernas och regioners tillväxt och ekonomi, också forskning om olika stads- och regionteman har bedrivits den senaste tiden. Det är skäl att ytterligare stärka detta underlag och dess samband med politikföljden samt den allmänna förståelsen för stadsekonomin. Ett alternativ vore att utnyttja projekt inom statsrådets utrednings- och forskningsverksamhet till exempel för att undersöka agglomeration

4 Glaeser m.fl. (1992) är en av de viktigaste tidiga studierna på temat och de granskar olika externaliteters andel bakom olika amerikanska städernas (sysselsättningens) tillväxt. Enligt resultaten är i synnerhet konkurrens och mångfald väsentliga för tillväxt, men inte specialisering. I senare studier har man fortsatt att studera temat med olika material och som förklarande variabel använt till exempel produktion, produktivitet och patent. En tämligen färsk samlingsstudie granskar städernas tillväxt genom att utnyttja tidigare empiriska undersökningar på temat. Enligt de Groot m.fl. (2016) är särskilt betydande agglomerationskrafter bakom städernas tillväxt sådana som hänför sig till konkurrensen i området och särskilt olika branschens närvaro.

i finländska städer. Detta kunde stärkas genom att inrätta en förvaltningsövergripande arbetsgrupp för stadsekonomi, vars syfte är att främja utvecklingen av stadsekonomin kunskapsunderlag och lägesbild samt utarbetandet av forskningsbaserade politikrekommendationer och där också städerna är representerade. Arbetsgruppen skulle också svara på det växande behovet av ett effektivare samarbete än nu mellan forskar- och förvaltningssamfundet. Det skulle vara möjligt att förbereda arbetsgruppens arbete genom att innan den tillsätts bestämma en rapport om lägesbilden för stadsekonomin och forskningen om den, där särskilt förhållandet mellan städerna och ekonomisk tillväxt beaktas.

Utöver att stärka kunskapsunderlaget och lägesbilden är det viktigt att beakta att särskilt de största städerna konkurrerar internationellt med andra stora städer. Därför borde man främja åtgärder genom vilka städernas konkurrensställning förbättras i en internationell kontext.

Växande städers och kommuners investeringsförmåga

Kommunernas livskraft och ekonomiska bärkraft påverkas av investeringar med vilkas hjälp man kan möta bland annat växande befolkning, nya servicebehov och målen för hållbar utveckling. I diskussionen på senaste tid har oron ökat för de största städernas och de växande kommunernas investeringsförmåga efter social- och hälsovårdsreformen. Som ett led i det kommunpolitiska framtidsarbetet genomfördes en diskussionsrunda med de sex största städerna i syfte att utreda den framtida investeringsförmågan och sätt att trygga den. Utmaningar i anslutning till investeringsförmågan berör de växande kommunerna i stor omfattning, men de sex största städernas investeringar utgör nästan hälften av alla kommuners investeringar, så särskild uppmärksamhet bör fästas på hur de utvecklas.

I diskussionerna med städerna framstod starkt att de stora städerna satsar nu och i framtiden starkt på tillväxt och att skapa förutsättningar för sådan. Städerna vill vara starka lokomotiv i sina regioner, vilkas satsningar avspeglar sig positivt i hela samhällsekonomin samt Finlands internationella konkurrens- och attraktionskraft.

Städernas tillväxt och tillväxtsatsningar innebär att såväl driftsekonomin utgifter som investeringsutgifterna ökar. Finansieringen av utgiftsökningar måste tryggas i omvärlden efter social- och hälsovårdsreformen. De stora städer svarar också efter att social- och hälsovårdsutgifterna försvinner för lagstadgade uppgifter och dessutom för ett stort antal olika tjänster, såsom kultur- och upplevelseutbud, främjande av välfärd och hälsa samt kollektivtrafik och utvecklande av stadsstrukturen, som gagnar också ett större område än själva staden. Social- och hälsovårdsreformen överför kostnaderna för det byggande som sjukvårdsdistrikten stått för från städerna på välfärdsområdenas ansvar, men i övrigt krymper reformen knappast de stora städernas investeringsbehov och investeringsplaner. Investeringsbehov följer av såväl ombyggnads- och renoveringsobjekt som nybyggnader.

Genom social- och hälsovårdsreformen överförs en betydande del av kommunernas inkomster och särskilt skatteinkomster till finansieringen av de kommande välfärdsområdena. Ändringen beskrivs mer ingående i avsnitt 4.3.2. Den motsatta sidan till inkomstöverföringen är att kommunerna inte längre ansvarar för social- och hälsovårdsuppgifterna och räddningsväsendet. I reformen har förändringen i balansen i kommunernas driftsekonomi, dvs. nettoförändringen mellan inkomster och kostnader, tills vidare begränsats permanent till högst +/-60 euro per invånare. Med ekonomisk balans avses i samband med reformen årsbidraget efter avskrivningar. Det bör emellertid påpekas att de permanenta begränsningarna gäller endast statsandelssystemets utjämningsselement i anslutning till social- och hälsovårdsreformen, och i övrigt (m.a.o. i huvudsak) utvecklas inkomsterna och kostnaderna så att säga normalt.

Enligt de stora städerna är social- och hälsovårdsreformens inverkan på deras investeringsförmåga i en tvärsnittssituation tämligen måttlig i enlighet med vad som beskrivs ovan. Som en utmaning och eventuell risk upplevdes dock förskjutningen av tyngdpunkten i inkomstfinansieringen från skatteinkomster till statsandelar och därmed inkomstutvecklingen på längre sikt. Det är osäkert om statsandelarna ökar lika mycket som de överförda skatteinkomsterna skulle ha ökat. Som en mindre risk sågs också en betydande ökning av den relativa skuldsättningen, men någon direkt koppling till kovenanterna (säkerheterna) för lån har inte identifierats, åtminstone inte i någon större utsträckning.

Trots att nivån på inkomstfinansieringen förblev nästan oförändrad och stark i förhållande till de mindre kommunerna skuldsätter sig också de stora städerna avsevärt de närmaste åren. Detta beror i huvudsak på att investeringsnivån är mycket hög och klart överstiger avskrivningarna. Å andra sidan kan nybyggnadsprojekt finansieras ekonomiskt hållbart också med lån eller andra motsvarande långvariga avtal, bara årsbidraget täcker den genomsnittliga avskrivningsnivån på lång sikt. Nybyggnadsprojekt antas generera ytterligare inkomster i städernas ekonomi (bland annat värdeökning på mark och skatteinkomster), även om en hög investeringsnivå och de framtida intäkter som tankemässigt härrör från den inte med lätthet kan upptäckas och särskiljas i boksluten.

Som konkreta åtgärder för att trygga investeringsnivån och överlag en hållbar ekonomi lyftes för städernas och andra tillväxtkommuners del fram bland annat bättre effektivitet hos kommunalskatten. Dessutom ansågs det viktigt att utjämnningen (minskningen) av statsandelarna på basis av skatteinkomsterna är tillräckligt lindrig så att incitamentet att utöka skattebasen kvarstår och att kommunernas skattebas förbättras vid olika reformer och uppgiftsförändringar i stället för att utöka statsandelarna. Dessutom skulle det vara möjligt att stärka kommunernas ekonomi genom att garantera dem en tillräckligt stor andel av samfundsskatteinflödet och slutföra den planerade totalreformen av fastighetsbeskattningen. Det finns emellertid också skillnader i synen på samfundsskatten om inkomstkälla för kommunerna. Bland statsandelssystemet kriterier framträdde beaktandet

av de stora städernas särdrag genom att kraftigare beakta bland annat främmandespråkighet, segregation och ungdomsåldersklassernas storlek. MBT-avtalen ansågs också viktiga, men statens finansieringsandel ansågs för låg i förhållande till avtalens omfattande positiva konsekvenser över kommungränserna.

Granskningen av de totala investeringarna försvåras av att de stora städerna också använder leasing- och inlösningsmodeller för att finansiera projekt. Dessutom har en del av investeringarna i bland annat livskraft och samhällsbyggande genomförts i form av koncernsammanslutningars investeringar. Användningen av leasing- och inlösningsmodeller eller koncernsammanslutningarnas roll antas ändå inte öka i framtiden.

Liksom i alla kommuner är det också i de stora städerna viktigt med tanke på de ekonomiska riskernas tålighet att investeringsprogram utarbetas och planeras med hänsyn till hållbarhet och faktiska behov. Beslutsfattandet om investeringar bör också innehålla högklassiga och långsiktiga kostnads-nyttoanalyser och riskkartläggningar.

Andra centrala frågor med anknytning till städerna

Förutom ekonomisk tillväxt och investeringar hänför sig en mängd andra teman till städerna som därigenom också är av nationell betydelse. De största stadsregionernas betydelse är avgörande för hur väl Finland kan svara på de globala förändringstrenderna, såsom den ökade internationella mobiliteten, digitaliseringen och klimatförändringen. Den ökade internationella mobiliteten, oberoende av om det är fråga om arbetsrelaterad eller humanitär invandring, riktar sig i huvudsak till de största städerna i Finland. På grund av stor befolkningsandel, ekonomisk aktivitet och högskolor går städerna i spetsen för politikåtgärder som främjar innovativitet och näringsutveckling. Hållbar stadsutveckling, boende- och mobilitetslösningar samt energilösningar har stor betydelse för att dämpa klimatförändringen. Städerna är också centrala aktörer när det gäller kultur- och fritidstjänster.

Befolkningskoncentrationen till städerna har lyft upp en fungerande infrastruktur högt på städernas agenda. Växande städer och stadsregioner behöver tillräcklig bostadsproduktion, affärslokaler samt ett fungerande trafiksystem. En hållbar bebyggelsestruktur i de största städerna har redan under flera regeringsperioder främjats med MBT-avtal mellan stadsregionerna och staten. Avtalen har upplevts som ett viktigt instrument för både staten och kommunerna, särskilt för att samordna och generera utvecklingsåtgärder och investeringar. Avtalen har stärkt både det regionala samarbetet och samarbetet mellan kommunerna och staten.

Å andra sidan har det under de senaste årtiondena också kunnat skönjas en särutveckling mellan stadsdelar, när människor med liknande bakgrund har börjat koncentreras till

egna bostadsområden i de största städerna⁵. Segregationen har stärkts under 1990-2010-talen (Kortteinen och Vaattovaara 2015). Exempelvis i Helsingfors kan man se en differentiering enligt utbildningsnivå (Bernelius och Huilla 2021) och dessutom tycks segregationen i Finland ha kopplingar till invandrings- och integrationsteman (Kauppinen och Vaalavuo 2017).

Kraftigare särutveckling är utmanande för medborgarnas välfärd och kan påverka Finlands framgångsförutsättningar negativt. Segregation kan ge upphov till onda cirklar som föder sig själva, och som leder till att de regionala skillnaderna fördjupas och anhopas med tiden. Kauppinen och Vaalavuo (2018) visar att inkomstökning leder till bortflyttning från sämre lottade områden. Ett undantag utgör befolkning med invandrarbakgrund, som oftare bor kvar i samma område trots att inkomstnivån stiger. Detta kan bidra till att fördjupa den etniska ojämlikheten. Särutvecklingen kan också ha vidare effekter genom de så kallade grannskapseffekterna. Grannskapseffekterna gör att till exempel barns senare val påverkas av grannarnas eller klasskamraternas beteende (Eerola och Saarimaa 2019).

Det är möjligt att minskad segregation också kunde inverka positivt på de samhällsekonomiska verksamhetsförutsättningarna och samtidigt förbättra förutsättningarna för intern säkerhet. Exempel ökad sysselsättning i socioekonomiskt svaga områden kan vara förenad med åtgärder för att minska segregationen. Å andra sidan kan det öka produktiviteten på lång sikt om människor med olika bakgrund fås med i näringsverksamheten och olika idéer kan utnyttjas i verksamheten och utvecklingen av den⁶. Med tanke på medborgarnas välfärd och samhällsekonomin vore det överlag viktigt att ta potentialen hos människor som bor i socioekonomiskt svaga område i användning. När befolkningens medelålder stiger i Finland minskar befolkningen i arbetsför ålder och det blir allt viktigare att höja sysselsättningsgraden, så att vi kan täcka kostnaderna för åldrandet.

Det är möjligt att utnyttja olika instrument för att minska segregationen. Riksomfattande politikåtgärder, som hänför sig till exempelvis utbildnings-, sysselsättnings- och inkomstfördelningspolitiken, kan i bästa fall minska segregationen. Å andra sidan finns det regionala åtgärder, såsom social blandning, områdesutveckling och utspridning av befolkningsgrupper. Platsbundna åtgärder har väckt även kritisk diskussion inom forskarsamfundet, eftersom deras inverkan i förhållande till målen och de till buds stående resurserna är oklar. Å andra sidan har de stora städerna i Finland åtminstone i någon mån lyckats utnyttja social blandning enligt Saikkonen m.fl. (2018).

5 I studierna granskas ofta Helsingfors-, Åbo- och Tammerforsområdet eller dessa ekonomiska regioner (t.ex. Saikkonen m.fl. 2018 och Rasinkangas 2014).

6 Exempelvis Hsieh m.fl. (2019) visar att när olika minoriteter har nått yrken med hög produktivitet har produktiviteten ökat i Förenta staterna.

I Finland har de största städerna vidtagit åtgärder för att minska områdenas särutveckling⁷. Under de senaste åren har särutveckling inom städerna börjat diskuteras på ett nytt sätt, och utmaningarna från den har börjat identifieras tydligare. Segregation har negativa konsekvenser för såväl medborgarnas välfärd som de samhällsekonomiska verksamhetsförutsättningarna, så det är motiverat att uppmärksamma åtgärder för att minska segregationen även på nationell nivå. Det finns också internationella exempel på hur man kan bemöta segregation. Exempelvis i Amsterdam har man försökt bemöta segregationen genom finansiellt stöd till områden som upplever utmaningar.

Flera av åtgärderna för att bekämpa segregation faller inom kommunernas kompetens. Å andra sidan har staten ett helhetsperspektiv på olika kommuners situation och kommunernas finansiering som helhet. Olika förvaltningsområden anvisar kommunerna statsunderstöd för bland annat utvecklande av bostadsområden, ordnande av tjänster för befolkning som talar främmande språk som modersmål och befolkning med invandrarbakgrund samt för att utjämna skillnaderna mellan skolor. Ur kommunernas synvinkel har statsunderstödsverksamheten präglats av överdriven silomentalitet och kortsiktighet. Det skulle vara ändamålsenligt att införa effektivare och mer verkningsfulla och samordnade statliga stödformer för att minska segregationen, och att utnyttja nya verksamhetsmodeller inom det vidare projektet för att utveckla statsunderstöden (se avsnitt 4.3.3). Utvecklingen går redan i denna riktning. Exempelvis undervisnings- och kulturministeriet förbereder att permanenta anslaget för utbildningsmässig jämlikhet till anordnare av förskoleundervisning och grundläggande utbildning samt småbarnspedagogik liksom långsiktiga och förutsägbara kriterier och processer i anslutning till det inom programmet Utbildning för alla.

Ett alternativ att minska segregationen kunde vara tätare samarbete mellan städerna och staten och något slags avtalsbaserade arbetsformer. I avtalen kunde man se brett på delområden med anknytning till segregation, såsom utbildnings-, bostads- och invandringspolitik. På samma sätt som i avtalen om markanvändning, boende och trafik kunde staten finansiera vissa åtgärder som är förenade med effektivitetskrav. Dessa avtal skulle kunna finansieras genom att samla till exempel de olika förvaltningsområdenas nuvarande statsunderstöd till större helheter. Det är också väsentligt att öka ministeriernas samarbete och samordna styrningen av kommunerna bättre än nu.

Avtalen behöver stöd från ett omfattande kunskapsunderlag om segregationsmekanismer och hur de kan påverkas. Det skulle vara särskilt viktigt att bara de kommuner omfattas av avtalen där segregationen är störst och nationellt mest utmanande. I praktiken betyder detta några av de största stadsregionerna. I tidigare åtgärder för att minska segregationen har utmaningen varit att bedöma deras effekt. I samband med eventuella avtal

⁷ Se till exempel Tammerfors stad (2018).

bör avtalen utökas med mål och verktyg för nationell uppföljning av målen för att stärka kunskapsunderlaget.

Ett större nationellt kunskapsunderlag och mera nationella uppföljningsdata skulle vara väsentliga åtgärder. Å andra sidan borde man få en helhetsbild av segregationsläget, av vilken framgår åtminstone de städer där segregationen är en utmaning och segregationens omfattning i respektive stad samt olika åtgärder från olika kommunala och statliga aktörers sida för att minska segregationen. Dessutom borde det utvecklas mätare för att beskriva segregationsläget som kan utnyttjas till exempel för att följa effekterna av de verksamhetsmodeller som beskrivs ovan. Det är viktigt att stärka kunskapsunderlaget så att olika aktörers åtgärder inte överlappar utan kompletterar varandra.

4.1.2 Smart anpassning som förnyelsemetod och dimensionerna hos multilokalitet

I största delen av Finlands kommuner minskar befolkningen. Enligt Statistikcentralens befolkningsprognos 2019 ökar folkmängden endast i 52 kommuner fram till 2040. Befolkningen ökar i första hand i de största städerna och deras kranskommuner. Befolkningen minskar till följd av både den naturliga befolkningsförändringen och flyttningsrörelsen. För en del av kommunerna kan det vara fråga om en tillfällig fluktuation, men i största delen av kommunerna har befolkningen redan minskat länge, och kommunerna har sålunda varit tvungna att anpassa sin ekonomi och verksamhet till den krympande befolkningen. För utflyttningskommuners kontrollerade inskränkning används termen smart anpassning (smart shrinking).

Samtidigt som människornas levnadssätt blir mångformigare fördelas boendet och tidsanvändningen på allt flera orter. Orsakerna kan vara till exempel distansarbete, säsongarbete, pendling, studier, fritid eller sociala relationer. Coronakrisen har påskyndat denna övergång från platsbundet närarbete till distansarbete och sålunda främjat platsoberoende arbete.

Smart anpassning öppnar möjligheter till förnyelse

Krympande befolkning medför många slags utmaningar för servicesystemets bärkraft och beslutssystemets funktionsduglighet. Särskilt om den befolkning i arbetsför ålder som är i arbete minskar leder det till minskat kommunalskatteinflöde, som gör att det kan bli svårare att finansiera och underhålla servicesystemet. När befolkningen minskar kan det till exempel bli svårt att upprätthålla kvaliteten på välfärdstjänsterna, och den infrastruktur som byggts upp kan visa sig vara överdimensionerad i förhållande till det förändrade antalet användare. Också kommunens egen personal är i många krympande kommuner

på äldre sidan, så det kan vara ett bekymmer att få nya anställda i stället för dem som går i pension. Krympande befolkning inverkar inte bara på ordnandet av tjänster och infrastrukturens underhåll utan också på legitimiteten hos kommunens beslutssystem samt lokaldemokratins funktionsduglighet i en situation där både väljarna och de som vill bli beslutsfattare minskar.⁸

I studier skiljer man mellan krympande städer (urban shrinkage) och krympande landsbygd (rural shrinkage). Att städer krymper beror i första hand på strukturförändringar inom industri och tjänster, medan krympande landsbygd förklaras med avlägset läge vid sidan av krympande befolkning och strukturförändringar. (Kahila och Teräs 2021) I den finländska anpassningsdiskussionen har ett platsbaserat perspektiv, utveckling oberoende av tillväxt, balansering av ekonomin, förnyelse av kommunen eller regionen och invånarnas livskvalitet samt välfärd och delaktighet betonats. Utifrån dessa är smart anpassning ett samlande tanke- och förhållningssätt, vars syfte är att utveckla nya strategier, planer och politikåtgärder när man förbereder sig på minskande befolkning och på att hantera de förändringar som följer därav.

Kommunerna i Sverige har mött liknande utmaningar som kommunerna i Finland när befolkningen minskat. Syssner (2018, 2019 och 2020) har betonat att det är orealistiskt att vänta fortgående tillväxt i alla kommuner och regioner. Befolkningsförändringar och krympande befolkning är en realitet på många ställen, som lokala aktörer, såsom enskilda kommuner eller beslutsfattare, har endast små möjligheter att påverka. Det har framförts att på ställen som förlorar befolkning av dessa orsaker finns det behov av sådan planering, sådana åtgärder och sådant ledarskap som inte baserar sig på orealistiska förväntning på fortgående tillväxt (Syssner och Maijer 2017).

Krympande befolkning föranleder ofta till en början undervärdering av befolkningsminskningens betydelse och åtgärder för att stoppa befolkningsminskningen. Termen smart anpassning eller smart krympning har använts för att beskriva den fas då man godtar de förändringar som inträffar i omvärlden och svarar på krympningen genom att förnyelse med befintliga och realistiskt uppskattade framtida resurser. Syftet med smart anpassning är att utmana utvecklarna och beslutsfattarna i kommuner som förlorar befolkning att fundera hur de kan krympa på ett förnuftigt sätt genom att anpassa sin verksamhet så att den motsvarar deras till buds stående krympande resurser. I stället för att eftersträva befolkningsökning vill man vid smart anpassning fästa uppmärksamhet på att trygga och utveckla tjänster samt på livskvaliteten. Det är viktigt att beakta att välfärden inte behöver försämrats fast befolkningen minskar. I en situation där folkmängden inte ökar kan framför allt förluster av humankapital och socialt kapital lindras med sådana strategiska åtgärder

8 Se till exempel Syssner 2019.

som smart anpassning uttryckligen handlar om. Till smart anpassning hör också att det traditionella livskraftstänkandet Till smart anpassning hör också att utvidga det traditionella livskraftstänkandet så att där beaktas även människornas erfarenheter av ett gott liv, som påverkas av till exempel säkerhet, delaktighet och gemenskap.

Smart anpassning förutsätter till exempel att kommunen realistiskt och långsiktigt bedömer alla sina verksamheter i förhållande till den krympande befolkningen. Detta gäller såväl servicenät, servicestrukturer och lokaler som markanvändning och planläggning. Förmågan att förnya arbetsformerna genom kommunens egna beslut och att försöka hitta nya lösningar till exempel genom att utöka det regionala samarbetet är central. Smart anpassning är inte bara att trygga minimiservice och skära ner kostnader.

Smart anpassning betyder inte heller att det blir onödigt att utveckla näringslivets förutsättningar. Det måste finnas verksamhetsförutsättningar för existerande företag och regionerna behöver också ny företagsverksamhet, och kommunerna måste satsa på att stödja förutsättningarna för sådan. Till smart anpassning hör emellertid tanken om att inte ha orealistiska förväntningar på att utvecklingen ska vända, utan att hela tiden arbeta aktivt för att utveckla näringslivets möjligheter. Kommuner och lokala aktörer måste tillsammans identifiera den framtidspotential hos regionens näringar som beroende på kommun och område finns i till exempel primärproduktion, turism eller industri. Några små orter och företagarna där har lyckats utnyttja sitt avlägsna läge eller sin krympning framgångsrikt och på nationellt kända sätt till exempel i marknadsföringen. Förutom att utveckla företagsverksamheten behövs det också samarbete (bland annat mellan kommuner, företag och tredje sektorn), lösningar för att hitta kompetent arbetskraft, digitalisering och utnyttjande av människor som arbetar på distans.

Staten kan stödja förutsättningarna för smart anpassning i kommunerna genom att utöka kunskapen och verktygen samt genom att använda olika utvecklingsprojekt för att främja smart anpassning. I mars 2022 färdigställs statsrådets TEAS-undersökning "Vad är smart anpassning i Finland?", där man bland annat kartlägger förutsättningarna för smart anpassning samt försöker hitta tillämpningsmodeller och lösningar för det finländska samhället. I undersökningen kommer man att föreslå rekommendationer för att genomföra smart anpassning på olika områdesnivåer och att föra in ett nytt tankesätt i politikernas beredningsarbete och regionala beslutsfattande. Dessutom finansieras till exempel projektet Krympande innovativ landsbygd med medel som landsbygdspolitiska rådet riktar till forsknings- och utvecklingsprojekt.

Multilokalitet måste beaktas som en del av kommunpolitiken

Multilokalitet kan definieras som att människors livsmiljö består av flera olika platser och deras färder mellan dessa platser (Haukkala 2011). Orsakerna till multilokalitet kan ha att

göra med till exempel boende, fritid, arbete och studier samt sociala relationer. Ett multilokalt levnadssätt baserar sig på frivillighet, till exempel i form av fritidsboende. Multilokalitet är ett fenomen som utmanar det traditionella tudelade sätt att indela områdena i tillväxtområden och områden på tillbakagång, och redan länge före coronakrisen har man dryftat de möjligheter som fenomenet öppnar för olika områden.

Trots att urbaniseringen redan hunnit tämligen långt i Finland tillbringa många finländare i praktiken sitt liv på flera orter. Det finns inga säkra uppgifter om multilokalitetens omfattning, men det har uppskattats att flera miljoner finländares liv berörs av fenomenet i någon form (Pitkänen m.fl. 2020). Enligt Huovari m.fl. (2020) visar en mångsidig granskning av den regionala utvecklingen i ljuset av också andra variabler än den statistikförda folkmängden att de områden som växer säsongvis är fler än de områden som går tillbaka säsongvis. Tillväxtområdena är utspridda på olika håll i landet. Enligt Huovari m.fl. (2020) spelar infrastrukturens utveckling, till exempel trafiksystem, digitala tjänster och teleförbindelser, en viktig roll för att främja multilokalitet.

Det bör påpekas att boende på flera orter inte framgår av dagens befolkningsstatistik. För närvarande kan medborgarna ha bara en registrerad hemkommun, trots att deras livsmiljö inte är begränsad till enbart hemkommunen. Kunskapsunderlaget om boende på flera orter har utretts inom forskningsprojektet Multilokaliserad, hållbar och livfull Finland som räknas till statsrådets utrednings- och forskningsverksamhet och som pågick 2020–2021. Dess syfte var att skapa en bild av multilokalitetens nuläge och framtid samt identifiera centrala metoder för att främja hållbar multilokalitet. Enligt projektresultaten är fritidsboende den till volymen viktigaste formen av multilokalitet, så inverkan av den befolkning som bor på flera orter syns framför allt i kommuner med många fritidsbostäder. I dessa kommuner kan befolkningsunderlaget mångfaldigas enstaka månader, medan arbetsrelaterad multilokalitet, pendling samt distansarbete påverkar framför allt de stora pendlingsregionernas befolkning dagtid och nattetid. Också till exempel säsongarbete tillför tidvis vissa landsbygdskommuner samt framför allt turistkommunerna i Lappland mycket arbetskraft.

Multilokalitet har den senaste tiden varit förknippat med stora förväntningar. Intresset för boende på flera orter har tydligt ökat i och med coronakrisen, och det har påskyndats särskilt av den omfattande övergången från platsbundet arbete till distansarbete, som i sin tur har skapat möjlighet till arbete oberoende av geografisk plats. Kommunerna har just gått igenom de kommande årens utvecklingsprojekt i sina strategiprocesser och många kommuner funderar till exempel i anslutning till multilokalitet på hur de kan ordna smidiga tjänster, förbättra bredbandsförbindelserna och ta i bruk eller utvidga lokaler för distansarbete. Kommunerna måste avgöra hur de kan tillhandahålla tjänster smidigt och hållbart för dem som bor deltid på orten och å andra sidan hur långt kommunens möjligheter räcker när det gäller serviceutbudet. Hit hör också planläggnings- och tillståndslösningar,

eftersom intresset för permanent boende ökar på många stugorter. Kommunerna måste avgöra på vilka områden de ger möjligheter till permanent boende och vad detta eventuellt betyder för kommunens kontroll över bebyggelsestrukturen och servicenäten.

Multilokalitet har redan nu beaktats i olika kommunala tjänster. Exempelvis användningen av kultur-, musei- och bibliotekstjänster är inte bunden till hemkommunen. I enlighet med lagen och förordningen om grundläggande utbildning kan en elev ansöka om inträde också i en annan skola än den närskola som boendekommunen anvisat honom eller henne. Om en skola har utrymme kan den också anta en så kallad utomstående sökande som elev. Exempelvis i glesbygden kan skolgång över kommungränserna vara en förnuftig lösning med tanke på skolresorna. Om en elev ansöker om att bli antagen till utbildning som anordnas av någon annan kommun än hemkommunen, är elevens hemkommun skyldig att betala hemkommunersättning till kommunen i fråga eller en annan utbildningsanordnare på det sätt som föreskrivs i lagen om statsandel för kommunal basservice. Kommunerna kan också sinsemellan eller med en annan utbildningsanordnare komma överens om hemkommunersättning oberoende av vad som föreskrivs om fastställande av hemkommunersättning. Exempelvis i en situation där en familj bor en del av året på en annan ort och där deltar i den grundläggande utbildningen kan kommunerna således komma överens om hemkommunersättning sinsemellan. Det finns ändå ingen skyldighet att ingå ett sådant avtal, och inte heller att ordna undervisning för invånare i andra kommuner. För yrkesutbildningen och gymnasiet gäller fri ansökningsrätt. Kommunen har betydande beslutanderätt i ärenden som gäller planläggning, byggande och miljövård. Fungerande datanät är en viktig faktor med tanke på multilokalitet och distansarbete.

I och att distansarbetet ökat under coronatiden har frågor om till exempel barns deltagande i småbarnspedagogik eller grundläggande utbildning på flera orter aktualiserats om föräldrarna distansarbetet någon annanstans än på hemorten. Två platser inom småbarnspedagogiken skulle dock orsaka kommunerna extra kostnader och försämra serviceproduktionens effektivitet. Tillfälliga byten av ort och därmed också skola under läsåret är ofta problematiska med tanke på såväl elevernas sociala relationer som inläringen, eftersom undervisningen framskrider i olika takt i skolorna. När man talar om kortare perioder kan det bli aktuellt att överväga olika möjligheter till distansundervisning. Kommunerna har tämligen omfattande möjligheter att avtala sinsemellan om olika samarbetsarrangemang i anslutning till detta.

I samband med multilokalitetsdiskussionen har man också diskuterat möjligheten till dubbelt kommunmedlemskap, där påverkningsmöjligheterna för människor som bor på flera orter utvidgas till en annan kommun eller flera kommuner utöver hemkommunen. Till idéerna om dubbelt kommunmedlemskap kopplas ofta till exempel rättigheter att rösta och kandidera i kommunalval. Man har också diskuterat att dela kommunalskatt som betalas av människor som bor på flera orter mellan kommunerna.

De lagstiftningsmässiga ramvillkoren för att genomföra dubbelt kommunmedlemskap har utretts, och i synnerhet grundlagen sätter klara gränser för möjligheten till dubbelt kommunmedlemskap. Dubbelt kommunmedlemskap eller multilokalitet som juridisk definition som inbegriper fördelning av rösträtt, valbarhet eller skatteinkomster mellan flera olika kommuner skulle vara problematisk med avseende på grundlagen på grund av demokratiprincipen och skyddet för den kommunala beskattningsrätten, som framgår av grundlagen, samt kravet på att beskattningen ska vara noga avgränsad.

Utgångspunkten för representativ demokrati när grundlagen stiftades var en röst per person. I kommunallagen avses med invånare en person vars hemkommun enligt lagen om hemkommun kommunen är. Om dubbelt kommunmedlemskap skulle göra det möjligt att rösta i flera kommuner skulle det innebära ett undantag från denna grundprincip. I vissa stugkommuner skulle rösträtt också kunna betyda att stugägarna bildar majoritet och de permanenta invånarnas påverkningsmöjligheter försämras. På denna grund kan det anses problematiskt med avseende på grundlagen att koppla rösträtt och möjligheter att kandidera till dubbelt kommunmedlemskap (Finansministeriet 2018). Att möjliggöra rösträtt i flera kommuner till exempel på grund av innehav av en fritidsbostad står i strid med lika rösträtt, dvs. alla röstberättigade ska ha lika rösträtt oberoende av förmögenhet.

En exakt juridisk definition av multilokalitet kompliceras också av att många kommunala tjänster och finansieringen av dem samt system som är baserade på befolkningsregister- och statistikuppgifter bygger på principen att medborgarna har bara en hemkommun. Trots att lagstiftningen och i synnerhet grundlagen har konstaterats begränsa möjligheterna att främja dubbelt kommunmedlemskap, har kommunerna uppmuntrats att beakta människor som har en av sina bostäder i kommunen i sin verksamhet och involvera dem i kommunens verksamhet. Inom ramen för den existerande lagstiftningen är det möjligt att främja så kallat e-kommunmedlemskap, dvs. att utnyttja digitaliseringen i kommunikation, främjande av delaktighet och utvecklade av de kommunala beslutsprocesserna. (Finansministeriet 2018.)

Det har lagts fram olika förslag om att dela kommunalskatten mellan kommunerna. Kommunalskatt kan dock betalas endast till den officiella boendekommunen. Det föreskrivs i lag om grunderna för skattskyldighet och bestämmande av skatten samt om den skattskyldigas rättsskydd. Det är inte möjligt att betala kommunalskatt till två eller flera kommuner med tanke på såväl kravet på att beskattningen ska vara noggrant avgränsad som de skattskyldigas likabehandling. Det skulle också vara svårt att genomföra skattekontrollen, om den skattskyldiga skulle kunna välja hur beskattningen allokeras mellan olika kommuner. Att betala kommunalskatt till flera kommuner kan dessutom ha oändamålsenliga och oväntade följder med avseende på skattekonkurrensen mellan kommunerna.

I diskussionen om multilokalitet och kommunal ekonomi måste man också beakta de kompensationer som redan finns och fördelarna med att människor som bor på flera orter också konsumerar på flera orter. Fastighetskatten på fritidsbostäder är högre än på fast boende och ökar skatteinkomsterna i de kommuner där det finns fritidsbostäder. Den ökade efterfrågan på privata tjänster som följer av multilokalitet avspeglas i företagsverksamhetens lönsamhet och arbetsplatser och därigenom i kommunens skatteinkomster. Statsandelssystemet innehåller inte i sig några faktorer med anknytning till antalet fritidsboende, men där beaktas kommunens befolkningstäthet, fjärrort och karaktär av skärgård, som i praktiken ökar statsandelen i många sådana kommuner där det finns många fritidsboende. Den på skatteinkomsterna baserade utjämningen av statsandelarna jämnar dessutom ut inkomstskillnaderna mellan kommunerna.

Viherkenttä (2021) konstaterar i sin utredning om utvecklande av kommunernas skattesystem att social- och hälsovårdsreformen ger nya perspektiv på frågan om beskattning och multilokalitet. När social- och hälsovårdstjänsterna samt räddningsväsendet inte längre hör till de tjänster som ska finansieras med kommunalskatten bör eventuell beskattningsrätt för en annan kommun än hemkommunen basera sig på de återstående kommunala tjänsterna. I vilken mån människor som bor på flera orter har nytta av dessa tjänster varierar i mycket hög grad. Likaså varierar de tjänster för vilka kommunen kan ta ut avgift av personens egentliga hemkommun. Viherkenttä konstaterar att det skulle vara mycket svårt att bygga upp en beskattningsmodell baserad på multilokalitet med ens hjälplig träffsäkerhet i förhållande till dessa tjänster.

Enligt kommunallagen har kommuninvånarna och de som utnyttjar kommunens tjänster rätt att delta i och påverka kommunens verksamhet. Deltagande och påverkan kan enligt lagen främjas till exempel genom att åsikterna hos invånarna och personer som utnyttjar tjänster och regelbundet eller en längre tid bor eller vistas i kommunen reds ut innan beslut fattas. Initiativrätten i fråga om kommunens verksamhet gäller också fritidsboende, som äger eller besitter fast egendom i kommunen. Utvecklandet av elektronisk kommunikation, distanstjänster och olika påverkningskanaler stödjer också boende på flera orter. Rösträtt och valbarhet i kommunalval är däremot i enlighet med grundlagen bundna till hemkommunen.

Som underlag för beredningen och beslutsfattandet om multilokalitet behövs mera forskningsdata om multilokalitetens inverkan på den kommunala ekonomin och hur kommunernas servicesystem fungerar med avseende på multilokalitet.

4.1.3 Förändringar i kommunstrukturen som stärkare av kommunernas kapacitet

Genom att utveckla kommunstrukturen har man försökt stärka kommunernas förmåga att svara för sina lagstadgade förpliktelser. Kommunsammanslagningarna på 2000-talet har minskat i synnerhet antalet riktigt små kommuner. Det finns fortfarande många resurs-svaga kommuner i förhållande till kommunerna stora antal uppgifter. År 2020 var den genomsnittliga kommunstorleken 17 851 invånare. Kommunernas medianstorlek är 6 016 invånare. I synnerhet många små kommunernas ekonomiska bärkraft att svara för sina serviceförpliktelser och ta emot nya uppgifter och förpliktelser blir allt mera utmanande.

Jämfört med till exempel Sverige domineras kommunstrukturen i Finland i mycket högre grad av små kommuner (tabell 1). I Danmark är kommunerna synnerligen jämnstora efter reformen 2007, medan det i Finland och Norge finns många små kommuner och skillnaderna mellan kommunerna är stora. Efter social- och hälsovårdsreformen i Finland ordnas hälso- och sjukvården på regional nivå i alla nordiska länder utom Island. Bara i Finland överförs också socialservicen i mycket stor utsträckning till regional nivå. I andra länder svarar å andra sidan regionerna för uppgifter i anslutning till exempelvis kollektivtrafiken eller utbildningen på andra stadiet, som inte överförs till välfärdsområdena i Finland.

Tabell 1. Antalet kommuner och deras storlek i Finland, Norge, Sverige, Danmark och Island 2021.

Källor de nordiska ländernas statistikcentraler, Myndigheten för digitalisering och befolkningsdata samt Kommunförbundet.

	Fastlandsfinland	Norge	Sverige	Danmark	Island
Befolkning, hela landet	5 533 793	5 367 580	10 327 589	5 822 763	366 425
Antal kommuner	293	356	290	98	69
Invånarantal, medeltal	18 784	15 200	36 000	59 900	5 300
Invånarantal, median	6 415	5 161	16 300	43 372	950
Invånarantal, störst	660 566	698 660	979 004	643 613	133 262
Invånarantal, minst	696	188	2 393	1 795	42
Kommuner med färre än 5 000 invånare	124	174	19	3	58

Förändringarna i kommunernas omvärld kan anses medföra betydande utmaningar för ordnandet av kommunala tjänster och därmed tryck på att utveckla kommunstrukturen. Större kommuner har bättre möjligheter att möta risker i anslutning till exempelvis ekonomiska konjunkturer än små kommuner. Förändrad försörjningskvot är redan en reell utmaning i många små kommuner. När den arbetande andelen av befolkningen minskar kan

det i små kommuner visa sig svårt att finansiera serviceförpliktelserna med en skälig kommunalskattenivå. Det kan också vara svårt att förutse utgifterna och överraskande kostnader kan lätt rubba balansen i ekonomin. I små kommuner är investeringar också förenade med relativt sett större ekonomiska risker och en misslyckad investering kan allvarligt rubba en mindre kommuns ekonomi.

I större kommuner går det att få lägre verksamhetskostnader per invånare än i små kommuner. Kommunens olika tjänster för invånarna kan i högre grad samlas och samordnas till fungerande sektorsövergripande och effektiva helheter. Serviceutbudet kan vara snävare i mindre kommuner. Större kommuner kan ha bättre förutsättningar och attraktionskraft att anställa yrkesskickligare personal på lednings- och chefsnivå, vilket har ansetts förbättra kvaliteten på och effektiviteten hos kommunernas serviceproduktion. De kan också ha bättre möjligheter att samla personalresurser, kompetens och sakkunskap, samt bättre möjligheter att ombesörja att verksamheten effektiviseras och utvecklas allmänt. Ett mindre befolkningsunderlag kan dessutom innebära en utmaning för tillgången på experter genom att en kommun som befinner sig i ett ekonomiskt utmanande läge har svårare att betala en konkurrenskraftig lön och erbjuda en arbetsgemenskap med möjligheter att utvecklas professionellt (Häggroth 2016). För en liten kommun kan det också vara en utmaning att det saknas tillräcklig sakkunskap inom kommunens förvaltning eller att expertresurserna är för knappa med avseende på kollegialt stöd eller vikariearrangemang.

Sett utifrån kommunens serviceroll har små kommuner ett större samarbetsbehov än stora, och detsamma gäller trycket på att lägga ut tjänster. Detta kan leda till att särutvecklingen accelererar, ur enskilda kommuners synvinkel till att det demokratiska beslutsfattandet som omfattas av fullmäktiges direkta beslutanderätt krymper samt att samarbetsorganisationernas beslut binder en allt större del av kommunens budget. Detta är problematiskt med tanke på kommunernas serviceroll. Vid en granskning av kommunens andra roller kan å andra sidan små kommuner vara mycket viktiga källor till identitet och gemenskap för invånarna. I dem kan det beslutsfattande som återstår för kommunen efter allt samarbete föras mycket nära invånarna och i bästa fall är växelverkan direkt. Kommunen kan stärka denna kollektiva kapacitet genom att utnyttja olika nätverk och former av växelverkan.

I de stora stadsregionerna har det inträffat relativt få sammanslagningar eller så har sammanslagningar ofta gjorts utan centrumstaden, och ändringarna av kommunstrukturen har inte förmått svara på de problem som beror på bebyggelsestrukturens splittring i stadsregioner. Strukturförändringar som skulle stödja regionens funktion som en enhetlig pendlingsregion har förekommit i endast få regioner.

Orsakerna till och sätten att genomföra kommunsammanslagningar varierar

Målen för och sätten att genomföra kommunsammanslagningar har varierat mycket under olika årtionden. En enstaka sammanslagning har alltid en stark koppling till de lokala förhållandena samt förändringens karaktär och storlek; till exempel när en sammanslagning planeras i god tid framhävs vikten av att planera den nya kommunens framtid, medan det i en sammanslagning som genomförs sent, till exempel på grund av en ekonomisk kris, är viktigt att klara av situationen och utmaningarna. I sin minsta form kan en sammanslagning vara två små kommuner som går samman och å andra sidan kan målet vara att slå samman en hel stadsregion som byggts upp kring ett landskapscentrum. Samordningsfördelarna varierar stort och skalan av sammanslagningar är således bred.

Framfört under tidigare årtionden har kommunsammanslagningar ofta varit fråga om tekniska rutinsammanslagningar där man inte haft några långsiktigare tidtabellslagda förändringsmål. Den senaste årtiondena har målet däremot varit strategiska och effektiviserande sammanslagningar. Strategisk samgång betyder en långsiktigare strävan efter gemensamma mål och tanken är att den nya kommunen ska vara mer än summan av sina delar. I en strategisk kommunsammanslagning fästs uppmärksamhet på hur sammanslagningen genomförs. Den möjliggör effektivare allokering av kommunernas resurser och därigenom kan kommuner svara bättre på framtidens utmaningar (Koski m.fl. 2013).

Man har hoppats att de större kommuner som uppstår genom sammanslagningar ska kunna svara bättre än små kommuner på utmaningarna från omvärlden och trygga jämlika tjänster i landets olika delar. Ofta har målet också varit att förbättra produktiviteten och dämpa utgiftsökningen samt skapa förutsättningar för den regionala och lokala ekonomin att utvecklas. Målet med kommunsammanslagningar har också varit att förbättra områdets attraktionskraft och näringarnas verksamhetsmöjligheter. När kommuner går samman kan förvaltningen lättas upp, överlappningar undanröjas på lång sikt, personalresurserna omallokeras och olika synergifördelar utnyttjas till exempel i servicenätverken.

Utvärderingar och undersökningar som gjorts om sammanslagningar stödjer ändå inte uppfattningen att dessa mål skulle ha uppnåtts. I de undersökningar som gjorts i Finland de senaste åren har det nästan enhälligt konstaterats att den eftersträvade utgiftsökningen eller produktivitetsökningen inte har nåtts⁹. Å andra sidan har kommunsammanslagningarna varit förenade med sådana faktorer som gjort att vissa konsekvenser inte nödvändigtvis ens har kunnat uppstå. Vid många sammanslagningar har det till exempel rått ett flera år långt uppsägningskydd, vilket försämrar kommunernas förmåga att anpassa sin verksamhet efter sammanslagningen.

9 Se t.ex. Moisio och Uusitalo (2013), Vartiainen (2015), Harjunen m.fl. (2021) och Vartiainen (2021a) och (2021b).

Också den undersökning som gjorts om kommunsammanslagningarna i Danmark och studier som gjorts i Sverige antyder att sammanslagningar inte nödvändigtvis ger upphov till stora effektiviseringsfördelar som skulle synas som kostnadsbesparingar i kommunerna med undantag av förvaltningsutgifterna. De ringa skalfördelarna inom flera typer av bas-service beror på deras karaktär av närservice. Å andra sidan tycks de sammanslagna kommunernas ekonomiska bärkraft i Danmark mätt med bland annat det ekonomiska resultatet ha stärkts jämfört med kommuner som inte har med om sammanslagningar. Enligt forskarna kan detta bero på att en större kommun har bättre resurser att leda kommunens ekonomi och verksamhet. En större kommunorganisation är mer lockande som arbetsplats och möjliggör mångsidigare kompetens och specialiseringsmöjligheter för experter.

Det är svårt att i efterhand utvärdera och jämföra konsekvenserna av sammanslagningar: resultaten påverkas av bland annat tidpunkten, förhållandena, förändringens storlek samt om ledningssystemet eller serviceprocesserna reformeras. En kommunsammanslagning genererar inte automatiskt nya resurser eller kostnadsbesparingar eller förbättrar tjänsternas produktivitet och effektivitet. Situationen försvåras ytterligare om strävan med sammanslutningen är till exempel att behålla tjänsterna i nuvarande form eller man i samband med samgången kommer överens om att den nya kommunens servicenät inte effektiviseras de första verksamhetsåren. Då kan sammanslutningen inte heller antas ge några betydande besparingar jämfört med situationen före samgången. En viktig och utmanande uppgift är också att försöka skilja mellan konsekvenserna av sammanslagningen och konsekvenserna av till exempel förändringar i omvärlden, eftersom det inte längre finns något jämförelseobjekt, dvs. kommunerna före samgången.

Framtida utveckling av kommunstrukturen

En kraftfullare utveckling av kommunstrukturen och snabbare förändringar skulle sannolikt förutsätta en tillräckligt tydlig och realistisk uppfattning om vad som eftersträvas nationellt och lokalt. Utifrån tidigare erfarenheter och undersökningar förefaller det som om det skulle löna sig att lyfta upp framför allt stärkande av förutsättningarna att ordna tjänster, personalens möjligheter att specialisera sig och delta och den allmänna verksamhetens kapacitetsutveckling som mål. Om man vill genomföra flera och bättre kommunsammanslagningar under detta årtionde, borde man utifrån forskning och erfarenheter uppmärksamma att sammanslagningar blivit mer komplicerade (Koski 2021). Både de kommuner som går samman och staten som stödjer sammanslagningsprocesserna borde förbereda sig mera målmedvetet på att möta kommunsammanslagningarnas komplexa omvärld och de allt mera komplicerade problemen.

Bland kommunernas åtgärder framhävs involverandet av kommunmedlemmarna i kommunindelningsutredningar och kommunsammanslagningar. De måste höras när den nya kommunen byggs upp. Kommunerna kan också aktivt stärka möjligheterna för invånarna

i den nya kommunens olika delar att delta och påverka efter samgången. Kommunallagen ger kommunerna omfattande möjligheter att utveckla och genomföra metoder för att stärka invånarnas delaktighet. Lagens bestämmelser om regionala organ kan utnyttjas för att främja invånarnas påverkansmöjligheter i kommunens olika delområden. Organens uppgift är att påverka kommunens beslutsfattande och att utveckla kommunens delområden. De ska ges möjlighet att yttra sig när kommunstrategin samt budgeten och ekonomiplanen bereds samt i ärenden som kan ha betydande inverkan på livsmiljö, arbete eller andra förhållanden för kommuninvånarna och dem som använder tjänsterna. I övrigt kan kommunen besluta mycket fritt om de regionala organens övriga uppgifter och befogenhet i förvaltningsstadgan.

I kommunsammanslagningssprocesser måste förtroendet mellan parterna stärkas och omhuldas på alla sätt. Kommunerna måste satsa på aktivt och långsiktigt genomförande av sammanslagningen. Man borde följa och styra genomförandet av den med hjälp av realtida utvärderingar. Staten kan vara med och stödja bättre sammanslagningssprocesser med hjälp av informationsstyrning. Frivilliga samgångar förutsätter också ett större urval statliga incitamentsåtgärder för att målen ska nås.

Ekonomiskt stöd för sammanslagningar

I statsbudgeten har det redan länge ingått ett anslag för beviljande av understöd för kostnader i anslutning till kommunsammanslagningar. Understödet för utredningskostnader har ansetts sänka tröskeln för att inleda en utredning. Utredningarna kan också stödjas genom informationsstyrning och genom att erbjuda undersökningar, guider, verktyg och rapporter. Man borde också fundera om kommunerna behöver stöd under kommunernas inbördes utrednings- och förhandlingsprocess, till exempel faciliterings- eller expertstöd.

Staten har ända sedan 1970-talet betalat kommuner som går samman understöd för att täcka de kostnader som sammanslagningen orsakat och som "morot" för en samgång. Motsvarande understödsmodeller finns i många andra länder, av varierande omfattning och form.

I samband med kommun- och servicestrukturreformen, 2008 – 2013, var sammanslagningsunderstöden som störst. Understödet var kalkylmässigt och det bestämdes enligt samgångsåret, antalet kommuner som gick samman och invånarantalet, så det som minst var 2 miljoner euro och som störst över 18 miljoner euro per sammanslagning. Tyngdpunkten i stödet försköts från sammanslagningar av två kommuner till flera kommuner. Understödet bidrog till kommunsammanslagningssvågen 2009, då 32 kommunsammanslagningar trädde i kraft och antalet kommuner minskade med 67.

För närvarande är sammanslagningsunderstöden för frivilliga kommunsammanslagningar som minst en halv miljon euro när två kommuner går samman och en miljon euro när flera kommuner går samman, och även eventuella statsandelsförluster ersätts under fyra år. Understöden är beroende av prövning och de kan betalas inom ramen för statsbudgeten. Exempelvis i statsbudgeten för 2022 har tio miljoner euro reserverats för ändamålet. I de samgående kommunernas gemensamma framställning bör ingå en framställning om beviljande av understöd och understödsbeloppet.

I lagen ingår också en separat bestämmelse om sammanslagningsunderstöd enligt prövning till kommuner i en svår ekonomisk ställning. Understödet syftar till att förbättra förutsättningarna för frivillig samgång i situationer där en så kallad kriskommun eller en kommun vars ekonomiska nyckeltal närmar sig gränsvärdena för kriskommun är involverad i samgången och kommunens ekonomiska ställning sålunda kan betraktas som svår. Understödsbeloppet är beroende av statsrådets prövning och det är bundet till de ekonomiska svårigheter som kommunen i en svår ekonomisk ställning orsakar den nya kommunen. Understödet ska användas för att stärka den nya kommunens ekonomi.

Det har ansetts nödvändigt att staten på detta sätt uppmuntrar att även kommuner i en svår ekonomisk ställning tas med när kommuner går samman. Beloppet av stödet till den nya kommunen på grund av detta har ändå kritiserats för att det inte täcker den ekonomiska börda som kommunen i en svår ekonomisk ställning orsakar den nya kommunen. Bakom problemet finns fråga om vilken aktör i samhället som i sista hand ska svara för kommunernas ekonomiska svårigheter: kommun själv, den nya kommunen eller staten.

Sammanslagningsunderstödens användning och nödvändighet som en metod för statens kommunpolitik måste dryftas noggrant. Omfattande ekonomiskt stöd för sammanslagningar står inte nödvändigtvis i proportion till den eftersträvade nyttan.

Statsandelseffekter när kommuner går samman

Effekterna av kommunsammanslagningar i form av ändringar i statsandelen är tämligen små. Beräkningsfaktorer som orsakar ändringar vid sammanslagningar är i praktiken endast den tröskel som ingår i tillägget för fjärrort för de mest avlägsna kommunerna och utjämningen på basis av skatteinkomsterna. Om en sammanslagning av kommuner minskar statsandelarna till den nya kommunen jämfört med de sammanräknade statsandelarna till de kommuner som går samman, beviljar finansministeriet på grund av minskningen den nya kommunen ersättning för minskningen av statsandelarna under det år då sammanslagningen träder i kraft och de därpå följande tre åren. Sålunda har en kommunsammanslagning inga direkta statsandelseffekter.

Det skulle vara tekniskt enkelt att ändra fjärrortsfaktorn så att det inte blir några statsandelseffekter i sammanslagningssituationer. Detta skulle förutsätta att ovannämnda tröskel slopas som beräkningsfaktor. För de mest avlägsna kommunerna skulle ett slopande av förhöjningsfaktorn innebära en mycket stor minskning av statsandelen. Det skulle kunna vara svårt att lappa den på något annat sätt.

Det skulle också vara svårt att ändra utjämningen av statsandelarna på basis av skatteinkomsterna. Det skulle vara mycket svårt att i utjämningssystemet skapa ett förfarande för att förhindra sammanslagningars effekter på statsandelarna. Det skulle förutsätta en ändring av utjämningssystemets grundprincip, nämligen att statsandelarna minskar och ökar på grund av skatteinkomsterna. Största delen av kommunerna får utjämningsstillägg, antalet kommuner med utjämningsminskning är få. Sålunda skulle det kunna förekomma mycket få sammanslagningar där det uppstår förluster.

4.1.4 Kommunal självstyrelse, ledning och demokrati

God ledning, delaktighet och växelverkan mellan invånare och olika aktörer är centrala för att stärka kommunernas livskraft och för kommunerna att få ut det bästa möjliga av sina resurser. Dessa saker inverkar också på hur stark den kommunala självstyrelsen visar sig i dess olika bemärkelser.

Kommunerna kan stödja utvecklingen av sin livskraft på många olika sätt. De kan stödja företag, föreningar, organisationer och hobbyklubbar i sitt område samt vara med och genomföra till exempel lokala evenemang. Ett öppet beslutsfattande som involverar invånarna och samarbete med sammanslutningar i kommunen kan öka invånarnas upplevelse av delaktighet och gemenskap. Livskraften stöds också om verksamhetsmodeller som försämrar kommunens image åtgärdas. Oförmåga att fatta beslut, utestängning av människogrupper, en grälsjuk verksamhetskultur samt fastklamrande vid föråldrade eller orealistiska strategier och verksamheter är sådant som kommunerna själva kan rätta till (Paananen m.fl. 2014). Det centrala är att kommunen identifierar den livskraftspotential som finns i dess område och försöker hitta sätt att utnyttja den tillsammans med aktörerna i området. Kommunens roll som främjare av områdets livskraft har kopplingar till kommunens demokrati- och gemenskapsroller.

Definitionen av kommunal självstyrelse förnyas

Den finländska kommunala självstyrelsen kan betraktas som stark i en internationell jämförelse¹⁰. Kommunernas ställning är skyddad i grundlagen, de har beskattningsrätt och synnerligen omfattande uppgifter. Till det kommunala grundlagsskyddet anses höra även finansieringsprincipen, enligt vilken det ska ses till att kommunerna har förutsättningar att klara av sina förpliktelser när det föreskrivs om uppgifter för kommunerna. Den starka självstyrelsen beskrivs också av att kommunerna kan åta sig uppgifter som de anser behövliga eller tillhandahålla bättre tjänster än de lagstadgade förpliktelserna.

Kommunerna utnyttjar det spelrum som självstyrelsen ger dem på mycket olika sätt. Stora och medelstora städer och kommuner har åtagit sig mera uppgifter än andra till exempel för att komplettera sina lagstadgade tjänster och främja sin näringspolitik. Å andra sidan är spelrummet snävare om kommunen inte svarar självständigt för särskilt många tjänster, utan tjänsterna ordnas utom räckhåll för kommunens direkta styrning genom olika former av samarbete. Det ekonomiska spelrummet kan också vara snävt om kommunen är mycket beroende av statlig finansiering och kommunens egna metoder att förbättra sin ekonomi redan har utnyttjats till stor del.

Det har inte gått att fastställa ett minimiinhåll eller en gräns för kommunal självstyrelse varefter kommunen inte längre skulle vara en kommun. Åtminstone tills vidare förefaller det inte gå att hitta en övre gräns för till exempel i vilken utsträckning en kommun genom olika samarbetsavtal eller andra arrangemang kan överföra uppgifter på andra aktörer och ändå förbli en självständig kommun. Det skulle kunna finnas behov av ytterligare forskning på temat.

När man granskar kommunal självstyrelse som en juridisk fråga, kan grundlagens bestämmelser och grundlagsutskottets tolkningspraxis beträffande den kommunala självstyrelsen betraktas som tämligen etablerad. Exempelvis när det gäller lagbestämmelser om uppgifter som ges kommunen, finansieringsprincipen, beskattningsrätten och förutsättningarna för samarbete mellan kommuner är tolkningspraxis heltäckande, klar och konsekvent.

Trots att kommunal självstyrelse som juridiskt begrepp är etablerat för tillfället, innebär detta inte att det inte skulle finnas behov av att se över ramvillkoren för kommunal självstyrelse i fortsättningen. Fastställande av ramvillkoren kräver att statsrådet i samband med framtida beredning fäster uppmärksamhet på den kommunala självstyrelsens olika delområden. I regeringens propositioner som gäller kommunens uppgifter borde man kunna beskriva situationen till följd av kommunernas särutveckling med avseende på de

10 Se t.ex. Ladner et al. 2019

uppgifter eller förpliktelser som tilldelas dem. De grundrättsliga tolkningarna av kommunal självstyrelse utvecklas inte så att de motsvarar sin tid, om inte kommunernas särutveckling och variationen i det självstyrelsemässiga spelrummet med avseende på kommunens verksamhet, ekonomi och demokrati förs fram i regeringens propositioner. Då är det i hög grad fråga om hur minimiförutsättningarna för kommunal självstyrelse, demokrati och rätt att besluta om den egna ekonomin och förvaltningen, kan uppfyllas med avseende på till exempel tillgodoseende av kommuninvånarnas grundläggande rättigheter och jämlika tjänster¹¹.

Om lösningar som gäller kommun- och samarbetsstrukturerna inte främjas i kommunpolitiken eller om kommunerna inte själva främjar dem i någon högre grad, måste man fundera om situationen till följd av kommunernas särutveckling kan lösas via de uppgifter som ges kommunerna. Åbo universitet genomförde på uppdrag av finansministeriet utredningen Från en enhetlig kommun till divergenta kommuner (2019), där slutsatsen var att grundlagens bestämmelser om kommunal självstyrelse inte i princip hindrar att olika slags kommuner ges olika uppgifter, så länge det finns med tanke på grundrättssystemet godtagbara grunder för särbehandling av individer till följd av divergensen av uppgifter.

Allt komplexare kommunledning

Frågor om ledningen av kommunerna är väsentliga när man dryftar kommunernas framtid och funktionsförmåga. Ledningens uppgift är kortfattat att genomföra och säkerställa kommunernas grundläggande uppgifter, invånarnas välfärd och områdets livskraft, på ett hållbart sätt.

Ledningen av kommunerna har förändrats stort de senaste årtiondena. Ledningsförhållandenas mångfald har ökat både inom kommunen i och med koncernutvecklingen och i förhållande till aktörer utanför kommunen. Det måste hela tiden fästas större uppmärksamhet på koncernledningen, eftersom utmaningarna med god förvaltning och hållbar ekonomi också avspeglas i koncernstrukturerna: i en del kommuner är ledningen av dottersammanslutningar och ekonomin välordnad, i en del kommuner är dottersammanslutningar förenade med betydande risker för kommunens verksamhet. I växande kommunkoncerner är ett hot också att inflytandet och beslutsfattandet fjärras från kommuninvånarna och samtidigt ökar demokratiunderskottet i kommunernas interna koncernstrukturer (Meklin m.fl. 2019).

11 För närvarande pågår Östra Finlands universitets VN TEAS-undersökning om hur mycket den kommunala självstyrelsen kan påverka omfattningen av och innehållet i kommuninvånarens tjänster och sålunda likabehandlingen av individer som bor i olika kommuner.

Kommunernas verksamhet har utvidgats också utanför kommunkoncernen. Numera är kommunerna inte bara serviceproducenter utan också beställare och finansiärer av tjänster och servicesystem. Allt mera av de tjänster och verksamheter som kommunen ordnar skaffas från privata aktörer och tredje sektorn genom avtal om köpta tjänster. Den ökade användningen av avtal om köpta tjänster kräver att kommunen har avtalskompetens och utvecklar hanteringen av avtalen. Alla kommuner har ändå inte tillräcklig juridisk kompetens och resurser för att utarbeta och övervaka avtalen. Utvecklandet av avtalshanteringen har också kopplingar till en effektiv ledning av kommunen och tillsyn över tjänsterna samt hantering av ekonomiska och operativa risker. Kommunens ekonomiska hållbarhet och ansvarsfullhet behandlas närmare i avsnitt 4.2.4.

Den inträffade förändringen har tvingat kommunerna att se över sina besluts- och ledningsstrukturer så att de på bästa möjliga sätt ska kunna hantera sin framtida ledning med hjälp av bland annat samarbetsstrukturer, koncernutveckling och avtalsmässighet. Man har försökt svara på förändringsutvecklingen med exempelvis olika ledningssystem för demokratiskt beslutsfattande. Införande av borgmästarmodellen samt utskottsmodeller vid sidan av nämndmodellen är en trend när kommunens beslutsfattande reformeras. Bägge ledningsmodellerna betonar de förtroendevaldas ställning i det kommunala beslutsfattandet och vid beredningen av beslut. Också kommunens serviceorganisation har reviderats till exempel genom att övergå till kundorienterade modeller, där strävan är att förtydliga kommuninvånarnas servicestigar och kommunens interna serviceprocess.

Den förändring som hänför sig till överföringen av social- och hälsovårdsuppgifterna kan i bästa fall anses ge mer spelrum för ledningen av kommunen när en stor uppgiftshelhet med svårförutsägbara kostnader försvinner. Å andra sidan kan också anpassningsmöjligheterna minska. Det viktiga är hur såväl den operativa som den politiska ledningen utnyttjar denna förändrade kapacitet för att leda kommunen. Kommunerna och välfärdsområdena måste i fortsättningen kunna ledas parallellt för att säkerställa smidiga servicekedjor för invånarna. I fokus i kommunen är då ledning av invånarnas välfärd tillsammans med välfärdsområdet, organisationer och andra aktörer.

I det kommunpolitiska framtidsarbetet har man inte identifierat något utvecklingsbehov i anslutning till statens kommunpolitik när det gäller ledningen av kommunerna. Kommunallagen har konstaterats vara mycket möjliggörande även i frågor som gäller ledningen av kommunerna. Kommunen har möjlighet att välja det politiska ledningssystem som passar den. Det finns också tillräckligt med alternativa sätt att ordna tjänsterna. Kommunallagen innehåller bestämmelser om ledning och styrning av kommunkoncernen samt tillsyn och rapportering för att hela kommunen ska arbeta i samma riktning för kommunens bästa.

Kommunernas roll och uppgiftsfält förändras i och med social- och hälsovårdsreformen och detta kan i framtiden föranleda behov av att utvärdera om lagstiftningen om ledning av kommunerna, förvaltning och beslutsfattande motsvarar de nya kommunorganisationernas verksamhet och behov. Kommunernas särutveckling kan också innehålla en risk för att i synnerhet resurserna för det politiska beslutsfattandet krymper och beslutsfattandet stramas åt. En försmak av detta fick man när kommunallagen 2016 utökades med bestämmelser om utredningsförfarande i fråga om kommuner som har exceptionella svårigheter inom förvaltningen.

Främjande av demokrati och delaktighet i fokus för kommunledningen

Invånarnas delaktighet i kommunen utgör en betydande del av kommunernas livskraft och självstyrelse. Kommunerna är också enligt kommunallagen sammanslutningar av sina invånare.

De senaste årtiondena har kommuninvånarnas deltagande förändrats och blivit mångsidigare. Vid sidan av representativ demokrati efterlyses större möjligheter till direkt påverkan och växelverkan med beslutsfattandet. Också behovet av användardemokrati samt betydelsen av informationsdelaktighet framhävs allt mera i en värld av splittrad informationsförmedling och nätpåverkan. De senaste årtiondena har kommunerna erbjudit allt större möjligheter att delta i kommunens verksamhet samt tagit i bruk även nya och mångsidigare deltagande- och påverkansmetoder. Exempelvis deltagande budgetering och tjänstedesign har stuckit fram huvudet vid sidan av mer traditionella metoder som samråd och diskussionsmöten samt kund- och användarenkäter. Utifrån kommunförbundets enkätundersökningar (Piipponen och Pekola-Sjöblom 2019) upplevde en klar majoritet att de kan påverka beslutsfattandet. Å andra sidan framkommer också en viss erfarenhet av maktkoncentration och ibland brist på växelverkan mellan kommuninvånare och beslutsfattare. I språkbarometern såg man att en större del av de finskspråkiga än av de svenskspråkiga ansåg sig ha goda påverkansmöjligheter. När man granskar möjligheterna att påverka hemkommunens beslut i frågor som gäller de språkliga rättigheterna är situationen den omvända. Svenskspråkiga som är i majoritet i sin kommun anser sig ha de bästa påverkansmöjligheterna (Lindell 2021). I Finland är ändå medborgarnas tro på de egna påverkansmöjligheterna klart lägre än till exempel i de andra nordiska länderna. I Finland är också förtroendet för kommunförvaltningen lägre när man ser till hela den offentliga förvaltningen (OECD 2021).

När man talar om de deltagande- och påverkansmöjligheter som kommunerna erbjuder måste man beakta att en viktig del av människors deltagande gäller föreningars, organisationers och klubbars verksamhet. För många människor erbjuder aktörer inom tredje sektorn mer konkreta och riktade påverkningskanaler än kommunerna. Människors aktivitet i kommunen och tredje sektorn utesluter dock inte varandra utan snarare kompletterar

varandra. Tillsammans ger de individerna bättre möjligheter att påverka och att hitta meningsfulla gemenskaper. Antalet lokala sammanslutningar, inkludering och aktivitet varierar och ser olika ut i olika slags kommuner. När det gäller kommunutvecklingen börjar invånarnas röst höras allt mera även via den fjärde sektorn, dvs. icke organiserad medborgaraktivism.

Det är oroväckande att röstningsaktiviteten i kommunalval överlag har minskat de senaste årtiondena och varierar stort mellan kommunerna. Det finns också stora skillnader i aktivitet mellan olika röstningsområden inom kommunerna. Detta betyder att kommunfullmäktige har olika stort mandat att sköta kommuninvånarnas ärenden. Till fullmäktige väljs också allt äldre kandidater, medan de ungas intresse att delta i kommunalpolitiken har varit relativt lamt redan i ett par decennier. Enligt undersökningar finns det ett starkt stöd för att medborgarna ska spela en större roll i det politiska beslutsfattandet, men man är inte eniga om hur detta borde uppnås. Vissa efterlyser mer direkta beslutanderättsmetoder och andra lättare samrådsförfaranden.

Den finländska demokratins, även kommundemokratins, svaghet kan anses vara ojämlika möjligheter att delta i samhället beroende på bland annat ålder, utbildning, socioekonomisk ställning och bostadsort. Att samhället överlag blir mer ojämlikt syns också i deltagandet i samhället.¹² Dessa faktorer kan på lång sikt försämra demokratins trovärdighet och beslutsfattandets legitimitet. Kortfattat är det fråga om att medborgare som klarar sig bra och röstar aktivt får sina intressen bättre företrädda i det politiska beslutsfattandet.

Den representativa demokratin i kommunerna har också påverkats av den långvariga koncernutvecklingen, som har gjort kommunernas förvaltning och ledningsstrukturer mer komplicerade. Utvecklingen har också minskat beslutsfattandets och förvaltningens öppenhet och genomskådlighet och fördunklat de traditionella demokratiska ansvarsförhållandena. Bolagiseringen av kommunernas verksamhet har påverkat de förtroendevaldas påverkansmöjligheter samt i sista hand fjärmat beslutsfattandet från kommuninvånarna. Kommunerna som kommunkoncernens ägare förfogar redan nu över redskap för att förbättra informationen från bolagen samt styra dem i önskad riktning. Kommunerna kan påverka bolagens verksamhet till exempel genom bestämmelser i bolagsordningarna.

Möjligheter till bättre deltagande är en kommunledningsfråga som kräver omfattande samarbete (Jäntti och Kurkela 2021). Ökat deltagande påverkas av många samhällsfaktorer, såsom samhällsatmosfären och förtroendet för det politiska systemet. Det tillspetsade debattklimatet och hatretoriken (särskilt på nätet) kan minska människors vilja att delta och påverka i samhället. Deltagande påverkas dessutom av personliga faktorer,

12 Finlands valforskningskonsortiums slutrapport om Riksdagsvalundersökningen 2015

individernas upplevda förmågor, resurser, preferenser och erfarenheter. För det tredje påverkas viljan att delta av metoderna och processerna för deltagande, som kommunerna kan påverka aktivt. Kommuninvånarna behöver information om sina möjligheter att delta och mångsidiga metoder att delta och påverka.

Allt slags arbete för att minska ojämlikheten i samhället och främja människors välfärd stärker också demokratin och deltagandet. Samhällets olika sektorer och aktörer måste delta i detta arbete. För kommunernas del borde delaktighetsledningen stå i fokus för ledningen av kommunen och genomföras i omfattande samarbete så att den inte blir fristående från ledningen och beslutsfattandet och därmed från den bredare demokratiutvecklingen i samhället. Kommunen borde genomföra delaktighetsledningen i nära samarbete med lokala nätverk. Den kunde byggas upp genom lokalaktivism, så att kommunen ser och möjliggör invånares, organisationers och fjärde sektorns behov och aktivitet. Tillräckliga resurser är väsentliga för delaktighetsarbetet.

Enligt information från kommuner förefaller det inte vara det bästa sättet att främja utvecklingen av demokrati och delaktighet i kommunerna att i statens kommunpolitik uppmuntra kommunerna att använda samma verksamhetsmodeller eller strukturer till exempel genom lagstiftning. Nationellt stöd för kommunernas arbete med att utveckla delaktighet kunde vara till exempel att utreda vilken inverkan och nytta olika demokrati- och delaktighetsstrukturer har på kommuninvånarnas välfärd. Staten kan också stödja kommunerna i utvecklingsarbetet genom att erbjuda utbildning, information och konkreta verktyg. Också information i rätt tid och till exempel ett tydligt språk och tillgänglighet stödjer förutsättningarna för jämlikt deltagande.

4.1.5 Interoperabel information och tillräcklig kompetens möjliggör digitalisering

Digitalisering kan vara ett mycket viktigt sätt att stärka verksamhetsförutsättningarna för alla slags kommuner. Man måste emellertid komma i håg att digitalisering alltid i första hand är en fråga om att förändra verksamheten med teknikens stöd. Med andra ord måste kommunernas digitalisering leda till att verksamheten ses över: att framförhållning betonas, bättre tjänster utvecklas och onödiga faser gallras bort ur myndighetsprocesserna. Den tekniska omställningen är en del av arbetet, men först verksamhetsförändringen är nyckeln till verklig digitalisering och nytta för verksamheten och ekonomin. Därför är det viktigt att digitaliseringsprocesser i kommunerna alltid leder till genuin förändring av verksamheten. För en lyckad verksamhetsförändring är det också viktigt att de anställda deltar i och har möjligheter att påverka förändringen.

Digitalisering lyfts ofta fram som ett sätt att förbättra kommunernas produktivitet och åstadkomma besparingar. När kostnadseffektivitet eftersträvas genom digitalisering bör man beakta att digitalisering alltid förutsätter någon slags investeringar samt utbildning och kompetenshöjning av personalen. Den ekonomiska nytta och de möjligheter som den erbjuder varierar beroende på kommunens tjänster. Samarbete mellan kommunerna har konstaterats vara viktigt för att ge besparingar och mervärde.

Referensramen för bestämmelserna om kommunernas digitalisering och informationshantering har stärkts och förtydligats

Den nationella och europeiska referensramen för bestämmelserna om digitala tjänster som kommunerna och hela den offentliga förvaltningen ordnar har stärkts och förtydligats de senaste åren (t.ex. lagen om tillhandahållande av digitala tjänster, Europeiska unionens allmänna dataskyddsförordning och lagen om informationshantering inom den offentliga förvaltningen). Ordlandet av och målnivån för informationshanteringen och digitaliseringen inom kommunerna och den övriga offentliga förvaltningen har förenhetligats genom lagstiftningen.

Kunskapen om och verkställandet av lagstiftningen har dock visat sig vara mycket utmanande för en del kommuner. Den nuvarande lagstiftningen ställer sådana krav på digitala tjänster som man inte har lyckats uppfylla på ett heltäckande sätt. De nya allmänna lagar som trätt i kraft de senaste åren (informationshanteringslagen, lagen om digitala tjänster) har ändå inte ändrat den sektorspecifika speciallagstiftning som ska tillämpas på digitala tjänster, och som på ett betydande sätt påverkar kommunernas verksamhet och kostnader. Detaljerade och enhetliga förfaranden förutsätter ställvis sådana förändringar i verksamheten, investeringar och kompetens som alla kommuner inte har förutsättningar för. De nya bestämmelserna har ställvis lett till även oönskade konsekvenskedjor, i enskilda fall har till exempel innehållet på kommunens webbplats krympt. Likaså har öppenheten i fråga om beslutsfattande och tjänster kunnat minska på grund av svårigheter med att uppfylla tillgänglighetskraven.

Den sektorspecifika lagstiftningen om kommunernas tjänster bestämmer i stor utsträckning hur dessa tjänster och uppgifter ska skötas. Genom lagstiftningen fastställs kommunernas förpliktelser i anslutning till uppgifterna. Förpliktelserna kan inbegripa mycket sådant som uppfattas som digitalisering av tjänsterna, såsom kommunikationssätt, servicenivåer, kommunikationssätt och växelverkan, praxis i anslutning till processerna samt olika frågor med anknytning till rapportering eller insamling av uppgifter. Ur den kommunala självstyrelsens synvinkel krymper alltför noggranna bestämmelser om tjänsterna kommunernas spelrum och möjligheter vid digitaliseringen. Alltför sektorspecifik planering kan också förhindra en för kunden optimal planering av övergripande och föregripande tjänster eller införandet av nya arbetsformer som utnyttjar digitalisering. De

allmänna slutsatserna i avsnitt 4.2.1 i fråga om bestämmelserna om kommunernas uppgifter och förpliktelser gäller alltså även digitaliseringsbestämmelserna.

Lagberedningen som gäller kommunernas digitalisering och informationsförvaltning borde utvecklas för det första genom att bedöma utvecklingsbehoven hos den allmänna lagstiftningen, eftersom den styr den sektorspecifika lagberedningen. Dessutom behöver stödet till lagberedarna utvecklas och konsekvenserna för kommuner bedömas bättre.

Enskilda lagberedare hos sektorministerierna kan behöva stöd med att tolka, utnyttja och utvärdera bestämmelserna om digitalisering och informationshantering. Här skulle det vara väsentligt att utveckla lagberedarnas kompetens samt bland annat att säkerställa tillräckliga resurser och tidtabeller för arbetet. I statsrådet borde det sektorsövergripande samarbetet utökas samt bättre tillgång till sakkunskap om digitalisering och informationsförvaltning säkerställas i lagberedningsprojekt. Det skulle också förhindra att alltför sektoriserade modeller utvecklas och stödja en gemensam informationsarkitektur. Det skulle också vara möjligt att överväga juridiska beredningsorgan, vilkas uppgift skulle vara fortlöpande beredning i syfte att anpassa den gällande lagstiftningen så att den möjliggör snabbare digitalisering och bättre tillgång till digital information i kommunerna.

Vid sidan av lagberedningen borde också verkställandet av lagstiftningen utvecklas i kommunerna. Detta borde planeras tillräckligt heltäckande redan i lagberedningsfasen med beaktande av olika kommuner. Det borde också reserveras tillräcklig tid för verkställandet. Behovet av stöd i kommunerna kan ha att göra med exempelvis lagtolkning och kompetenshöjning samt spridning av god praxis mellan kommunerna.

Interoperabel information är grunden för digitaliseringen i kommunerna

Korrekt, aktuell och behövlig information är grunden för all digitalisering. För att denna grund ska vara stark måste informationens art och användbarhet i förhållande till ändamålet säkerställas, och informationen måste beskriva de rätta sakerna med tanke på samhällets och kommunernas utveckling. Den åtgärd som kommer i första hand är att utveckla interoperabel information. Detta betyder att den offentliga förvaltningens gemensamma data och datalager som kommunerna behöver i sin verksamhet samt de datamodeller och dataspecifikationer som används när data utlämnas måste utvecklas och utnyttjandet av dem måste stödjas.

Kommunerna och staten borde ha en gemensam vision av vilken information som kommunerna behöver i sin verksamhet, vilken som bör underhållas nationellt och vilken lokalt för att ordna en effektiv informationshantering. Samtidigt borde det föreslås åtgärder för att säkerställa de rättigheter att få information som behövs med tanke på kommunernas uppgifter samt informationens tillgänglighet och användbarhet.

Med interoperabel information är det möjligt att skapa bättre interoperabla system. Interoperabilitet är det främsta utvecklingsobjektet för kommunernas och den offentliga förvaltningens systemlösningar och ett svar på den splittrade systemutvecklingen. När den utvecklats kan mindre och kommunvisa reformer visa sina fördelar i form av smidighet och kostnadseffektivitet, om detta är en bättre lösning med tanke på kommunorganisationens storlek och den verksamhet som ska förändras än jättesystem.

Kommunerna kan utöka samutvecklingen och samarbetet kring serviceproduktionen när det gäller molntjänster. Särskilt mindre kommuners IKT-tjänster borde ordnas så att de i stor utsträckning basera sig på plattformstjänster avsedda för myndighetsbruk inom förvaltningen. De bör vara säkra och stödja kommunernas uppgifter. När samarbetet utvecklas skulle man kunna utreda i vilka av kommunernas uppgifter vilken servicemodell kan användas, naturligtvis med hänsyn till bestämmelserna om dataskydd och informationshantering.

När kommunernas IKT-tjänster utvecklas och ordnas borde uppmärksamhet också fästas på sådana servicemodeller som säkerställer fortsatt serviceverksamhet och som är förknippade med ett särskilt behov av kontroll, innehav eller säkrande: vad borde man producera själv och vad borde produceras av en partner som omfattas av direkt styrning. Det nationella samarbetet som stödjer kommunernas verksamhet borde inriktas på information som är kritisk eller måste säkras med tanke på kommunernas verksamhet, infrastruktur eller resurser som är kritisk med tanke på verksamheten samt tjänster som måste tryckas i undantags- och störningssituationer. För kommunsektorn är till exempel nät- och datasäkerhetskontroll en sak där det är möjligt att utöka kommunernas och statens samarbete och utveckla gemensamma lösningar, särskilt när tjänsterna produceras med hjälp av samma marknadsaktörers lösningar.

Stärkande och bevarande av kommunernas kompetens är väsentligt för att leda digitaliseringen

Att kommunernas kompetens utvecklas och säkerställs är en central förutsättning för digitaliseringen i hela Finland. Utöver ovannämnda kännedom om lagstiftningen gäller kompetensbehoven till exempel kundorienterad planering och ledning av digitaliseringen och IKT-funktionerna, upphandling samt ledning och genomförande av förändringsprocesser. Kommunerna måste kunna upphandla rätt och välja smidiga system som underlättar arbetet. Digitaliseringen av tjänster och verksamhet förutsätter långsiktighet och strategisk förmåga att utveckla funktions-, data-, system- och teknikarkitekturen så att kraven på interoperabilitet och effektivitet uppfylls. Om kommunen inte har denna kompetens, kan den vara i händerna på systemleverantörerna när det gäller digitala lösningar.

I vissa områden har utvecklingen och produktionen av IKT-funktioner koncentrerats på ett lyckat sätt. Större enheter har upptäckts besitta till exempel en starkare förhandlingsposition gentemot marknadsaktörerna, vilket har medfört besparingar för kommunerna. Denna utveckling borde stärkas och påskyndas med avseende på informationshanteringen. Ledning av informationsförvaltningen och produktion av IKT-tjänster borde identifieras som professioner som kräver tillräckliga resurser och flera experter. För att trygga bredden är det nödvändigt att stärka samarbetet mellan små kommuners och städers informationsförvaltningar. Med en större kundkrets kan den informationstekniska basservice som kommunerna behöver genomföras, produceras och skaffas effektivare.

Oberoende av samarbete är det väsentligt att se till att den operativa ledningen i de kommuner som deltar i samarbetet behåller förståelse av digitaliserings- och informationshanteringsfrågor och att kommunen har tillräcklig egen kompetens för att utveckla sina tjänster och sin förvaltning på önskat sätt. Informationshantering och digitalisering får inte lösas från kommunens egen verksamhet till ett separat delområde.

Vad behöver göras nationellt, vad lokalt?

Med beaktande av å ena sidan kraven på kommunal självstyrelse, kommunernas särutveckling och olika omvärldar och å andra sidan målen om enhetlighet och skalfördelar, borde man inom kommunpolitiken försöka strukturera vad som behöver göras nationellt och vad lokalt. Man kan närma sig saken på tre plan och fundera på nationella, lokala och gemensamma åtgärder.

Den utveckling av den kritiska infrastrukturen, datanäten och teleförbindelserna, informationssäkerheten och lösningar för att trygga fortsatt verksamhet som digitaliseringen förutsätter kan identifieras som en sak som bör främjas nationellt. Till det nationella hör också utveckling av de datalager som de statliga myndigheterna ansvarar för och som behövs i kommunernas verksamhet samt styrning av utvecklingen som helhet med avseende på kommunernas uppgifter och behov.

Lokalt är den bästa grunden för digitalisering sådan verksamhet som utgår från kommunens identifierade, strategiska mål och ändringsbehov som man upptäckt själv. Kommunerna kan uppmuntras till digitalisering nationellt, men då borde de rätta digitaliseringsobjekten och de kommunorienterade behoven identifieras tillsammans med kommunerna.

Man borde tillsammans utforma en vision av vilken information som kommunerna behöver i sin verksamhet, vilken som bör underhållas nationellt och vilken lokalt för att ordna en effektiv informationshantering samt av de åtgärder med vilkas hjälp det säkerställs att kommunerna har de rättigheter att få information som de behöver med tanke på sina uppgifter samt att informationen är tillgänglig och användbar.

SLUTSATSER OM UTVECKLINGSSTEGEN FÖR ATT TRYGGA OLIKA KOMMUNERS VERKSAMHETSFÖRUTSÄTTNINGAR

- Till följd av kommunernas särutveckling finns det i Finland kommuner med allt mer divergerande verksamhetsförutsättningar, som också berörs av delvis olika möjligheter och utmaningar. I framtidens kommunpolitik måste man försöka beakta olika kommuners verksamhetsförutsättningar och trygga dem.
- Hållbar utveckling inbegriper såväl ekonomisk och social som miljömässig hållbarhet. Kommunerna spelar en central roll för att dessa perspektiv ska beaktas. För att hållbar utveckling ska bli en del av kommunens verksamhet behövs strategisk ledning och ett brett perspektiv på hållbar utveckling. Även statens måste stödja denna utveckling.
- Städerna är viktiga aktörer på grund av bland annat ekonomin och sin befolkningsandel. De stora städerna jämte kranskommuner spelar en viktig roll för samhällsekonomins tillväxt. Det skulle vara viktigt att dryfta tillväxtstödjande åtgärder även med avseende på främjande av regionernas och särskilt städernas tillväxt. Kunskapsunderlaget som gäller stadsekonomiska teman är dock bristfälligt, varför det borde inrättas en arbetsgrupp som fokuserar på städernas ekonomiska frågor och utvecklar kunskapsunderlaget och ger politikrekommendationer samt förbättrar dialogen mellan staten, städerna och forskarsamfundet om teman med anknytning till städernas ekonomi.
- Avtalsförfarandet mellan staten och de stora städerna skulle kunna utvidgas till nya områden, till exempel minskning av segregationen. Behövlig finansiering kunde fås till exempel genom att sammanföra nuvarande statsunderstöd.
- Det finns exempel på bortflyttningskommuner som ändå är framgångsrika. Kommuner som förlorar befolkning kan förnyas till exempel genom smart anpassning. Kommunerna måste utvärdera sina verksamheter realistiskt och långsiktigt i förhållande till den krympande befolkningen, men samtidigt utveckla sina näringar och främja invånarnas välfärd på nya, strategiska sätt.
- Multilokalitet måste kunna beaktas i kommunpolitiken nu och i framtiden, men som berednings- och beslutsunderlag behövs mer forskningsdata om multilokalitetens inverkan på den kommunala ekonomin och hur kommunernas servicesystem fungerar med avseende på multilokalitet. Boende på flera orter kan ändå inte av grundlagsskäl förenas med skattemässiga rättigheter eller rättigheter som har att göra med rösträtt och valbarhet.

- De senaste åren har endast få kommunsammanslagningar genomförts. Kommunsammanslagningar borde genomföras även i fortsättningen för att förbättra kommunernas bärkraft och utvecklingskapacitet. I sammanslagningsprocesserna måste man satsa på förtroende, ett aktivt och långsiktigt genomförande av sammanslagningen och reelltida utvärdering. Staten kan vara med och stödja bättre sammanslagningsprocesser. Det är dock inte motiverat med ett större statligt ekonomiskt stöd för sammanslagningar än nu.
- I regeringens propositioner borde kommunernas särutveckling och variationen i det självstyrelsemässiga spelrummet med avseende på kommunens verksamhet, ekonomi och demokrati föras fram tydligt, för att de grundrättsliga tolkningarna av kommunal självstyrelse ska utvecklas och börja motsvara den faktiska situationen. Man måste också bedöma behovet av mer forskning kring minimiinnehållet i kommunal självstyrelse.
- Delaktighetsledning borde på ett övergripande sätt stå i fokus för ledningen av kommunen. Statens kommunpolitik kan stödja utvecklingen av ledning och delaktighet i kommunerna till exempel genom att tillhandahålla utbildning, kommunikation och konkreta verktyg samt vid behov utveckla lagstiftningen så att den börjar motsvara behoven. Statens och kommunerna åtgärder för att minska ojämlikheten kan stärka demokratin och delaktigheten.
- Kommunernas roll och uppgiftsfält förändras i och med social- och hälsovårdsreformen. I framtiden kan det föranleda behov av att utvärdera om lagstiftningen om ledning, förvaltning och beslutsfattande i kommunerna motsvarar de nya kommunorganisationernas verksamhet och behov. Det måste hela tiden fästas större uppmärksamhet på koncernledningen, eftersom utmaningarna med god förvaltning och hållbar ekonomi också avspeglas i koncernstrukturerna. Den ökade användningen av avtal om köpta tjänster kräver att kommunen har avtalskompetens och utvecklar hanteringen av avtalen.
- I kommunernas informationshantering och digitalisering är det väsentligt att utveckla korrekt, aktuell och behövlig information samt framför allt interoperabel information. Lagberedningen som gäller dessa teman måste stödjas så att kommunkonsekvenserna beaktas bättre och stödet för verkställandet av lagstiftningen måste stärkas. Kommunernas kompetens och resurser måste stärkas bland annat genom utökat samarbete, men kommunerna måste behålla förståelse och tillräcklig egen kompetens för digitaliserings- och informationshanteringsfrågor, så att kommunen kan utveckla sina tjänster och sin förvaltning på önskat sätt. De nationella och de lokala ansvaren och åtgärderna måste identifieras.

4.2 Statens styrning av kommunerna

Staten styr kommunerna genom till exempel politisk styrning, normstyrning, finansiell styrning avtalsstyrning och informationsstyrning. De olika styrelementen binder kommunerna till det den offentliga förvaltningens enhetliga system och framhäver deras betydelse som genomförare av de nationella linjerna. Statens politiska styrning av kommunerna dokumenteras i till exempel politiska ståndpunkter, regeringsprogram och strategier. Genom dessa utformas och kanaliseras den till normstyrning eller andra styrformer.

Styrformerna varierar beroende på förvaltningsområde och uppgifternas art. Frågor om medborgarnas rättigheter och skyldigheter förutsätter exakt lagstiftning och är därmed ofta tämligen strikt styrda. Ju mera man har att göra med helheter och vidsträckta fenomen med kopplingar till flera olika förvaltningssektorer, desto mindre tillämpas traditionella styrformer, såsom sektorspecifik och hierarkisk normstyrning. Vid sådan beredning, såsom MBT- och ekosystemavtal, behövs starkare förtroende mellan staten och kommunerna samt förvaltningsövergripande samarbete.

En ny utmaning för statens styrning är att styra kommunerna och välfärdsområdena i samma riktning och parallellt i de helheter där kommunerna och välfärdsområdena gemensamt ansvarar för att ordna smidiga tjänster för invånarna. För styrningen innebär detta att uppmärksamhet måste fästas på incitament som tar kommunerna och välfärdsområdena i samma riktning.

I detta kapitel behandlas statens styrning av kommunerna ur flera synvinklar. För behandlas styrning av kommunernas uppgifter och samarbete, där det framgår att kommunernas uppgifter och förpliktelser har ökat de senaste årtiondena. Därefter behandlas styrning av kommunernas ekonomi ur olika synvinklar. Makrostyrning av den kommunala ekonomin är en del av styrningen av de offentliga finanserna. Också de finanspolitiska reglerna för kommunernas ekonomi är en aspekt på styrningen. Som helhet kan kommunerna styras i riktning mot hållbar kommunal ekonomi genom att utnyttja olika mekanismer, som borde styra alla kommuner på samma sätt.

I slutet av kapitlet behandlas olika aspekter på hållbar kommunal ekonomi. Hållbar kommunal ekonomi är inte en följd av enbart statlig styrning, utan de beslut som kommunen fattar med stöd av sin självstyrelse är avgörande. De kan delvis styras med lagstiftningens hjälp, men också med så kallade mjukare metoder. Kommunens egen verksamhet är grundpelaren för ekonomisk hållbarhet.

4.2.1 Kommunernas uppgifter och samarbete

Kommunerna har både lagstadgade uppgifter och uppgifter som kommunerna har åtagit sig med stöd av sin allmänna kompetens. Genom lagstiftningen tryggas bland annat tillgången till nödvändig basservice och främjas invånarnas välfärd. Enligt kommunallagen sköter kommunen sina lagstadgade uppgifter själv eller i samarbete med andra kommuner. Samarbetet kan vara obligatoriskt eller frivilligt.

För närvarande har kommunerna ungefär 700 uppgifter, men de kommer att minska när social- och hälsovårdens samt räddningsväsendets uppgiftshelheter överförs till välfärdsområdena 2023. Före denna reform har kommunernas lagstadgade uppgifter och de förpliktelser som styr genomförandet av dem fortsatt att öka, trots att även en motsatt utveckling har efterlysts framför allt i kommunerna. Bakgrunden till uppgiftsökningen har varit bland annat ett behov av att säkerställa tjänsternas kvalitet och effektivitet, människornas likabehandling oberoende av boningsort samt säkerheten. Det har varit svårt att forma en helhetsbild av kommunernas uppgifter, så det är viktigt att det material om kommunernas uppgifter och upplysningsplikt som ingår i den offentliga förvaltningens informationshanteringskarta hålls ajour i fortsättningen.

Det har visat sig vara politiskt mycket svårt att avstå från en uppgift som en gång föreskrivits genom lag. Det är svårt att få till stånd gemensam vilja att minska på framför allt sådana uppgifter som har ekonomisk betydelse. Om sådana uppgifter försvinner syns det oundvikligen i kommuninvånarnas vardag. Om en uppgift inte längre skulle vara lagstadgad betyder det ändå inte att alla kommuner skulle avstå från att ordna uppgiften eller tjänsten. Tjänsternas omfattning och kvalitet varierar även nu beroende på kommunernas bärkraft.

I kommunernas uppgifter måste beaktas hela den offentliga ekonomins möjligheter att finansiera dem

Strikt reglerade uppgifter krymper kommunens proportionella spelrum, trots att kommunerna i princip har fått full kompensation för kostnaderna för nya uppgifter de senaste åren. Det är motiverat att också i fortsättningen kompensera kommunerna fullt ut för nya uppgifter, men det borde ske i kombination med att man håller fast vid de budgetmässiga begränsningarna för de offentliga finanserna som helhet. Om utökningen av uppgifterna inte innebär några budgetmässiga begränsningar för de offentliga finanserna som helhet, är inte heller en statsandel på 100 procent någon spärr för att utöka kommunernas uppgifter. Situationen kan rentav vara den motsatta med tanke på incitamenten.

Regeringsprogrammets riktlinjer är betydelsefulla för omfattningen av kommunernas uppgifter. Kommunernas faktiska möjligheter att klara av sina uppgifter borde bedömas redan när regeringsprogrammet bereds. I regeringsprogrammets beredningsfas borde

man inte heller låsa innehållet i eventuella uppgiftsförändringar alltför hårt till en uppskattad konsekvens av en viss storlek. Uppskattningen och identifieringen av kostnadseffekter borde vidareutvecklas. Detta är väsentligt också med avseende på statsfinansernas förutsägbarhet, eftersom en uppgift som tilldelats kommunerna genom underdimensionerad konsekvensbedömning ökar på sikt också statens utgifter genom justering av kostnadsfördelningen mellan kommunerna och staten.

Även om minskade förpliktelser¹³ inte ensamma löser balansproblemen i kommunernas ekonomi, borde man alltid gå igenom de tidigare förpliktelserna när lagstiftningsreformer inleds. Genom förpliktelserna vill man säkerställa exempelvis tjänsternas kvalitet eller lika-behandling av användarna. Förpliktelserna krymper dock möjligheterna att genomföra en uppgift flexibelt med beaktande av olika kommuners särdrag. De kan påverka möjligheterna att utveckla nya produktions- och verksamhetssätt i kommunerna.

I stället för normstyrning av kommunernas uppgifter borde man alltid bedöma även alternativa sätt att nå målen. Om problem eller kompetensunderskott upptäcks i kommunernas tjänster borde man gå på djupet med om det är fråga om ett enskilt fall eller ett vidare fenomen. Om det är fråga om ett enskilt fall är sätten att åtgärda situationen helt andra än i situationer som berör hela kommunfältet. I fortsättningen bör man utreda om staten borde förfoga över ytterligare styrmetoder för de fall där en enskild kommun inte klarar av sina lagstadgade förpliktelser.

Statens och kommunernas samrådsförfarande

Enligt 11 § i kommunallagen behandlas lagstiftning som gäller kommunerna, principiellt viktiga och vittsyftande statliga åtgärder som gäller kommunernas verksamhet, ekonomi och förvaltning samt samordningen av statens och kommunernas ekonomi genom statens och kommunernas samrådsförfarande, som det föreskrivs om genom förordning av statsrådet. Statens och kommunernas samrådsförfarande genomförs vid beredningen av kommunekonomiprogrammet samt annan behandling av ärenden som berör kommunerna i Delegationen för kommunal ekonomi och kommunalförvaltning (Kuthanek). Utöver finansministeriet är undervisnings- och kulturministeriet, social- och hälsovårdsministeriet samt Finlands Kommunförbund, som företräder kommunerna i samrådsförfarandet, representerade i delegationen.

Delegationen har till uppgift att behandla utvecklingsplaner och lagstiftningsprojekt som gäller kommunernas ekonomi och förvaltning medan planerna och projekten

¹³ Med förpliktelse avses en i lag eller med stöd av lagstiftning i förordning för kommunen föreskriven förpliktande bestämmelse om hur en lagstadgad utgift ska genomföras.

utarbetas, statens budgetförslag till de delar det gäller den kommunala ekonomin, regeringspropositioner som gäller kommunernas ekonomi och förvaltning innan propositionerna behandlas i statsrådet, kostnadsfördelningen mellan staten och kommunerna samt andra viktiga ärenden som gäller kommunernas ekonomi och förvaltning.

Regeringspropositioner behandlas i delegationen efter remissförfarandet, dvs. i så färdig form som möjligt, innan de behandlas i statsrådet. Det har ansetts bra att delegationen behandlar ett förslag där bland annat konsekvensbedömningen har kompletterats utifrån remissvaren. Å andra sidan kan det vara svårt att faktiskt påverka en proposition i det skede då delegationen behandlar den på grund av de strama tidtabellerna för propositionerna. En utmaning med samrådsförfarandet har också ansetts vara hur verksamheten kunde fås mer övergripande på statsrådsnivå, dvs. hur man ska få in horisontalitet och samordning i verksamheten i stället för sektortänkande.

Samarbetet har blivit en lösning att sköta uppgifter, men det bör utvecklas ytterligare

En lösning att sköta kommunernas uppgifter och förpliktelser kan vara samarbete mellan kommuner. Det kan enligt kommunallagen ordnas utifrån till exempel modellen med en ansvarig kommun, en gemensam tjänst, ett avtal eller en samkommun. Kommunerna kan också styras att samarbeta genom att föreskriva om olika samarbetsförpliktelser. Målet med lagstadgat samarbete är i allmänhet att samla kommunernas resurser för att trygga bättre tjänster för medborgarna. Exempelvis inom räddningsväsendet har det förutsatts tillräckligt prestationsdugliga räddningsverk med personal- och ekonomiska resurser mätt, och inom miljö- och hälsoskyddet ska det finnas resurser som motsvarar minst tio årsverken för att sköta uppgifterna.

I enlighet grundlagen är det väsentligt när det föreskrivs om förpliktande samarbete att kommunernas samarbete inte alltför mycket begränsar de medverkande kommunernas förvaltning och därmed äventyrar kommunens beslutanderätt som hör till de organ som kommunmedlemmarna valt. Grundlagsutskottet har också fäst uppmärksamhet på begränsade uppgiftshelheter, uppgifternas överkommunala karaktär samt att en enskild kommun inte ges bestämmanderätt när beslut fattas i samarbete. Denna tolkningspraxis har i huvudsak uppstått under en tid då kommunernas uppgiftsfält var vidsträckt, till stor del lagstadgat och alla kommuner åtminstone formellt hade samma uppgifter. Det är möjligt att grundlagsutskottets tidigare utlåtandepaxis inte helt kan anpassas till den nya situationen efter social- och hälsovårdsreformen, då uppgifterna är färre och en stor del av kommunens tjänster inte är överkommunala.

Under det kommunpolitiska arbetet gjordes våren 2021 en enkät bland ministerierna, där nuläget beträffande kommunernas samarbete och erfarenheterna av samarbetet inom olika förvaltningsområden kartlades. I de olika ministeriernas bedömningar

av uppgifterna framhövdes vikten av att säkerställa likvärdiga och högklassiga tjänster genom samarbete samt bättre effektivitet och tillgång på personal. Samarbetet har också möjliggjort specialisering och en ändamålsenlig arbetsfördelning inom olika arbetsgrupper. Verksamhetsreformer i samband med strukturella förändringar har konstaterats öka produktiviteten och har möjliggjort utveckling av uppgifterna också när de till buds stående resurserna för uppgiften inte har ökat. Med tanke på ledningen av kommunen är nyttan av samarbetet att det erbjuder ett alternativt sätt att ordna och utveckla tjänsterna när kommunens egna resurser är knappa. I svaren framfördes också att kommunernas lagstadgade samarbete inte har befrämjats i fråga om alla uppgifter, och inte heller kommunernas frivilliga samarbete har gett tillräckligt stora enheter.

Nackdelar med samarbetet som kom fram i ministeriernas svar var att tillgången på tjänster i en viss kommun har kunnat försämrats när servicepunkter har sammanslagits. Koncentrationen av tjänster sågs dock inte bara som negativt, om tjänsterna kan ordnas på ett för kunden ändamålsenligt sätt, till exempel som elektronisk kommunikation. Nackdelarna med samarbete måste också granskas genom kommunernas självstyrande ställning och ledning. I samkommunsmodellen kan de av kommunmedlemmarna valda beslutsfattarna endast indirekt via ägarstyrning påverka de uppgifter som sköts i samarbete. Hur samkommunernas ägarstyrning har lyckats har diskuterats i kommunerna och funktionsdugligheten varierar. Praktiska problemsituationer kan bero på att samkommuns grundavtal är alltför detaljerat och styrande. När det gäller samkommuner upplever man ibland också konflikter mellan huruvida en förtroendevald är kommunens representant i samkommunen eller samkommunens representant i kommunen. En effektiv ägarstyrning av samkommunen förutsätter omfattande dialog, att ägarna gemensamt fastställer målen och att målen klarläggs. Kritiken mot modellen med en ansvarig kommun gäller att den ansvariga kommunen ofta har större beslutanderätt än de andra kommunerna i samarbetet. De andra kommunerna kan uppleva att de är mera betalare än beslutsfattare.

I det kommunpolitiska framtidsarbetet har kommunerna fört fram fördelarna med avtalsbaserat samarbete, såsom smidighet och liten administrativ börda, jämfört med modellerna med en samkommun och en ansvarig kommun. Enligt kommunallagen kan en uppgift som kan delegeras till en tjänsteinnehavare genom avtal anförtros en annan kommuns eller samkommuns tjänsteinnehavare. Avtalsbaserat samarbete mellan kommuner är sålunda möjligt i många uppgifter och har blivit vanligare under de senaste åren. Samtidigt måste det konstateras att avtalsbaserat samarbete är i nuläget bundet till uppgifter som kommunerna ansvarar för. Det är inte möjligt i fråga om till exempel uppgifter där befolkningsunderlaget ska vara större än en kommun. Då är det fråga om lagstadgat samarbete där ansvaret i enlighet med kommunallagen vilar på en annan kommunen eller en samkommun.

Av de nuvarande samarbetsformerna har särskilt samkommunerna och modellen med en ansvarig kommun utformats med tanke på social- och hälsovårdstjänster. I det kommunpolitiska arbetet har framträtt behov av att utreda situationen beträffande kommunernas samarbete på bred basis och fundera på vilka behov av samarbete och förnyelse av det som finns i framtidens kommuner och kommunpolitik. I det sammanhanget behöver man också utreda behoven av att utveckla kommunallagen i fråga om kommunernas samarbete.

Bättre förutsättningar för kommunernas samarbete

Utgångspunkten för samarbete mellan kommunerna måste vara att det leder till ett bättre slutresultat med avseende på ekonomi, effektivitet, tillgång och tillgänglighet eller servicens verkningsfullhet än utan samarbete. Förberedelserna för och planeringen av kommunernas samarbete kräver omfattande beredning av målen för samarbetet, de till buds stående resurserna och hur de ska fördelas mellan kommunerna, de tjänster som ska produceras, servicenäten, tjänsternas kvalitet, sätten att producera tjänster och rapporteringen. Alla kommuner måste också ha lika möjligheter att påverka förberedelserna för samarbetet.

Kommunernas samarbetskultur spelar en viktig roll för att samarbetet ska lyckas. Det är fråga om huruvida man hittar en gemensam riktning och råder det förtroende mellan de kommuner som går in för att samarbeta eller måste man avtala separat om alla detaljer i samarbetet. Å andra sidan kan också målet för samarbetet inverka på hur kommunerna lyckas samarbeta: samarbetet förefaller ha lyckats bättre när man inte har behövt till exempel anpassa servicenätet utan nuläget har kunnat förbättras med olika åtgärder. I samarbete som syftar till anpassning har vardagserfarenheterna däremot ofta varit att den regionala intressebevakningen har stärkts. Till ett lyckat samarbete bidrar också öppen information om de olika planeringsfaserna till kommunmedlemmar, beslutsfattare, personal samt producenter av eventuella köpta tjänster. En förutsättning för fortsatt samarbete är att alla kommuner upplever att de har nytta av det och vill utveckla tjänsterna tillsammans.

4.2.2 Övergripande ledning av kommunekonomin

Makrostyrning av den kommunala ekonomin blev föremål för mer omfattande diskussion i början av 2010-talet. Till detta bidrog både det nationella genomförandet av Europeiska unionens finanspolitiska bestämmelser och den växande oron för den kommunala ekonomins situation och hållbarhet.

Styrramverket för den kommunala ekonomin har reviderats på fler sätt. Under statsminister Katainens regeringsperiod gjordes en utredning om antalet uppgifter och förpliktelser som ankom på kommunerna, och strävan var att minska dem under två valperioder. Uppmärksamhet fästes på bedömningen av lagförslagets ekonomiska konsekvenser och anvisningarna utökades. Lagen om statsandel för kommunal basservice utökades dessutom med en bestämmelse enligt vilken statsandelen för nya eller utvidgade uppgifter är 100 procent. I totalreformen av kommunallagen skärptes kommunens skyldighet att täcka underskott och skyldigheten utsträcktes till samkommuner. Samtidigt utvidgades basservicebudgeten och -programmet till ett kommunekonomiprogram.

För att trygga en hållbar kommunal ekonomi förutsätts att statens och kommunernas åtgärder går i samma riktning. Staten kan inte ensam genom sina åtgärder säkerställa balans i den kommunala ekonomin, utan kommunernas egna beslut spelar en stor roll.

Befolkningsstrukturens förändring framhäver vikten av att styra kommunekonomin

En av de viktigaste faktorerna bakom styrningen av den kommunala ekonomin är de offentliga finansernas långsiktiga hållbarhet och utmaningarna i anslutning därtill. Befolkningens åldersstruktur fortsätter att förändras när de äldre blir fler och befolkningen i arbetsför ålder minskar. Denna minskning försämrar tillgången på arbetskraft och ekonomins tillväxtpotentialer, dvs. de offentliga finansernas inkomstbas. Den äldre befolkningen behöver också mera offentliga tjänster och även med välfärdsstatens servicelöfte av i dag ökar de offentliga utgifterna automatiskt. Därför ökar den offentliga sektorns utgifter snabbare än inkomsterna i framtiden, vilket på lång sikt ökar den redan nu rådande obalansen mellan offentliga utgifter och inkomster.

En betydande del av ökningen av de åldersbundna utgifter har drabbat den kommunala ekonomin, eftersom kommunerna har ombesörjt social- och hälsovårdstjänsterna. Social- och hälsovårdsreformen förändrar dock konstellationen när välfärdsområdena börjar ansvara för social- och hälsovården samt räddningsväsendet. Då förbättras den kommunala ekonomins hållbarhet på lång sikt medan statsfinanserna försämras.

I framtiden är nativiteten en central faktor för hållbarhetsbedömningar av den kommunala ekonomin. Efter social- och hälsovårdsreformen svarar kommunerna fortfarande för många tjänster för de yngre åldersklasserna, såsom småbarnspedagogik, utbildning och ungdomstjänster. Lägre nativitet minskar därför utgiftstrycket på den kommunala ekonomin. Lägre nativitet minskar å andra sidan befolkningen i arbetsför ålder och därmed förutsättningarna för ekonomisk tillväxt och den kommunala ekonomins skattebas.

Även anpassning kan medföra utmaningar. Byggnader som blir tomma utgör en risk för kommunerna när det inte finns någon användning för fastigheterna och det blir dyrt att

riva dem. Riskerna ökar om avskrivningarna av byggnadsbeståndet har underdimensionerats i kommunen till exempel på grund av för långa avskrivningstider. Då kan balansvärdet av en byggnad som är i dåligt skick eller oanvänd vara orimligt högt i förhållande till dess tekniska värde eller bruksvärde.

I växande kommuner behöver de nya invånarna å andra sidan tjänster, som i sin tur förutsätter investeringar. Flyttningsrörelsen, den stigande medelåldern och de krympande barnåldersklasserna är en ekvation som behandlar kommunerna på mycket olika sätt. Konsekvenserna för kommunernas inkomster och utgifter eller riskerna i anslutning till dem är inte symmetriska, vilket orsakar merkostnader för hela samhället.

Utöver utbildning har kommunerna i framtiden särskilt uppgifter med anknytning till livskraft. Den planerade överföringen av arbets- och näringsstjänsterna till kommunerna stärker kommunernas roll för att främja livskraften. Med tanke på finansieringen av de uppgifter som blir kvar i kommunerna är en gynnsam utveckling av näringsverksamheten och sysselsättningen och därigenom skatteinkomsterna viktig för såväl kommunerna som hela den offentliga sektorns hållbarhet.

Utgiftsbegränsning har inte varit en fungerande styrmetod

År 2014 kom förordningen om en plan för de offentliga finanserna, enligt vilken regeringen sätter saldomål för alla undersektorer av de offentliga finanserna. Enligt förordningen ställs i den del av planen för de offentliga finanserna som gäller kommunalekonomin för det strukturella saldot inom kommunalekonomin en euromässig begränsning för de utgiftsändringar, som följer av statens åtgärder som är konsekvent med saldomålet för lokalförvaltningen, dvs. en utgiftsbegränsning. Styrningen av den kommunala ekonomin som en del av planen för de offentliga finanserna och regeringens utgiftsbegränsning betraktades som en behövlig reform¹⁴.

Målet med utgiftsbegränsningen för den kommunala ekonomin är att dämpa utgiftstrycket på den kommunala ekonomin till följd av utgiftsbegränsningen. I utgiftsbegränsningen ingår de statliga åtgärder som ingår i planen för de offentliga finanserna och som inverkar på den kommunala ekonomin, i enlighet med deras uppskattade konsekvenser. När planen för de offentliga finanserna ses över, ses också utgiftsbegränsningen över.

Under statsminister Sipilä togs modellen enligt planen för de offentliga finanserna i bruk fullt ut. För lokalförvaltningen sattes ett saldomål, och för åtgärderna för den kommunala ekonomin sattes en utgiftsbegränsning som var negativ, dvs. som minskade

¹⁴ Se t.ex. Matikainen (2016) och Moisio (2015)

kommunernas utgifter. Statsminister Sipiläs regeringsprogram innehöll flera åtgärder och linjer för den kommunala ekonomin, som skulle stödja uppnåendet av saldomålet.

Våren 2019 konstaterades i finansministeriets tjänstemannainlägg att utgiftsbegränsningen för den kommunala ekonomin inte har visat sig vara ett särskilt fungerande styrinstrument (finansministeriet 2019). Ett problem med utgiftsbegränsningen har varit att det i praktiken är omöjligt att i efterhand exakt följa hur den utfallit. Sålunda blir den lätt endast en målsättning. Det är inte möjligt att uppskatta konsekvenserna av en enskild åtgärd exakt. Åtgärderna är också beroende av kommunernas egna beslut när det gäller såväl i vilken omfattning de genomförs som tidtabellen. Konsekvenserna av statens åtgärder med avseende på den kommunala ekonomin är svåra att bedöma bland annat på grund av brister i kunskapsunderlaget. Därför är det också svårt att i efterhand bedöma enstaka åtgärders effektivitet samt till vilken del en förändring i kostnadsunderlaget beror på statens åtgärder och till vilken del på kommunerna egna åtgärder.

I början av valperioden beslöt regeringen att dess åtgärders nettoinverkan får öka den kommunala ekonomins driftsutgifter med högst 520 miljoner euro 2023 jämfört med den tekniska planen för de offentliga finanserna våren 2019. I planen för de offentliga finanserna 2021–2024, som utarbetades våren 2020, konstaterades att utgiftsbegränsningen har överskridits. I planen för de offentliga finanserna våren 2021 konstaterades att i och med social- och hälsovårdsreformen krymper kommunernas uppgiftsfält avsevärt och många av de utvidgningar av uppgifter och förpliktelser som linjerades under valperioden gäller sålunda välfärdsområdena. Därför föreslås det att kommunernas uppgiftsbegränsning slopas.

Utgiftsbegränsningen har varit förenad med uppenbara praktiska problem, men det största problemet torde vara att den politiska bindningen till begränsningen har varit svag. Dessutom har utvecklingen av uppgiftslagstiftningen planerats och genomförts utan tillräcklig hänsyn till kommunernas faktiska ekonomiska förutsättningar att ta emot nya uppgifter. Allmänt tänker man att en statsandel på 100 procent för kommunernas nya eller utvidgade uppgifter skulle säkerställa att finansieringsprincipen förverkligas. Detta tankesätt ser dock inte olikheterna mellan kommunerna: i kommuner av olika storlek och med olika förhållanden kan kostnaderna för en ny uppgift vara mycket olika. Dessutom kan tillgången på personal variera och inverka centralt på möjligheterna att sköta nya eller utvidgade uppgifter och även på kostnaderna. Bedömningen av ekonomiska konsekvenser har utvecklats i samband med lagberedningen, men i fortsättningen måste större uppmärksamhet fästas på bedömningen av konsekvenserna och förverkligandet av finansieringsprincipen för olika kommuners eller kommungruppers del.

Styrningen av kommunekonomin måste samordnas med den övergripande styrningen av de offentliga finanserna

De styrmekanismer och gällar kommunerna och välfärdsområdena utvärderas bland annat i samband med att förordningen om planen för de offentliga finanserna uppdateras 2022 samt inom finansministeriets utvecklingsprojekt för styrning av de offentliga finanserna. Överföringen av social- och hälsovården samt räddningsväsendets uppgifter till välfärdsområdena är en viktig förändring och kräver grundlig utvärdering av styrningen av den kommunala ekonomin. Den kommunala ekonomin krymper och kommunerna blir av med det direkta utgiftstrycket till följd av befolkningens stigande medelålder. Dock är kommunerna också efter reformen en viktig aktör inom de offentliga finanserna, som ansvarar för att de grundläggande bildningsmässiga rättigheterna tillgodoses.

Det är viktigt att utveckla styrningen av de offentliga finanserna så att skadlig deloptimering mellan olika sektorer av de offentliga finanserna kan förhindras. Detta kan inträffa om en sektor styrs striktare än de andra. Exempelvis strikta ramar för statsfinanserna har kunnat leda till en situation där kommunerna har getts en ny uppgift med underdimensionerad finansiering eller man har valt att kompensera en åtgärd med en beskattningsåtgärd i stället för att utöka statsandelen.

Beskattningsrätten är en del av den kommunala självstyrelsen, och de egna skatteinkomsterna har stor betydelse i kommunerna för finansieringen av både driftsekonomin och särskilt investeringar. När skattepolitiken bereds borde man därför starkare än nu beakta den kommunala ekonomin och åtgärdernas inverkan på olika kommuner. Då skulle det också gå att bättre kontrollera det tryck som riktas mot beskattningen av arbete och skattesatsernas särutveckling.

Fortfarande viktigt med förutsägbara statsandelar

Efter social- och hälsovårdsreformen förändras skattefinansieringens struktur i många kommuner. I många tidigare statsandelsberoende kommuner med åldrande befolkningsstruktur minskar statsandelarnas betydelse, och inverkan av de egna skatteinkomsternas utveckling ökar. I många stora städer och kommunerna runt dem ökar statsandelarnas andel av inkomsterna betydligt, eftersom statsandelarna i första hand bestäms utifrån barnåldersklasserna. I en del kommuner ökar statsandelarna av social- och hälsovårdsreformens utjämningsselement.

Kommunernas uppgiftsfält krymper, vilket betyder att kommunen har mindre möjligheter att anpassa sin verksamhet. De i euro viktigaste uppgifter är småbarnspedagogik, förskoleundervisning och grundläggande utbildning samt annan utbildning. Också investeringarnas relativa andel av kommunernas totala utgifter ökar.

När kommunens uppgiftsfält krymper framhävs ytterligare vikten av förutsägbar statsandelsfinansiering. Eventuella nedskärningar av statsandelarna inverkar på olika sätt på olika kommuners ekonomi och förutsättningar att ordna tjänster. Under årens lopp har nedskärningar gjorts av olika orsaker: de har för det första använts för att förbättra balansen i statsfinanserna, och för det andra har strävan med dem varit att uppmuntra kommunerna att effektivisera sin verksamhet. Produktivitetsincitamentet har fungerat dåligt, eftersom statsandelarna har utgjort en tämligen liten del av inkomsterna i de stora städerna, som står för en stor del av den kommunala ekonomin. Statsandelsnedskärningar har inte känts på samma sätt i deras ekonomi som i statsandelsberoende, vanligtvis små, men också många medelstora kommuner. Typiskt för statsandelsberoende kommuner är en större andel äldre och svagare skattebas än genomsnittet. Statsandelsnedskärningar försämrar avsevärt sådana kommuners verksamhetsförutsättningar. Kommunerna anpassar sin ekonomi till externa chocker som statsandelsnedskärningar genom både utgiftsanpassning och höjningar av skattesatsen, så statsandelsnedskärningar har kunnat öka skillnaderna mellan kommunerna när det gäller tjänsternas art och omfattning samt skattesatserna.

Statsandelarna är överföringar inom de offentliga finanserna, dvs. minskningar av statsandelen stärker åtminstone inte direkt de offentliga finanserna som helhet. Det skulle också vara skäl för staten att avhålla sig från rena statsandelsnedskärningar som inte är kopplade till någon minskning av kommunernas uppgifter eller förpliktelser. Särskilt i kommuner med svagare ekonomi ökar statsandelsnedskärningar trycket på att skärpa beskattningen med beaktande av att efter social- och hälsovårdsreformen är kommunerna uppgiftsfält snävare och anpassningsmöjligheterna färre.

Helst inga nya uppgifter och förpliktelser för kommunerna

Det går att uppnå balans mellan kommunerna uppgifter och ekonomi, om ökningen av kommunens uppgifter i medeltal inte överstiger ökningen av kommunens inkomster. Efter social- och hälsovårdsreformen är möjligheten att uppnå balans bättre, eftersom de uppgifter som blir kvar i kommunerna inte berörs av något tillväxttryck på grund av förändringar i befolkningsstrukturen. Det kalkylerade behovet av utbildningstjänster (inklusive småbarnspedagogik) minskar i själv verket under hela det påbörjade årtiondet (Finansministeriet 2021).

Vid sidan av hela den kommunala ekonomin är det emellertid nödvändigt att granska situationen i olika stora kommuner på olika håll i landet. Förutsättningarna att ordna till exempel småbarnspedagogik och grundläggande utbildning skiljer sig mellan kommunerna, eftersom skillnaderna i nativitetens utveckling och barnåldersklassernas storlek är stora. Om det finns bara en skola i kommunen, går det inte att hitta besparingar genom att anpassa servicenätet. År 2020 fanns det sammanlagt cirka 70 kommuner med en

grundskola. Långa avstånd och glesbygd påverkar dessutom servicenätets struktur i vissa kommuner eller i större områden. I kommuner av alla storlekar har gallringar i servicenätet också visat sig vara en svår politisk fråga.

Kommunernas inkomster fortsätter att utvecklas dämpat under detta årtionde. Ökningen av skatteinkomsterna är bunden till det totala produktionsökningen. Befolkningen i arbetsför ålder har börjat minska, vilket försämrar ekonomins tillväxtpotential och därmed ökningen av skatteinkomsterna. Reellt sett ökar statsandelarna inte mycket, eftersom förändringen i befolkningsstrukturen kalkylmässigt minskar servicebehovet och därmed statsandelsunderlaget.

Skillnaderna i förutspådd skatteinkomstutveckling mellan kommunerna är stora. Utifrån den utredning om skatteinkomsterna utveckling som genomfördes som en del av statsrådets utrednings- och forskningsverksamhet tycks skillnaderna mellan kommunerna ha ökat ytterligare något. I utredningen av Peni m.fl. (2021) ingick ett scenario över kommunal- och fastighetsskatteintäkternas utveckling till 2040. Scenariot stödjer sig på Statistikcentralens befolkningsprognos, och bakgrundsantagandet är att samhällsekonomi växer med i medeltal en procent om året. Enligt scenariot är skatteintäkterna per invånare i de olika kommunstorleksgrupperna 2040 cirka 2–11 procent högre än 2018. Skatteintäkterna förutspås utvecklas svagast i slutet av 2020-talet, då åldersstrukturen i Finland är som svagast.

Utifrån den historiska utvecklingen förefaller skatteintäkternas utveckling långsam med avseende på balansen i den kommunala ekonomin och finansieringen av tjänster, eftersom kommunernas faktiska utgiftsökning har varit klart snabbare. Peni m.fl. (2021) konstaterar dock att det i sig är möjligt att också en långsam utveckling av skatteintäkterna är tillräcklig för att upprätthålla finansiell balans på kommunfältet också i olika kommungrupper, om utbildningens och småbarnspedagogikens kostnadsutveckling är i linje med skatteinkomsternas utveckling. Detta förutsätter att man lyckas realisera den besparing som följer av att åldersklasserna blir mindre.

För att nå balans i den kommunala ekonomin med de närmaste årens långsamma ekonomiska tillväxt utan att skärpa beskattningen måste man kunna anpassa utgiftsutvecklingen till den dämpade inkomstökningen. Detta förutsätter för det första att de nuvarande resurserna används effektivare och sätten att ordna uppgifter utvecklas, och för det andra att återhållsamhet iaktas när kommunerna ges nya uppgifter och förpliktelser. För att nå balans mellan uppgifter och finansiering kan det dessutom förutsättas olika åtgärder i olika kommuner. Effektivare resursanvändning men också säker tillgång till högklassiga tjänster i olika kommuner kan förutsätta att strukturen för att ordna tjänster utvärderas. I stället för nya förpliktelser och ökad normstyrning borde man utreda om staten

borde förfoga över ytterligare styrmetoder för de fall där en enskild kommun inte klarar av sin lagstadgade förpliktelser, såsom anförts i avsnitt 4.2.1.

Arbetet för med att utveckla ett kunskapsunderlag för kommunerna har varit långsiktigt. I början av 2021 övergick kommunerna till automatisk ekonomirapportering, och ett utvecklingsprojekt för kommunernas lägesinformation pågår. Med avseende på styrningen skulle det vara nödvändigt att utveckla kunskapsunderlaget om tjänster och kommunernas verksamhet och på så vis stärka informationsstyrningen. Såväl kommunerna som staten borde ha tillgång till aktuell information om hur tjänsterna ordnas i olika kommuner. Nu finns det stora luckor särskilt i kunskapsunderlaget om den grundläggande utbildningen.

Tillgången på arbetskraft hotar att bli en verklig begränsning

Minskningen av befolkningen i arbetsför ålder syns också inom kommunsektorn som problem med att få arbetskraft och direkt arbetskraftsbrist. Det är inte längre fråga om endast ett glesbygdproblem, utan problem med att få arbetskraft syns också i de stora städerna och runt om i Finland. Situationen är värst i landskapet Nyland när det gäller många yrkeskategorier. Arbetskraftens tillräcklighet har också blivit en ny begränsning av kommunernas förutsättningar att ta emot nya eller utvidgade uppgifter.

Enligt Kevas arbetskraftsprognos för kommunerna kan arbetskraftsbristen i stora yrkeskategorier inom hälso-, vård- och undervisningssektorn redan nu mätas i tusentals arbetstagar, och de nuvarande pensionsavgångs- och utbildningsprognoserna antyder att situationen inte kommer att bli lättare (Keva 2021a).

Ökad normstyrning och i synnerhet ökade kompetens- och dimensioneringskrav för personalen minskar kommunernas spelrum för att ordna tjänster ytterligare. Åtgärderna leder inte alltid till önskat slutresultat på grund av den svaga tillgången på yrkesskicklig personal. Dimensioneringskraven kan däremot leda till problem med andra tjänster, om personal överförs inom samma sektor från andra mindre reglerade uppgifter till striktare reglerade tjänster.

Om kommunerna ges nya uppgifter eller förpliktelser, borde utöver kostnadseffekterna också tillgången på arbetskraft utvärderas med omsorg. Centrala frågor är huruvida det redan nu finns brist på personal inom den aktuella sektorn, hur ser pensionsavgångsprognosen ut, finns det regionala skillnader i tillgången och vilken genomförande- och övergångstid behövs för eventuella ändringar i kompetenskraven eller personaldimensioneringen. Det är skäl att beakta att ett ökat antal utbildningsplatser i allmänhet ökar tillgången på personal först efter flera år.

Arbetshälsoteman är också en aspekt på tillgången på arbetskraft i kommunerna. Arbetshälsan och utmaningar som gäller den har framhävts i diskussionen de senaste åren. Även med tanke på sysselsättningen är det väsentligt att främja arbetshälsan. Enligt Keva kommunbeslutsfattarbarometer har kommunfullmäktigeledamöterna blivit mer intresserade av att behandla arbetshälsoteman och främjande av arbetshälsan, vilket kan ses som en bra signal med tanke på utvecklingen av personalens arbetshälsa inom kommunsektorn och kommunens arbetsgivarbild (Keva 2021b).

4.2.3 Finanspolitiska regler på kommunnivå

Syftet med den finanspolitiska regleringen av lokalförvaltningen är att bidra till att trygga de offentliga finansernas hållbarhet som helhet. Internationellt sett tillämpar praktiskt taget alla OECD-länder finanspolitisk reglering av lokalförvaltningen (Vammalle och Bam-balaite 2021). Formen och den juridiska grunden för regleringsmetoderna varierar liksom uppföljningen och sanktionerna. Ofta är det detaljerna som avgör hur regleringsmetoderna de facto fungerar i respektive land. De mest använda metoderna i vanlighetsordning är begränsningar av upplåningen, regler om budgetbalans, begränsningar av beskattningen samt utgiftsbegränsningar.

I Finland har kommuner och samkommuner en viktig ställning inom de offentliga finanserna på grund av sitt breda uppgiftsfält och starka självstyrelse. I kommunallagen finns det flera punkter där det hänvisas till planmässig verksamhet och ekonomisk hållbarhet. Kommunallagens finanspolitiska regleringsmetoder som direkt påverkar den enskilda kommunens verksamhet är kravet på balans i ekonomiplanen, skyldigheten att täcka underskott samt utvärderingsförfarandet i fråga om kommuner och samkommuner. Däremot är till exempel upplåning och investeringar inte begränsade och driftsekonomiutgifter begränsas inte direkt. Inte heller beskattningen är begränsad utom i fråga om fastighetsskatten genom undre och övre gränser för skattesatserna.

Förändringarna i kommunerna omvärld, inklusive särutvecklingen, har lett till att kommunernas förmåga att klara ekonomiska risker och allmänna spelrum varierar avsevärt. Detta föranleder i sin tur frågan om den finanspolitiska regleringen av kommunernas ekonomi eventuellt borde utökas eller utvecklas för att rätta till situationen.

Man kan se att olika regleringsmetoder i stor utsträckning har samma positiva och negativa effekter. De har att göra med bland annat kommunernas självstyrande ställning och överföring av problemet till något annat än det som ska begränsas. Exempelvis om låntagningen begränsas kan man besluta att skärpa beskattningen. Kommunerna i Finland har också traditionellt haft en stark självstyrelse och beslutanderätt i fråga om den egna förvaltningen, verksamheten och ekonomin, så begränsningar av dem skulle avsevärt

förändra denna rådande tradition. Med tanke på tryggande av de offentliga finansernas hållbarhet som helhet och kommuninvånarnas tjänster borde å andra sidan en enskild kommuns ekonomi i alla avseenden vila på hållbar grund. Dessutom borde till exempel tjänster planeras ur ett bredare perspektiv än en kommun, med hänsyn till hur invånarna rör sig över de administrativa kommungränserna. Ett stort problem med alla begränsningsmetoder är i vilket fall som helst svårigheten att bestämma gränsdragningen.

Begränsning av upplåningen

Begränsning av kommunernas upplåning kunde främja de offentliga finansernas hållbarhet och minska ränterisken. Kommunerna skulle då sannolikt bli tvungna att planera och prioritera användningen av pengar för driftsekonomin och i synnerhet investeringar bättre än nu. Överlag skulle det fästas mera uppmärksamhet på kommunernas ekonomi och på så vis skulle också till exempel risker undvikas.

Negativa konsekvenser av begränsad upplåning kunde vara att kommunernas självstyrande ställning försvagas liksom bland annat skärpt beskattning och höjda avgifter, framskjutna och uteblivna investeringar, och därmed försämrade livskraft i hela kommunen samt sämre tillgång till och kvalitet på tjänster. Risken är också att ett eventuellt lånetak kan bli en så kallad miniminivå. Gränsdragningen för att begränsa upplåningen kunde bli synnerligen svår, och den borde gälla inte bara det egentliga lånet utan också andra långvariga avtal och utfästelser.

Som en del av statsrådets utrednings- och forskningsverksamhet pågår för närvarande en undersökning där Östra Finlands universitet utreder om det genom lagstiftning är möjligt att på ett mer förutseende sätt ingripa i kommunernas utmaningar som gäller ekonomin samt tillgången på tjänster och kommuninvånarnas likabehandling. Frågan gäller bland annat huruvida man genom vanlig lagstiftning kan begränsa den kommunala självstyrelsen i anslutning till exempelvis finansiering av uppgifter, investeringsbeslut eller skuldsättning.

Begränsning av investeringarna

En direkt begränsning av investeringarna skulle i huvudsak ha samma positiva och negativa konsekvenser som att begränsa upplåningen, så som helhet kan inte heller en direkt begränsning av investeringarna anses ändamålsenlig.

I stället för direkta begränsningar borde hanteringen av investeringshelheten och dess hållbarhet främjas genom att fästa större uppmärksamhet vid kommunens planering av och beslut om investeringar. Till investeringarna skulle då räknas också långvariga avtal som motsvarar investeringar. Det borde satsas mera än nu på planeringen av investeringar

och deras effektivitet samt på granskningen av alternativ. Detta betyder att verksamhets- och beslutskulturen utvecklas, vilket också kan stödjas genom lagstiftning. Det förutsätter att kommunens beslutsfattande utvecklas, att investeringar motiveras bättre samt långsiktiga behovsuppskattningar, utredningar av alternativ och samarbetsmöjligheter, bedömning av lönsamhet och nödvändighet, granskning av förmågan att sköta lån samt utredning av konsekvenserna för driftsekonomin. Dessutom måste kostnadskalkylen för investeringen vara realistisk, så att huvudvikten ligger på direkta konsekvenser som kan mätas i pengar i stället för så kallade indirekta verkningar. Utveckling av investeringarnas hållbarhet nämns också i andra punkter i rapporten (se avsnitt 4.2.1).

Begränsning av beskattningen

Skattebetalarnas skatteböroda skulle bli mer rättvis, om det skulle sättas undre och övre gränser för kommunalskattesatsen. Om beskattningen lättas skulle kommunens förmåga att locka och hålla kvar invånare och företag öka. Dessutom skulle kommunerna sannolikt bli tvungna att fundera mera än nu på inkomstkällor och kostnadsbesparingar som ersätter skatteinkomsterna samt i synnerhet behovet av nyinvesteringar. Undre gränser skulle öka skatteinkomsterna i en del kommuner.

På samma sätt som all utökad finanspolitisk reglering, krymper också beskattningsregler den kommunala självstyrelsen. Övre gränser skulle leda till att skatteinkomsterna minskar i en del kommuner samt begränsa möjligheterna till ökade skatteinkomster. En begränsning av skatteinkomsterna skulle avspeglas negativt i investeringarna och näringslivets satsningar på utveckling samt i sista hand i tjänsterna för kommunmedlemmarna. Ersättande inkomstkällor kunde synas som bland annat avgifts- och taxehöjningar samt i värsta fall ökad lånebörda. Begränsad skattekonkurrens kunde försämra kommunernas förmåga att locka och hålla kvar invånare. Ett hot är också att krediternas riskklass försämras och finansieringskostnaderna stiger.

Med beaktande av de totala konsekvenserna kan en mer omfattande reglering av beskattningen än nu alltså inte anses ändamålsenlig. En stor variationsbredd i kommunalskattesatserna som hotar att öka ytterligare är ändå oroväckande, framför allt efter halveringen av volymen till följd av överföringen av social- och hälsovårdsuppgifterna. Differentieringen av beskattningen är en del av en större särutveckling av kommunernas omvärld och ekonomi, som man borde reagera på med i huvudsak andra än direkta finanspolitiska regleringsmetoder. Ett sätt kunde vara att till exempel ordna tjänster med bredare kraft än den nuvarande kommunstrukturen antingen i samarbete mellan kommunerna eller genom att ändra kommunstrukturen. Enbart genom att ändra förvaltningsstrukturerna uppnår man ändå ingen betydande ekonomisk nytta, utan för att åstadkomma sådan krävs framför allt förändringar i verksamheten.

Begränsning av driftsekonomiutgifterna

Av de ovannämnda regleringsmetoderna är en begränsning av driftsekonomiutgifterna (i fortsättningen utgifterna) allra svårast att genomföra i praktiken och innebär flera negativa konsekvenser. Om utgifterna begränsas, försvagas kommunernas självstyrande ställning och den grundläggande principerna för fiskal federalism avsevärt. Tillgången på likvärdiga tjänster och tjänsternas kvalitet skulle äventyras. Det skulle också vara mycket svårt att dra en gräns för begränsningen – ska till exempel hela driftsekonomin eller bara en viss servicesektor begränsas eller begränsas utgifterna i förhållande till exempelvis inkomsterna, behoven eller prisutvecklingen. När det föreskrivs om nya och utvidgade uppgifter för kommunerna är det i praktiken omöjligt att uppskatta hur kostnaderna och finansieringen för dem ska allokeras inom kommunen. Så trots att det enligt den nuvarande lagen om statsandelar för kommunal basservice beviljas full statlig finansieringsandel för nya och utvidgade uppgifter, kan finansieringen i en enskild kommun avvika avsevärt från kostnaderna.

Som slutsats i fråga om finanspolitiska bestämmelser för kommunerna kan man konstatera att det överlag inte anses ändamålsenligt att utöka dem. Begränsning av upplåningen, investeringarna, beskattningen och utgifterna är förenad med utmaningar som gör att de uppställda målen inte nödvändigtvis nås eller så kan en begränsning medföra andra olägenheter. Det bör emellertid påpekas att det är skäl att granska de finanspolitiska bestämmelsernas ändamålsenlighet separat i fråga om kommuner som har en svår ekonomisk ställning och för vilka det är utmanande att trygga tjänster för kommunmedlemmarna. Finanspolitiska regler är dessutom en del av den övergripande styrningen av den kommunala ekonomin, så det är också skäl att granska dem som en del av styrningen av de offentliga finanserna.

4.2.4 Hållbar kommunekonomi som en del av den kommunpolitiska utvecklingen

Ett mål med beredningen av kommunpolitiken är att förbättra den kommunala ekonomins stabilitet och hållbarhet och samtidigt stärka de offentliga finansernas hållbarhet som helhet. När det gäller utvecklande av lagstiftningen om kommunens förvaltning och ekonomi kan hållbarheten granskas med avseende på verksamhetens och ekonomins hållbarhet samt god förvaltning. Genom kommunallagens bestämmelser strävar man redan nu efter att främja hållbarhet och planmässighet i kommunens verksamhet och beslut. Hållbarheten och ansvarsfullheten hos kommunens verksamhet kan bedömas och genomföras med avseende på inte bara ekonomi och god förvaltning utan också till exempel miljökonsekvenser och sociala konsekvenser inklusive åtgärder som gäller kommunens anställda samt basservicens situation och serviceverksamhetens effektivitet och kostnadsmotsvarighet.

Kommunens verksamhet och ekonomi måste vila på hållbar grund

På flera ställen i kommunallagen har långsiktig planering och hållbarhet beaktats. Kommunen måste i sin verksamhet bedöma vilka konsekvenser beslut, åtgärder och avgöranden har med avseende på ekonomisk kontinuitet, kommande generationer och miljön. Kommunen måste undvika sådana beslut som är förenade med stora ekonomiska risker eller oskäligt belastar miljön eller kommande generationer.

Kommunens uppgifter och ekonomi måste vila på hållbar grund och vara i balans. Detta förutsätter en långsiktig strategisk syn på omvärldens utveckling och framtid samt en målinriktad och planmässig verksamhet och ekonomi. Fullmäktige godkänner målen för verksamheten och ekonomin i budgeten och ekonomiplanen. Enligt kommunallagen leds kommunens verksamhet i enlighet med den kommunstrategi som fullmäktige godkänner. Kommunstrategin innehåller långsiktiga mål för kommunens verksamhet och ekonomi. Genomförandet av strategin ska utvärderas och följas utifrån en korrekt bild av kommunens verksamhet.

Kommunerna sätter också upp sådana utvecklingsmål för sig själva som inte nödvändigtvis tas in i exempelvis kommunstrategin. I kommunerna ingås till exempel olika politiska avtal om fullmäktigeperiodens mål. I kommunens verksamhet kan dessa mål genomföras i samarbete med andra kommuner, inom kommunkoncernen eller på grundval av till exempel finansiering eller avtal. Också kommunmedlemmarna och sammanslutningar som verkar i kommunen deltar i utvecklingen av kommunen. Kommunerna kan också sätta upp olika tema- och fenomenbaserade mål.

Ekonomiplanen ska vara i balans eller visa överskott. I balansen för ekonomiplanen kan hänsyn tas till överskott som beräknas uppkomma det år budgeten görs upp. Ett underskott i kommunens balansräkning ska täckas inom fyra år från ingången av det år som följer efter det att bokslutet fastställdes. Också det underskott som ackumulerats det år budgeten uppgjorts eller därefter ska täckas inom den föreskrivna tiden. Kommunen ska i ekonomiplanen besluta om specificerade åtgärder genom vilka underskottet täcks under den nämnda tidsperioden. Skyldigheten att täcka underskott tillämpas också på samkommuner.

Budgeten och ekonomiplanen ska visa hur finansieringsbehovet täcks på lång sikt. Särskilt investeringar och långvariga avtal ska granskas över generationerna. Det måste satsas kraftigt på deras planering och effektivitet samt på granskningen av alternativ. Det är framför allt fråga om att utveckla verksamhets- och beslutskulturen, vilket kan stödjas genom lagstiftning.

Aspekter med kopplingar till investeringar är bland annat hållbarhet samt riskhantering. Detta förutsätter att kommunens beslutsfattande utvecklas, att investeringar motiveras,

att alternativ och samarbetsmöjligheter utreds, att ekonomi och nödvändighet utvärderas, att förmågan att sköta lån ses över samt att konsekvenserna för driftsekomin utreds. Också kostnadskalkylen för investeringar måste vara realistisk. Planeringsperioden för investeringar ska vara minst lika lång som ekonomiplanperioden, och alternativa kalkyler ska vid behov utarbetas som stöd för viktiga investeringsbeslut.

Planeringen av investeringar och motsvarande avtal och investeringsbeslutens innehåll bör utvecklas bland annat för att beskriva konsekvenserna på lång sikt. Besluten bör basera sig på en behovsbedömning på längre sikt, realistiska kostnadskalkyler och presentation av olika alternativ samt kostnadsjämförelse. Detta kan göras utan lagändring, men behoven av att precisera bestämmelserna bör utvärderas för att hantera investeringsrisker på hela kommunkoncernens nivå.

Styrningen av investeringar ur hållbarhetsperspektiv förutsätter att investeringarnas karaktär beaktas. Inkomstfinansieringen måste räcka till ersättande investeringar, däremot kan det vara motiverat att finansiera ny- och utbyggnadsinvesteringar som gäller kommande tjänster med upplåning.

Kommunens beslutsfattande måste basera sig på en korrekt bild av kommunens ekonomi och verksamhet

Kommunens bokslut ska ge en rättvisande bild av kommunens resultat, ekonomiska ställning, finansiering och verksamhet i enlighet med väsentlighetsprincipen.

Kommunen ska basera sitt beslutsfattande på korrekt information om kommunens omvärld och konsekvenserna av kommunens egna beslut. Med avseende på utvecklingen av kommunernas egna beslut kan man fråga om kommunens skyldigheter enligt kommunallagen att rapportera om bokslutet och verksamhetsberättelsen ger ett tillräckligt kunskapsunderlag för kommunens beslutsfattande och rapporteras det för närvarande tillräckligt heltäckande om kommunens verksamhet. Det är skäl att fundera på om kommunerna fattar motiverade beslut med avseende på ekonomisk bärkraft och omvärldens utvecklingsutsikter eller tar de sådana risker som, om de realiserar, leder till att kommunens ekonomi försämras, rentav så att förutsättningarna för utvärderingsförfarandet i fråga om kommuner som har en speciellt svår ekonomisk ställning uppfylls.

Kommunens rapportering, som för närvarande i hög grad gäller ekonomin, borde innehålla framför allt väsentliga verkningfulla saker. Det skulle vara möjligt att både låta upp och precisera rapporteringsskyldigheterna. I rapporterna bör man också följa hur de långsiktiga mål för verksamheten och ekonomin som satts i kommunstrategin uppnås, eftersom budgeten ska genomföra kommunstrategin. Dessutom bör det utvärderas vilken slags dokumentering som stödjer till exempel ansvarsfullhet och en hållbar

utveckling som kommunens beslutsfattare behöver som underlag för sina beslut. Å andra sidan borde också tillförlitligheten hos kommunens revision och bokslutsuppgifter utvecklas ytterligare.

Rapporteringen av olika mål som kommunen beslutat om skulle kunna kopplas bättre till bokslutsrapporteringen, för att väsentliga saker som beskriver kommunens verksamhet skulle finnas samlade och tillgängliga för såväl förtroendevaldas som kommuninvånarnas behov samt också för till exempel ministeriernas behov att följa kommunernas verksamhet. Detta främjar tillgången till samlad information och en övergripande granskning av kommunsektorn vid sidan av att bland annat offentlighetsprincipen tillgodoses.

Informationen kan utvecklas genom att bedöma vilka väsentliga saker som inte rapporteras för närvarande. Exempelvis skattefinansieringens tillräcklighet för att ordna basservice, investeringars ekonomiska konsekvenser samt enskilda koncernsammanlutningars inverkan på koncernbokslutet skulle kunna beskrivas noggrannare än nu i bokslutet. Det skulle vara möjligt att utveckla kommunallagens bestämmelser så att det föreskrivs närmare om de omständigheter som ska rapporteras i lag eller i bokföringsanvisningar som meddelas med stöd av lag.

Inom den privata sektorn rapporteras redan nu och i allt högre grad även annat än ekonomiska uppgifter. Ett exempel på detta är den rapportering som baserar sig på referensramen för hållbar utveckling och som hänför sig till företagets affärsverksamhet och som även investerarna följer. På det sätt som beskrivs ovan är kommunernas verksamhet i enlighet med kommunallagen förenad med planmässighet och främjande av hållbarhet. Ansvarighetsrapportering är fortfarande ett till stor del outnyttjat verktyg i kommunerna, som kan synliggöra verkningarna av kommunernas arbete för att lösa hållbarhetsutmaningar och globala problem. Rapportering om det arbete som görs för hållbar utveckling och ansvarsfullhet bidrar också till att identifiera områden och mål som behöver förbättras och som ännu inte nåtts. Ansvarighetsrapporteringen möjliggör också att kommunen eller en sektor eller till exempel en koncernsammanlutning genom rapporteringen kan uppfatta den egna rollens ansvarighetsarbete. Ett utvecklingsalternativ skulle vara att göra ansvarighetsrapporteringen till en del av den övriga rapporteringen enligt kommunallagen till exempel så att kommunerna skulle rapportera i större utsträckning än nu om även andra än ekonomiska mål.

I bokföringslagen föreskrivs det om utredning av andra än ekonomiska uppgifter. Lagstiftningen baserar sig på EU:s direktiv, och den förpliktar ovannämnda bolag att rapportera om sina verksamhetsprinciper som gäller miljö, personal och sociala förhållanden, mänskliga rättigheter samt bekämpning av korruption och mutor. Rapporten ska också uppta en kort beskrivning av modellen för affärsverksamheten samt av de risker som anknyter till deras verksamhetsprinciper och hantering av dem. Information ska lämnas i den

utsträckning som krävs för att konsekvenserna av den bokföringskyldiges verksamhet ska kunna förstås. Lagstiftningens approach är flexibel: trots att lagstiftningen förutsätter att vissa uppgifter presenteras, kan bolagen själva välja i vilken form de presenterar dem. Sålunda specificeras det inte exakt i lagstiftningen till vilka olika ämnesområden de uppgifter eller siffror som bolagen presenterar ska anknyta, och för det andra ges inga vissa rapporteringsanvisningar som bolagen ska tillämpa. Syftet med detta är att lagstiftningen ska fungera så bra som möjligt inom olika sektorer som sinsemellan kan ha mycket olika ansvarighetsutmaningar.

Enligt bokföringsnämndens kommunsektions allmänna anvisning om bokslut och verksamhetsberättelse lämnas i verksamhetsberättelsen dessutom information om bekämpning av korruption och mutor samt om respekt för mänskliga rättigheter. Informationen ska lämnas i den utsträckning som krävs för att konsekvenserna av den bokföringskyldiges verksamhet ska kunna förstås.

Utvecklande av den externa revisionen

Kommunen ska ha revisorer för extern revision. Kommunens lagstadgade organ är revisionsnämnden. Revisorerna ska före utgången av maj månad med iakttagande av god revisionssed inom den offentliga förvaltningen granska räkenskapsperiodens förvaltning, bokföring och bokslut. Revisorerna ska granska om kommunens förvaltning har skötts enligt lag och fullmäktiges beslut, kommunens bokslut och det därtill hörande koncernbokslutet ger en riktig och tillräcklig bild av kommunens resultat, ekonomiska ställning, finansiering och verksamhet enligt bestämmelserna och föreskrifterna om upprättande av bokslut, uppgifterna om grunderna för statsandelarna är riktiga samt kommunens interna kontroll och riskhantering samt koncernövervakningen har ordnats på behörigt sätt.

Revisorerna ska för varje räkenskapsperiod avge en berättelse till fullmäktige med en redogörelse för resultaten av revisionen. Berättelsen ska också innehålla ett uttalande om huruvida bokslutet bör godkännas och ansvarsfrihet beviljas en medlem i organet i fråga och den ledande tjänsteinnehavaren inom organets uppgiftsområde (redovisningsskyldig). Om revisorerna konstaterar att kommunens förvaltning och ekonomi har skötts i strid med lag eller fullmäktiges beslut och felet eller den åsamkade skadan inte är ringa, ska det i revisionsberättelsen riktas en anmärkning om saken mot den redovisningsskyldige. När fullmäktige godkänner bokslutet ska fullmäktige besluta om ansvarsfrihet för de redovisningsskyldiga.

Arten och omfattningen av kommunernas revision har utretts inom statsrådets TEAS-projekt (Oulasvirta m.fl. 2021). Konkurrensutsättning och upphandling av lagstadgad revision är dock förenad med flera problem, såsom att urvalskriterierna är starkt fokuserade på pris, fastställande av antalet revisionsdagar på förhand, ett litet antal revisionsdagar och

ett färre antal sammanslutningar som tillhandahåller kommunrevision. För att förbättra upphandlingskompetensen föreslås i slutresultaten av undersökningen att det i kommunallagen ställs kompetenskrav för revisionsnämndens medlemmar. I Patent- och registerstyrelsens uppdragsspecifika kvalitetsgranskningar har ett relativt stort antal brister iakttagits i den kommunala revisionens kvalitet. I forskningsrapporten föreslås också att revisionsrapporteringen ska utökas och utnyttjas bättre än nu. Ett rotationskrav för den ansvariga revisorn borde inskrivas i lagen. Undersökningen gav ytterligare antydningar om att det råder en viss osäkerhet om innehållet i god revisionssed inom den offentliga förvaltningen.

Utgångspunkten i revisionsberättelsen är alltså alltid att revisorn framför en positiv eller negativ ståndpunkt i berättelsen. Revisionsberättelsen är central utgångspunkt för fullmäktiges beslutsfattande om ansvarsfrihet. Också bestämmelserna därom är formulerade så att ett beslut kan fattas utifrån berättelsen och saken lämnas inte öppen.

Man har sett att så kallade öppna berättelser har blivit vanligare, och ändringar har inte alltid gjorts på grund av revisionen. I revisionsberättelserna har i strid med rekommendationerna använts öppna uttalanden ("vi tar inte ställning...") samt villkorliga uttalanden ("förutsatt att..."). Dessutom har resultaten ibland beskrivits inexakt ("i huvudsak..."). Ett öppet uttalande innehåller en rekommendation om god revisionssed inom den offentliga förvaltningen, men det borde användas bara i undantagssituationer till exempel när revisorn inte har haft möjlighet att skaffa revisionsevidens. Revisorerna borde planera och genomföra revisionen i enlighet med god revisionssed inom den offentliga förvaltningen, så att det är möjligt att ta ställning till ansvarsfrihet för alla redovisningsskyldigas del.

Av de orsaker som beskrivs ovan borde tillförlitligheten hos kommunens revision och bokslutsuppgifter utvecklas ytterligare. Den externa revisionen skulle kunna utvecklas med så kallade mjuka metoder med hjälp av till exempel god revisionssed inom den offentliga förvaltningen och genom att förbättra rapporteringspraxis. Det är emellertid nödvändig att separat utreda om också kommunallagen borde utvecklas.

Verifierad information är av väsentlig betydelse för kommunens och andra myndigheters beslutsfattande. Det är nödvändigt att fundera på hur man bättre än nu skulle kunna säkerställa oberoende revision samt tillräckliga resurser. När det gäller oberoende borde man fundera på om tillhandahållandet av andra tjänster till revisionskunderna i samband med kommunrevision borde begränsas genom bestämmelser. Också revisionsnämnden borde följa kommunens upphandling från revisionsammanslutningar. Det torde inte vara möjligt att exakt fastställa vad som är tillräckliga resurser, eftersom det påverkas av bland annat kommunkoncernens storlek, tjänsternas innehåll och sätten att producera dem samt den interna kontrollens, riskhanteringens och koncernkontrollens funktionsduglighet.

Kommunallagens bestämmelser om revision borde utvecklas så att fullmäktige alltid har möjlighet att besluta om godkännande av bokslutet och beviljande av ansvarsfrihet för de redovisningsskyldiga utifrån resultaten av och uttalandena om revisionen i revisionsberättelsen. Kommunallagens avsikt är inte att det ska beslutas separat om dessa ärenden eller att de ska lämnas öppna. En möjlighet är att föreskriva närmare om revisionsberättelsens innehåll genom lag. Dessutom borde man fundera på vilket sätt det skulle vara möjligt att i större utsträckning utnyttja revisionsprotokollet och andra revisionsrapporter i beslutsfattandet.

Analys av kommunens ekonomiska situation kan vara en del av revisionsnämndens utvärderingsuppdrag

Fullmäktige tillsätter en revisionsnämnd för organiseringen av granskningen av förvaltningen och ekonomin samt utvärderingen. Revisionsnämnden ska bereda de ärenden som gäller granskningen av förvaltningen och ekonomin och som fullmäktige ska fatta beslut om samt bedöma huruvida de mål för verksamheten och ekonomin som fullmäktige satt upp har nåtts i kommunen och kommunkoncernen och huruvida verksamheten är ordnad på ett resultatrikt och ändamålsenligt sätt. Om kommunens balansräkning visar underskott som saknar täckning, ska nämnden bedöma hur balanseringen av ekonomin utfallit under räkenskapsperioden samt den gällande ekonomiplanens tillräcklighet.

Prognoserna för hur kommunens ekonomi utvecklas och målen för hela ekonomin nås borde göras till en del av revisionsnämndens fortlöpande utvärderingsarbete. Detta stöds också av kommunernas automatiserade rapportering av ekonomisk data. Dessutom skulle revisionsnämnden utvärdera hur kommunstrategin och andra än ekonomiska mål uppnåtts.

Utveckling av utvärderingsförfarandet i fråga om kommuner som har en speciellt svår ekonomisk ställning

Kommunallagens bestämmelser är möjliggörande och erbjuder stort lokalt spelrum vid ordnandet av förvaltningen och verksamheten. Skötseln av kommunens ekonomi är däremot noggrannare reglerad och styrd. Staten kan endast i undantagsfall ingripa i kommunens beslutsfattande när det är nödvändigt för att trygga tjänsterna. Utgångspunkten för bestämmelserna är att de beslut som kommunen fattar med stöd av sin självstyrelse kommer i första hand. Kommunallagen har bestämmelser om ett utvärderingsförfarande i fråga om kommuner som har en speciellt svår ekonomisk ställning. Det inleds när vissa ekonomiska gränsvärden uppnås.

I utvärderingsförfarandet ska kommunen och staten tillsammans utreda kommunens möjligheter att garantera sina invånare de tjänster som lagstiftningen kräver och vidta

åtgärder för att trygga förutsättningarna för tjänsterna, om kommunens ekonomi har försämrats i enlighet med bestämmelsen efter att bokslutets nyckeltal för information och ekonomi har utfallit. I sista hand kommer alltså tillgodoseende av kommuninvånarnas grundläggande rättigheter före kommunal självstyrelse. Till följd av kommunallagens utvärderingsförfarande är det möjligt att statsrådet kan använda sin i kommunstrukturlagen avsedda beslutanderätt och bestämma att kommunindelningen ska ändras trots motstånd från fullmäktige i en kommun eller de kommuner som berörs av ändringen, om ändringen är nödvändig för att trygga de lagstadgade tjänsterna för en kommun som har en speciellt svår ekonomisk ställning och de föreskrivna förutsättningarna för en ändring av kommunindelningen uppfylls.

Bestämmelserna om utvärderingsförfarandet har utvecklats de senaste åren både genom ändringar av förutsättningarna för att inleda förfarandet och för att förbättra åtgärdernas slagkraft till de delar som gäller kommunens och statsrådets beslutsfattande. Bestämmelserna preciserades senast genom den ändring av kommunallagen som trädde i kraft våren 2021 så att det föreskrivs närmare i lagen om behandlingen av åtgärdsprogrammet i kommunen samt om rapporteringen i anslutning därtill till finansministeriet.

Dessutom ändrades bestämmelserna så att finansministeriets beslut om behovet av en sådan särskild utredning som avses i kommunstrukturlagen kan fattas också utan inledande av ett nytt utvärderingsförfarande i en situation där åtgärder som föreslagits i ett tidigare utvärderingsförfarande och som kommunen har beslutat om inte har genomförts och förutsättningarna för ett utvärderingsförfarande fortfarande uppfylls. Ändringen berör kommuner som redan en gång har genomgått ett utvärderingsförfarande och där ett åtgärdsprogram som godkändes i förfarandet och kommunens beslut inte har haft den avsedda effekten att trygga kommunens ekonomiska situation och förutsättningarna för tjänsterna. Kommunens, finansministeriets och statsrådets beslut måste kunna baseras på korrekt och verifierad information om kommunens verksamhet och ekonomi. Förutsättningarna för att inleda ett utvärderingsförfarande i fråga om de åtgärder som behövs för att trygga kommunens tjänster bedöms på basis av uppgifterna om kommunens ekonomi. Det bedöms fortfarande finnas behov av att utveckla bestämmelserna och kommunens egna åtgärder. Bakom utvecklingsbehovet ligger kommunernas ekonomiska särutveckling, som kan leda till att invånarnas basservice som tryggas i grundlagen äventyras. Det är motiverat att utveckla bestämmelserna och kommunens verksamhet också för att utveckla jämförbarheten och korrektheten hos uppgifterna om kommunens ekonomi och verksamhet.

Det är ändamålsenligt att det även i fortsättningen är finansministeriet som prövar om utvärderingsförfarande i fråga om kommuner som har en speciellt svår ekonomisk ställning ska inledas och fattar beslut om dess omfattning. Det är inte ändamålsenligt att inleda utvärderingsförfarande om till exempel de ekonomiska nyckeltalen har påverkats

av orsaker av engångsnatur, som inte bedöms ha sådana effekter som försämrar ekonomin på längre sikt och som kommunen inte klarar av.

I utredningsförfarandet i fråga om kommuner som har en speciellt svår ekonomisk ställning skulle det vara möjligt att i enskilda fall använda också andra ministeriers sakkunskap i högre grad, eftersom målet är att trygga tjänsterna, vilket eftersträvas genom ekonomiska analyser samt sparåtgärder och utveckling som gäller kommunernas förvaltning och tjänster.

Metoderna för att balansera ekonomin eller täcka underskott ska i första hand vara real-ekonomiska, dvs. inkomstökningar eller utgiftsminskningar. Som en sådan metod kan inte betraktas att kommunens grundkapital nedskrivs i balansräkningen för att täcka underskottet, vilket skulle betyda att de ackumulerade nettotillgångarna används för att finansiera tjänsterna.

Utvärderingsförfarandet borde kunna inledas på basis av korrekt information om kommunens ekonomiska situation också när uppfyllandet av förutsättningarna har påverkats till exempel genom noteringar i strid med bokföringslagen. Dessutom borde man bedöma om andra än ekonomiska nyckeltal eventuellt kan användas för att beskriva att kommunens förmåga att ordna likvärdiga och tillräckliga tjänster för sina invånare har äventyrats annat än tillfälligt. Det skulle också vara skäl att fästa uppmärksamhet på det politiska stödet för utvärderingsförfarandet. Det politiska engagemanget i det praktiska utvärderingsförfarandet har varierat på senaste tid. För närvarande pågår vid Östra Finlands universitet en undersökning som finansieras som en del av statsrådets utrednings- och forskningsverksamhet och som gäller i vilken utsträckning den kommunala självstyrelsen kan påverka omfattningen av och innehållet i kommuninvånarens tjänster och därmed likabehandlingen av människor som bor i olika kommuner. I undersökningen utreds också om det genom lagstiftning är möjligt att på ett mera förutsägbart sätt än nu ingripa i kommunernas ekonomiska problem samt problem med tillgången på tjänster och kommunmedlemmarnas likabehandling.

SLUTSATSER FÖR ATT UTVECKLA STATENS STYRNING AV KOMMUNERNA

- Den styrhelhet som staten riktar mot kommunerna och samordningen av den bör utvecklas med beaktande av att olika uppgifter förutsätter olika slags styrning: frågor om medborgarnas rättigheter och skyldigheter förutsätter exakt lagstiftning. För att lösa vidsträckt och sektorövergripande fenomen och utmaningar behövs mera samarbete och mångsidiga styrformer.
- Vid sidan av normstyrning bör alternativa sätt att nå målen utvärderas. Det bör utredas huruvida staten behöver ytterligare styrmetoder i en situation där en enskild kommun inte klarar av sina lagstadgade förpliktelser, till exempel ett utvärderingsförfarande för att trygga tjänsterna.
- Styrningen av den kommunala ekonomin är en del av den övergripande styrningen av de offentliga finanserna. Under de kommande åren framhävs vikten av förutsägbara statsandelar inom den kommunala ekonomin och tillgången på arbetskraft utmanar styrningen av den kommunala ekonomin.
- Det finns behov av att utreda situationen beträffande kommunernas samarbete efter social- och hälsovårdsreformen och samtidigt fundera på vilka behov av samarbete och av att förnya det som finns. Utredningen gäller också en utvärdering av ändringsbehov i kommunallagen.
- Inställningen till att ge kommunerna nya uppgifter och förpliktelser bör i princip vara återhållsam. Särskild uppmärksamhet bör fästas på tillgången på personal och personalens tillräcklighet, som håller på att bli ett problem i kommuner av alla storlekar på olika håll i landet i och med att befolkningen i arbetsför ålder minskar.
- Om det anses nödvändigt att ge kommunerna nya uppgifter och förpliktelser, bör kommunernas faktiska möjligheter att klara av de nya uppgifterna och förpliktelserna utvärderas både i fråga om enskilda uppgifter och förpliktelser och som helhet redan när regeringsprogrammet bereds. I utvärderingen bör beaktas nuläget och utvecklingsutsikterna för den kommunala ekonomin och dessutom åtgärdernas konsekvenser för enskilda kommuners ekonomi och personalbehov över valperioden.
- Bedömningen och identifieringen av kostnadseffekterna av lagändringar bör utvecklas ytterligare, och dessutom bör tillgången på arbetskraft utvärderas. Konsekvensbedömningen bör vidareutvecklas så att konsekvenserna för olika kommuner eller kommungrupper beaktas.

- Full kompensation till kommunerna för nya uppgifter borde i fortsättningen förenas med dämpande av utgifterna inom de offentliga finanserna som helhet. En statsandel på 100 procent är inte någon spärr för att utöka kommunernas uppgifter, om inte budgetbegränsningen gäller de offentliga finanserna som helhet.
- Det är viktigt att det material om kommunernas uppgifter och upplysningsplikt som ingår i den offentliga förvaltningens informationshanteringskarta hålls ajour i fortsättningen.
- I finländsk kontext anses det överlag inte ändamålsenligt att begränsa kommunernas upplåning, investeringar eller beskattning. Frågan bör emellertid utredas i fråga om de kommunerna som har ekonomiska svårigheter eller svårigheter med att trygga likvärdiga tjänster för kommunmedlemmarna.
- En på behörigt sätt verifierad rättvisande bild av ekonomin och verksamheten är en förutsättning för att utveckla kommunens verksamhet. Ekonomin och verksamheten samt rapporteringen om dem bör fortsätta med beaktande av hållbarhetsperspektiv.
- Utvecklingen av utvärderingsförfarandet bör fortsätta med uppmärksamhet på att förfarandet kan svara på utmaningarna för framtidens kommunfält. Det bör säkerställas att det politiska engagemanget i förfarandena är tillräckligt.

4.3 Utveckling av kommunernas finansieringssystem

Inom de kommunpolitiska framtidsarbetet har man i stor utsträckning dryftat en utveckling av kommunernas finansieringssystem. Med finansieringssystemet avses särskilt kommunala skatter, statsandelssystemet och statsunderstöd. För att stödja arbetet beställdes en utredning om utveckling av det kommunala skattesystemet. Timo Viherkenttäs (2021) utredning har i stor utsträckning utnyttjas som bakgrund till kapitlet om beskattning. Inom ramen för arbetet gjordes dessutom en referensgruppsutredning om kommunernas finansieringssystem, som utnyttjas i de olika avsnitten (Syrjänen och Sirviö 2021).

Kommunernas och samkommunernas inkomster består i huvudsak av skatteinkomster, statsandelar och verksamhetsintäkter. Tillsammans står dessa för cirka 90 procent av alla inkomster. På hela landets nivå är skatteinkomsternas andel cirka hälften, och statsandelarnas respektive verksamhetsintäkternas andel ungefär en femtedel. Klart viktigast av skatteinkomsterna är kommunalskatten, vars andel av de totala inkomsterna är något över

40 procent. Samfunds- och fastighetsskatternas andelar är cirka 4 procent av de totala inkomsterna. De senaste åren har inkomstfördelningen varit ganska stabil. Det finns skillnader i kommunernas inkomststruktur, såväl i förhållandet mellan statsandelar och skatteinkomster som i skatteinkomsternas struktur.

4.3.1 Bedömning av kommunernas skatteinkomstsystem

När det gäller utvecklingen av kommunernas skattesystem gäller de centrala frågorna skatteinkomsternas andel av kommunernas finansiering som helhet och skatteinkomsternas struktur. Skatteinkomsterna är kommunernas viktigaste inkomstkälla, men inkomststrukturerna skiljer sig mycket mellan olika kommuner (tabell 2). Efter social- och hälsovårdsreformen förändras statsandelarnas och skatteinkomsternas andelar inte mycket på nationell nivå, men sett till enskilda kommuner och kommunstorleksgrupper är förändringarna större.

De egna skatteinkomsterna betraktas dock som viktiga i kommuner av alla storlekar. Kommunerna har starkare förtroende för den egna skatteinkomsternas beständighet och tillväxt än för statsandelarna. Misstroendet mot statsandelarna är en följd av bland annat nedskärningarna av statsandelarna. Särskilt de stora städerna anser det viktigt att nyttan av investeringar syns snabbt också i form av ökade skatteinkomster, medan statsandelarna inte ger motsvarande effekt. Skatteinkomsterna uppmuntrar också kommunerna att satsa på företagens verksamhetsförutsättningar, vilket i bästa fall gagnar hela samhällsekonomin vid sidan av enskilda kommuner genom ökad ekonomisk aktivitet.

Tabell 2. Kommunernas skattefinansierings struktur enligt kommunstorleksklass före och efter social- och hälsovårdsreformen

	Statsandelar	Kommunalskatt	Samfundsskatt	Fastighetsskatt
Före social- och hälsovårdsreformen				
Över 100 000 inv.	18 %	68 %	8 %	7 %
40 001-100 000 inv.	31 %	58 %	5 %	6 %
20 001-40 000 inv.	30 %	61 %	4 %	5 %
10 001-20 000 inv.	38 %	53 %	4 %	5 %
5 001-10 000 inv.	42 %	48 %	4 %	5 %
2 000-5 000 inv.	50 %	40 %	5 %	5 %
Under 2 000 inv.	51 %	38 %	6 %	6 %
Fastlandsfinland	29 %	59 %	6 %	6 %
Efter social- och hälsovårdsreformen				
Över 100 000 inv.	18 %	55 %	12 %	15 %
40 001-100 000 inv.	16 %	62 %	8 %	14 %
20 001-40 000 inv.	22 %	60 %	6 %	11 %
10 001-20 000 inv.	29 %	54 %	6 %	11 %
5 001-10 000 inv.	30 %	50 %	6 %	13 %
2 000-5 000 inv.	33 %	47 %	8 %	13 %
Under 2 000 inv.	29 %	45 %	11 %	15 %
Fastlandsfinland	22 %	56 %	9 %	13 %

Genom att ändra elementen i kommunernas skatteinkomstfinansiering kan man framhäva inverkan av olika faktorer i kommunernas omvärld, men som helhet är det den ekonomiska tillväxten som ligger bakom nivån på skatteinkomsterna. Peni m.fl. (2021) visar att på lång sikt är den ekonomiska tillväxten en central faktor bakom ökningen av kommunernas skatteinkomster. Det är också viktigt att fundera på förutsättningarna för ekonomisk tillväxt i kommunerna. Kommunfältets metoder att påverka samhällsekonomins utveckling är dock begränsade med undantag av de största städerna, trots att till exempel lyckad markanvändning och näringstjänster kan ha positiva konsekvenser för kommunens ekonomiska utveckling.

Befolkningens förändrade åldersstruktur försvagar Finlands ekonomiska tillväxt de närmaste åren, och detta inverkar också på kommunernas skatteinkomster. Colin och Brys (2019) granskar lokalförvaltningarnas känslighet för effekterna av befolkningens stigande medelålder i OECD-länderna. Befolkningens stigande medelålder försvagar lokalförvaltningens inkomstbas särskilt när lokalförvaltningens egna skatteinkomsters andel är stor och skatteinkomsterna består av skatteinkomster från individer och företag, som i Finland. Ur denna synvinkel kunde det också vara motiverat att ändra kommunernas finansieringsstruktur så att den statliga finansieringens vikt ökar och skatteinkomsternas krymper i motsvarande mån. När det gäller skatteinkomsterna är Colins och Brys (2019) politikrekommendation att utöka fastighetsskattens andel.

Strukturen på kommunernas finansieringssystem kan också granskas med avseende på likabehandlingen av människor som bor i olika kommuner. Kommunerna skiljer sig åt vad gäller kostnaderna för att ordna tjänster, men också vad gäller skattebas. Fortsatt befolkningsmässig och ekonomisk särutveckling kan försvåra förutsättningarna för att ordna tjänster i vissa kommuner och samtidigt öka trycket på höja skattesatserna. I Finland tillspetsar kommunstrukturen och de små kommunerna skillnaderna mellan kommunerna.

Kommunernas finansieringssystem och skattesystem som en del av det bör bedömas med avseende på kommunernas uppgifter. Om kommunstrukturen inte förändras väsentligt jämfört med nuläget, har det setts som en potentiell utvecklingstrend att kommunernas uppgifter differentieras. Om man går vidare i denna riktning, bör det också utvärderas om alla nuvarande skatteformer kommer att utgöra en finansieringskälla för kommunerna i fortsättningen. Om uppgifter också i fortsättningen överförs till exempelvis välfärdsområdena och kommunernas uppgifter krymper, bör kommunernas finansieringssystem och skatter omvärderas.

Eventuell beskattningsrätt för välfärdsområdena skulle också förutsätta en översyn av kommunernas skattesystem. Den parlamentariska landskapsskattekommittén kom i sitt arbete fram till att den mest sannolika skattebasen för välfärdsområdena skulle vara förvärvsinkomsterna på samma sätt som i stats- och kommunalbeskattningen. Detta skulle betyda att antalet aktörer som beskattar förvärvsinkomsterna ökar, vilket kan göra det svårare att kontrollera den totala nivån på beskattningen av arbete. Följden skulle kunna vara att de regionala skillnaderna i skattesatserna ökar, eftersom trycket på att öka välfärdsområdenas skattesats är störst i de områden som redan har de högsta kommunalskattesatserna¹⁵. Landskapsskattekommittén föreslog att innan beslut fattas om landskapsskatten

15 Å andra sidan anser Kortelainen m.fl. (2021) att en del av landskapsskattekommitténs slutsatser som hänför sig till skattehoten är överdrivna utifrån vetenskaplig litteratur.

borde olika skattetagares ställning utredas mer ingående (Finansministeriet 2021a). I praktiken betyder detta en utvärdering av kommunalskattens ställning, där inte bara skattesystemet som helhet utan också den helhet som den kommunala självstyrelsen, kommunernas uppgifter och finansieringssystemet bildar borde beaktas.

Kommunalskatten förblir kommunernas viktigaste skatteform efter social- och hälsovårdsreformen

Kommunalskatten är en central inkomstform för kommunerna. Det föreskrivs om skattebasen för kommunalskatten och avdragen genom lag, men kommunerna bestämmer sin skattesats fritt. Enligt grundlagsutskottet hör beskattningsrätten till kärnområdet för kommunernas självstyrelse och är ett av den kommunala självstyrelsens viktigaste särdrag.

Beloppet av kommunalskatten minskar avsevärt i och med social- och hälsovårdsreformen. Samtliga kommuners skattesatser sänks med drygt 12 procentenheter med stöd av lagstiftningen. Samtidigt förenhetligas stats- och kommunalbeskattningens skattebaser och avdragen i kommunalbeskattningen överförs till statsbeskattningen. Även efter reformen är kommunalskatten kommunernas viktigaste skatteform.

Problem som ofta lyfts fram i anslutning till kommunalbeskattningen är de växande skillnaderna mellan kommunernas skattesatser samt den rätt stora skillnaden mellan de nominella och de effektiva skattesatserna. Skillnaderna mellan kommunernas inkomstskattesatser har ökat något på 2010-talet. År 2010 var den lägsta skattesatsen i kommunerna i Fastlandsfinland 16,5 och den högsta 21,0 procent. År 2021 är den lägsta skattesatsen 17,0 och den högsta 23,5 procent. Skattesatserna är i allmänhet högst i små bortflyttningskommuner. Skattesatsernas differentiering är en följd av kommunernas särutveckling: förvärvsinkomsternas utveckling liksom invånarnas servicebehov skiljer sig mellan kommunerna.

Tabell 3. Fördelningen av kommunernas inkomstskattesatser 2022

Skattesats	Antalet kommuner 2022
Under 18	6
18–18,99	10
19–19,99	26
20–20,99	61
21–21,99	143
22–22,99	59
Över 23	3
Finlands kommuner sammanlagt (inkl. Åland)	308

Kommunalskattesatsernas variationsbredd förblir oförändrad efter social- och hälsovårdsreformen. Det är svårt att förutsäga hur skattesatserna utvecklas efter 2023. De utjämningsmekanismer som ingår i social- och hälsovårdsreformen dämpar reformens inverkan på kommunens finansiella ställning, varför reformen inte ger upphov till några omedelbara och betydande skattehöjningstryck. Tills vidare har det inte gjorts någon scenariegranskning på längre sikt om vilket förändringstryck som riktar sig mot kommunernas skattesatser efter social- och hälsovårdsreformen. Den allmänna ekonomiska och sysselsättningsutvecklingen är en viktig faktor bakom trycket på skattesatserna på nationell nivå. Det är svårt att bedöma om skillnaderna mellan skattesatserna kommer att öka ytterligare. Till detta bidrar kostnadsutvecklingen och investeringsbehoven i fråga om de uppgifter som blir kvar i kommunerna samt utvecklingen av andra skatteinkomster vid sidan av kommunalskattebasen. I den offentliga debatten har man till exempel lyft fram möjligheten att en kommun avsevärt sänker sin kommunalskattesats till följd av fastighetsskatteinkomsterna från vindkraftverk.

Statsandelarna och eventuella ändringar i statsandelssystemet har också en väsentligt inverkan på trycket att ändra skattesatserna framför allt i mindre kommuner. Grundlagsutskottet har i sin utlåtandepaxis de senaste åren upprepade gånger fäst uppmärksamhet på de växande skillnaderna mellan kommunernas inkomstskattesatser och deras inverkan på invånarnas likabehandling. Kommunerna har mycket varierande möjligheter att anpassa sin ekonomi och klara av sina serviceförpliktelser. Anpassning genom att öka kommunernas skatteinkomster kan enligt utskottet leda till ännu större variation i de kommunspecifika inkomstskattesatserna, om anpassningen görs genom att höja inkomstskattesatsen. Saken har aktualiserats särskilt i samband med bedömningen av reformer av kommunernas statsandelssystem och nedskärningar av statsandelarna¹⁶. Efter social- och hälsovårdsreformen är kommunernas uppgiftsfält betydligt snävare än nu, och möjligheterna att anpassa till exempel servicenätet mindre än nu. Detta kan öka trycket på att höja skattesatserna.

Under årens lopp har avdragen inom kommunalbeskattningen ökat. Detta har lett till att skillnaden mellan den nominella och den effektiva kommunalskattesatsen har ökat. Kommunernas nominella inkomstskattesats är i medeltal cirka 20 procent, medan den effektiva skattesatsen är cirka 14,5 procent. Viherkenttä (2021) konstaterar dock att för att få en korrekt helhetsbild borde man vid sidan av de effektiva skattesatserna granska även kompensationserna för skattelättnader och den på skatteinkomsterna baserade utjämnningen av statsandelarna.

16 Se till exempel GrUU 16/2014 rd, GrUU 1272011 rd.

Kommunernas sänkta skatteintäkter till följd av skattelättnader har inte belastat kommunerna ekonomi i sin helhet. De förluster av skatteinkomster som orsakats av ändringar i skattegrunderna som staten beslutat om har kompenseras kommunerna fullt ut från 2003. Åren 2003–2009 var compensationerna jämnstora per invånare. Från 2010 har compensationen genomförts i enlighet med Skatteförvaltningens uppskattningar av kommunernas skatteintäktsförluster. Att granska enbart den effektiva skattesatsen ger fel bild av kommunernas inkomstutbildning och parallellt med den borde man alltid granska compensationerna av skatteförluster. Å andra sidan är compensationerna av skatteförluster ur kommunernas synvinkel inte kommunernas egna pengar på samma sätt som skatteinkomsterna, utan de jämföras med statsandelar.

I social- och hälsovårdsreformen överförs också cirka 70 procent av compensationerna av skatteförluster till välfärdsområdena. Efter reformen riktas skatteminskningarna mera till statsbeskattningens sida, och inverkan av eventuella ändringar i skattegrunderna på intäkterna av kommunalbeskattningen blir klart mindre än före reformen.

Enligt Viherkenttä (2021) skulle skattesystemet i framtiden kunna utvecklas i en riktning där åtminstone avdragen efter de allra lägsta inkomstnivåerna skulle koncentreras till statsbeskattningen, eventuellt i form av avdrag från skatten. Detta skulle kunna gälla avdrag som beviljas på grund av såväl aktivinkomster som pensionsinkomster. Efter social- och hälsovårdsreformen börjar statsbeskattningen från en lägre inkomstnivå än tidigare, vilket underlättar genomförandet av förslaget. Vid genomförandet bör det ses till att beskattningen inte skärps på någon inkomstnivå, så i praktiken skulle det vara ändamålsenligt att genomföra en sådan ändring av skattestrukturen som en del av en större beskattningsreform.

Överföringen av skatteavdrag från kommunalbeskattningen till statsbeskattningen är förenad med vissa fördelar, men genomförandet är också utmanande. För det första skulle skillnaden mellan den effektiva och den nominella kommunalskattesatsen krympa, men statens ersättning till kommunerna för förlusterna av skatteinkomster till följd av ändringar i skattegrunderna skulle minska i motsvarande mån. För det andra skulle för avdrag i statsbeskattningen tala det att en del av avdragen har att göra med bestämmelserna om beskattningens helhetsprogression och statens sysselsättningspolitik. Det skulle emellertid vara svårt att genomföra ändringen budgetneutralt utan betydande skattskyldighets-specifika ändringar i skatteskalen eller rättvist utan ingrepp i låg- och medelförvärvsinkomsttagares inkomstbildning.

Det är motiverat att behålla samfundsskatten som kommunernas skatteinkomst

Kommungruppens andel av intäkterna av samfundsskatten är 33,76 procent 2022. Kommunernas andel höjdes för viss tid till 10 procentenheter skatteåren 2020 och 2021 för att kompensera effekterna av coronapandemin. Till följd av social- och hälsovårdsreformen sänks samfundsskatteandelen med ungefär en tredjedel från 2023.

Samfundsskattens ställning i kommunernas finansiering delar kommunfältets åsikter och har väckt diskussion såväl i samband med det kommunpolitiska framtidsarbetet som även annars. Samfundsskatten anses på grund av sin konjunkturkänslighet och ojämna fördelning lämpa sig dåligt som finansieringskälla för kommunernas uppgifter, och i vissa sammanhang har det föreslagits att den ska slopas.¹⁷

Å andra sidan har samfundsskatten en stor betydelse för en del av kommunerna. Dessutom har det ansetts finnas grunder för att behålla kommunernas samfundsskatteandel som incitament för kommunernas närings- och sysselsättningspolitik. Den planerade överföringen av arbetskrafts- och näringstjänsterna till kommunerna torde stärka betydelsen av detta incitament. I referensgruppsutredningen om kommunernas finansieringssystem (Syrjänen och Sirviö 2021) framstod det klart att kommunernas åsikter om samfundsskattens kommunandel är delade. En del kommuner anser att den uppmuntrar till att upprätthålla livskraften och utveckla företagens verksamhetsförutsättningar, medan del kommuner inte finner incitamenteffekten betydelsefull.

I finansutskottets utlåtande om social- och hälsovårdsreformen konstateras att det fortfarande är motiverat att behålla samfundsskatten som finansieringskälla för kommunerna. Viherkettä (2021) instämmer i detta och konstaterar att samfundsskattens kommunandel inte borde slopas på åtminstone kort eller medellång sikt. Han anser ändå att samfundsskattens andel inte får öka inom den kommunala ekonomin som helhet eller för enskilda kommuner.

I den fortsatta utvecklingen av samfundsskatten är ett centralt behov att få mera kunskap om betydelsen av kommunernas samfundsskatteandel som incitament för att utveckla kommunens livskraft eller dess mekanismer som förhindrar verksamhet.

Vid exceptionellt stora recessioner som finans- och coronakrisen har staten burit ansvaret för konsekvenserna av konjunkturfluktuationer och höjt kommunernas utdelning av samfundsskatten. På detta sätt har man lyckats dämpa ekonomiska krisers inverkan på den kommunala ekonomin. Dessutom har utdelningen av samfundsskatten ofta använts som kompensationsverktyg i förhållandet kommun-stat när kommunernas ansvar har utökats.

¹⁷ Se till exempel Finansministeriet (2010).

Exempelvis ökningen av finansieringsandelen för arbetsmarknadsstödet eller sänkningen av småbarnspedagogikavgifterna kompenseras med samfundsskatt, trots att en ökning av samfundsskatten riktar sig mot kommunerna på ett helt annat sätt än ökningen av finansieringsansvaret eller inkomstförluster. För samfundsskatten talar att den är enkel att använda, men det kan också hända att man beslutat att använda den som kompensationsätt också för att statens ramsystem behandlar ändringar i statsandelarna och skatteinkomsterna på olika sätt. Detta kan inte betraktas som ändamålsenligt och i fortsättningen måste man vid valet av kompensationsätt fästa uppmärksamhet vid att det inriktas så bra som möjligt för enskilda kommuner.

Samfundsskatteintäkterna fördelas ojämnt mellan kommunerna. I kommunintervjuerna i Syrjäns och Sirviös (2021) utredning upplevdes detta som något problematiskt. En enskild kommuns utdelning bestäms på grundval av företagsverksamhetsposten och skogsposten. Den skatt som en koncern betalar delas mellan koncernens driftställen på grundval av antalet anställda. Det är svårt att hitta en ersättande fördelningsgrund för samfundsskatten, men samtidigt kan man förutse att företagsverksamhetens internationalisering och den minskade betydelsen av arbetstagarnas fysiska placering kommer att väcka krav på en uppdatering av fördelningsgrunden i framtiden.

Med skogsposten kompenseras i tiden utgången av övergångstiden för den arealbase-
rade skogsbeskattningen. Som helhet ligger skogspostens andel av de totala samfundsskatteintäkterna kring 10 procent. För de enskilda kommunerna har den samfundsskatteutdelning som baserar sig på skogsposten dock stor betydelse. Skogsposten är i sig ett element utan koppling till samfundsbeskattningen. Det är dock svårt att avstå från den, eftersom kommunerna med mycket skog skulle förlora betydande samfundsskatteinkomster¹⁸. Viherkenttä (2021) konstaterar i sin utredning att det skulle kunna vara möjligt att avstå från skogsposten, om skogarna börjar omfattas av fastighetsskatten.

Fastighetsskattens andel skulle kunna utökas på ett kontrollerat sätt

Fastighetsskatten betraktas som en lämplig skatteform för lokalförvaltningen bland annat för att skattebasen är orörlig. Ur ekonomisk synvinkel betraktas den dessutom som en effektiv skatt som inte snedvrider hushållens och företagens val¹⁹. På kommunnivå förhåller man sig ofta motvilligt till att höja fastighetsskattesatserna, trots att det totalekonomiskt sett skulle vara mer motiverat att rikta trycket att skärpa beskattningen mot fastighetsbeskattningen i stället för kommunalbeskattningen. I flera utredningar och

18 När man granskar kommunerna utifrån samfundsskattebeloppet per invånare, ser man att en stor del av de kommuner som får mest samfundsskatt per invånare har mycket skog och de är ofta också små och avlägset belägna kommuner.

19 Loikkanen och Lyytikäinen (2009) ger en översikt av den ekonomiska litteratur som behandlar temat.

arbetsgruppsbetänkanden har det konstaterats att fastighetsskattens andel av kommunernas skatteinkomster skulle kunna utökas. Viherkenttä (2021) konstaterar dessutom att om fastighetsskattens betydelse utökas borde tyngdpunkten för skatten förskjutas mot marken. Fastighetsskatt på marken har minst snedvridande effekter, vilket skulle tala för att marken särskiljs till en egen skattebas.

Skogar och jordbruksmark är undantagna från fastighetsskatt. I programmet för statsminister Sanna Marins regering har en utvidgning av fastighetsbeskattningen till jord- och skogsbruksmark uteslutits. Viherkenttä (2021) konstaterar att det i framtiden kan vara motiverat att fastighetsbeskattningen börjar omfatta skogar och jordbruksmark med tanke på både landsbygdsdominerade kommuners ekonomi och en rättvis beskattning. Fastighetsskatten borde vara avdragbar i inkomstbeskattningen. Om skogarna börjar omfattas av fastighetsskatten skulle det kunna vara möjligt att avstå från samfundsskattens skogspost, vilket skulle klarlägga fördelningsgrunderna för samfundsskatten. Denna helhet förutsätter en grundlig fortsatt utredning som beaktar saken från olika perspektiv.

Kommunerna skiljer sig från varandra också när det gäller fastighetsskatteintäkterna. Till detta bidrar skillnader såväl i beskattningsvärdena som i olika slags fastigheters läge. Störst betydelse har fastighetsskatteintäkterna i huvudstadsregionens kommuner och dessutom i kommuner där det finns kraftverk eller många fritidsbostäder. Eftersom fastighetsskatteintäkterna är ojämnt fördelade, behöver man också granska fastighetsskattens ställning i utjämningen av statsandelssystemets inkomstunderlag. Detta behandlas i avsnitt 4.3.2 i samband med statsandelssystemet.

På sista tiden har kraftverkens fastighetsskatt väckt en del diskussion på grund av att det byggs allt flera vindkraftverk. Kraftverksskatten har stor betydelse för ekonomin i många kraftverkskommuner, och andra kommuner kan anse att kraftverkskommunerna har en orimligt fördelaktig ställning. Det finns grunder för kraftverksfastigheternas särställning inom fastighetsbeskattningen, men saken borde utvärderas på ett övergripande sätt med hänsyn till både olägenheterna för markanvändningen och landskapet i de kommuner där kraftverksfastigheterna är belägna och ett vidare energipolitiskt perspektiv. Viherkenttä (2021) konstaterar också att dimensioneringen av kraftverkens fastighetsskattesatser och skattens ställning i den på skatteinkomsterna baserade utjämningen bör granskas som en helhet.

Bland medborgarna upplevs fastighetsskatten som impopulär. Till detta torde bidra att betalningen av fastighetsskatt är mer konkret än inkomstskatt som innehålls direkt av lönen eller mervärdesskatt som ingår i priset på produkter²⁰. Tidvis har man också

20 Lyytikäinen (2012) hänvisar till en empirisk analys som gjorts i Förenta staterna.

diskuterat att inkludera fastighetsskatten i förskottsuppbörden, men detta förslag är förenat med avsevärda praktiska problem. Det kan inte betraktas som ett realistiskt eller genomförbart alternativ. Att ta ut fastighetsskatten i form av förskottsinnehållning skulle till exempel betyda att fastighetsskatten tas ut i förhand av de skattskyldiga som får inkomst som omfattas av förskottsinnehållning och för vilka förskottsinnehållningen verkställs med en individuellt beräknad förskottsinnehållningsprocent där fastighetsskatten ingår i beräkningsgrunderna. Med tanke på en rättvis behandling av de skattskyldiga skulle det inte vara godtagbart att fastighetsskatt tas ut i förskott endast av de skattskyldiga som har inkomst som omfattas av förskottsinnehållning medan de andra betalar skatten först efter att fastighetsbeskattningen avslutats.

Ett problem med att höja fastighetsskatten är att stora höjningar kan medföra svårigheter för hushåll med små inkomster jämfört med fastighetens värde. I andra länder används olika slags mildrande system, vilkas införande det skulle vara möjligt att utreda (Finansministeriet 2010).

Finansministeriet bereder en fastighetsskattereform där målet är att reformera beskattningsvärdena så att de ska motsvara prisnivån och byggnadskostnaderna i området bättre. Beskattningsvärdena förbättras eftersom de har släpat efter kostnads- och prisutvecklingen. Dessutom måste den regionala differentiering som skett i fråga om markpriserna beaktas. Målet för reformen är inte att höja eller sänka nivån på fastighetsskatten utan att skattebördan mellan fastigheterna ska omfördelas. I och med reformen stiger beskattningsvärdena särskilt för mark, varvid de undre och övre gränserna för fastighetskattesatserna sjunker. Reformen skulle göra skatten mer rättvis, när beskattningsvärdena avspeglar marknadsvärdena på ett bättre sätt. Dessutom skulle grunderna för bestämmande av beskattningsvärdena vara öppet synliga, vilket skulle öka systemets genomsådlighet.

Kan kommunernas skattebas utvidgas?

Kommunernas skatteinkomstfinansiering liksom utvecklingen av kommunernas finansieringssystem i vidare bemärkelse bestäms av den övergripande situationen för de offentliga finanserna. I den sista tidens offentliga debatt har det föreslagits att nya skatteformer ska läggas till kommunernas skattebas. Önskemål om en utvidgad skattebas framkom också i de intervjuer som gjordes i samband med utredningen om finansieringssystemet (Syrjänen och Sirviö 2021).

Viherkenttä (2021) går i sin utredning igenom möjligheterna att utvidga kommunernas skattebas med nya skatteformer. De nya skatteinkomstkällor som föreslagits för kommunerna är förenade med olika utmaningar, så Viherkenttä föreslår inga nya skatteinkomstformer. Om kommunerna får en ny skatteform borde det dessutom göras kostnadsneutralt

med avseende på förhållandet kommun-stat, till exempel genom att minska samfundsskattens kommunandel eller statsandelarna. Det nya skatteslaget borde ha avsevärda fördelar jämfört med de inkomstformer som ska ersättas eller minskas. De kommunspecifika ändringarna kan också vara stora och således svåra att hantera.

Det är svårt att hitta skatteslag som skulle ha några fördelar jämfört med kommunernas nuvarande skatteinkomster eller statsandelar. I flera inlägg har det föreslagits att kapitalinkomstskatterna ska överföras till kommunen²¹. Kapitalinkomsterna utgör i och för sig en betydande skattebas. Principiella frågor hänför sig till personer som får enbart kapitalinkomster, som i och med att kapitalinkomstskatterna allokeras helt och hållet till staten inte deltar direkt i finansieringen av sin boendekommuns tjänster. Viherkenttä (2021) dryftar i sin rapport möjligheterna att genomföra en kommunal kapitalinkomstskatt, men betraktar det inte som en ändamålsenlig separat åtgärd.

Kapitalskatteinkomster är delvis förenade med samma utmaningar som samfundsskatten som en del av kommunernas finansiering. Inflödet är konjunkturkänsligt och ojämnt fördelat mellan kommunerna, trots att det inte är lika koncentrerat som samfundsskatteintäkterna. En situation där kommunerna skulle ges möjlighet att bestämma kapitalskattesatsen är också förenad med möjlighet till skattekonkurrens.

Kommunerna skulle på samma sätt som i fråga om samfundsskatten kunna anvisas en del av intäkterna av kapitalinkomstskatten, men den skulle vara förenad med samma olägenheter som kapitalinkomstskatten som en skatt på lokal nivå, dvs. ökad konjunkturkänslighet och ojämn fördelning. Dessutom bör man beakta att en utvidgning av kommunernas skattebas till kapitalinkomstskatten ska genomföras kostnadsneutralt med avseende på förhållandet kommun-stat, till exempel genom att minska samfundsskattens kommunandel i motsvarande mån, dvs. den skulle inte leda till att den kommunala ekonomin stärks som helhet. De kommunspecifika verkningarna är också beroende av om statsandelen eller samfundsskatteutdelningen minskas i motsvarighet till kapitalinkomstskatteandelen.

Konsumtionsskatterna utgör en betydande skattebas, vars allokering till kommunerna är förenad med egna utmaningar. I princip lämpar sig både allmänna och särskilda nyttighetsskatter dåligt för regional eller lokal beskattning. Däremot är andra potentiella skatter ofta av mindre skala och det är svårt att se att de skulle kunna lösa utmaningarna med kommunernas finansiering. Viherkenttä (2021) påpekar dock att utvecklingsmöjligheter kan hänföra sig till exempelvis trängselavgifter, gruvskatt och avfallsskatt.

21 Temat presenterades exempelvis i Kuntalehti i juli 2021, och då efterlystes en utredning om överföring av kapitalinkomstskatten till kommunerna (Kuntalehti 7/2021).

Under budgetmanglingen hösten 2021 beslöt regeringen att införa en gruvskatt. Beslut om modellen för gruvskatten fattas när beredningen framskrider så att beskattningen kan grunda sig på mängden bruten malm eller mineral, värdet av malmen eller mineralet, den bokföringsmässiga/beskattningsmässiga vinsten eller den rena vinsten av gruvverksamheten²². De eftersträvade årliga intäkterna av gruvskatten är 25 miljoner euro, varav 60 procent styrs till den kommun där gruvan finns och 40 procent till staten. År 2020 fanns det 45 gruvor i Finland (Kari m.fl. 2021). Gruvskatten utvidgar skattebasen i vissa kommuner. När gruvskatten genomförs borde man beakta utjämningsystemet för statsandelar och å andra sidan incitamenten för att utveckla gruvverksamheten. I princip skulle det kunna vara motiverat att inkludera en del av intäkterna av gruvskatten i den på skatteinkomsterna baserade utjämnningen av statsandelarna.

4.3.2 Synpunkter på statsandelssystemets utveckling efter social- och hälsovårdsreformen

Ett centralt syfte med statsandelssystemet är att säkerställa att alla kommuner oberoende av förhållanden, servicebehov skillnader i inkomstbas har förutsättningar att klara av sina lagstadgade uppgifter²³. Detta borde genomföras med rimlig skatte- och avgiftsbörda i landets olika delar. Systemets uppgift är att utjämna kostnads- och behovsskillnader mellan kommunerna när det gäller basservice och på så vis förbättra likabehandlingen av invånare i kommuner med olika befolkningsunderlag och inkomstbas och deras faktiska möjligheter att få tjänster som är nödvändiga för att deras grundläggande rättigheter ska tillgodoses. Statsandelarna har allmän täckning, så kommunerna får själva besluta hur de allokeras. Största delen av statens finansiering riktas till kommunerna och andra utbildningsanordnare genom statsandelarna.

Staten deltar i finansieringen av kommunernas uppgifter och verksamhet med statsunderstöd utöver statsandelarna. År 2022 uppgår kommunernas statsunderstöd till cirka 13,0 miljarder euro, så de kalkylerade statsandelarna är sammanlagt cirka 9,09 miljarder euro och övriga statsunderstöd cirka 1,31 miljarder euro. Statens ersättning till kommunerna för förluster av skatteinkomster till följd av ändringar i skattegrunderna är 2,66 miljarder euro. Av de kalkylerade statsandelarna är statsandelen för basservice 8,0 miljarder euro. Statsandelarna till kommunerna enligt lagen om finansiering av undervisnings- och kulturverksamhet är uppskattningsvis 1,1 miljarder euro 2022. I flera

22 Modellerna för genomförande av gruvskatten har analyserats mer ingående i verket Kari m.fl. (2021).

23 Genom statsandelssystemet genomförs på kommunnivå framför allt de förpliktelser som åläggs det allmänna i 16 § 2 mom. och 19 § 3 mom. i grundlagen att trygga kulturella rättigheter samt tillräckliga social- och hälsovårdstjänster. Eftersom statsandelssystemet främjar regional rättvisa har det också betydelse med avseende på 6 § i grundlagen.

enskilda kommuner är statsandelsfinansieringen för undervisnings- och kulturverksamhet negativ. Detta beror på att alla kommuner deltar i finansieringen av utbildningen på andra stadiet med en jämnstor finansieringsandel per invånare oberoende av om de själva ordnar utbildningen i fråga. I synnerhet yrkesutbildning ordnas i huvudsak i form av en samkommun eller annars i samarbete. Däremot är det vanligare att gymnasieutbildning ordnas av en enskild kommun.

Det nuvarande statsandelssystemet

Strukturellt består statsandelssystemet för kommunens basservice av två delar, utjämning av kostnads- och behovsskillnaderna samt utjämning av inkomstbasen. I lagen om statsandel för kommunal basservice föreskrivs det om så kallade statsandelsåligganden, dvs. de lagar fastställs i vilka det föreskrivs om uppgifter i fråga om vilka statsandel beviljas för driftskostnaderna med stöd av lagen.

Som grunder för beräkning av statsandelen för kommunal basservice används de kalkylerade kostnaderna för statsandelsåligganden samt om grunderna för bestämmande av kommunens tilläggsdelar för fjärrort, på basis av självförsörjningsgrad i fråga om arbetsplatser och för kommun inom samernas hembygdsområde. De kalkylerade kostnaderna för statsandelen för basservice baserar sig i huvudsak på kostnaderna enligt åldersklass och sjukfrekvens, vilkas sammanlagda vikt är 94 procent. Sjukfrekvenskoefficientens delfaktorer är hälso- och sjukvård, äldreomsorg och socialvård. Andra kalkylerade statsandelsgrunder som används är arbetslöshetskoefficient, främmandespråkskoefficient, tvåspråkighet, karaktär av skärgård, befolkningstäthetskoefficient och utbildningsbakgrundskoefficient.

Vid justering av kostnadsfördelningen mellan staten och kommunerna justeras de kalkylerade kostnaderna, grundpriserna och finansieringen i överensstämmelse med de faktiska kostnaderna samt statsandelsprocenten. Staten deltar i de kalkylerade kostnaderna i överensstämmelse med statsandelsprocenten.

Den på kommunens kalkylerade skatteinkomster baserade utjämningen av statsandelen jämnar ut skillnader i kommunernas skatteinkomstbas. Kommunen beviljas en på skatteinkomsterna baserad ökning av statsandelen (utjämningstillägg), om kommunens kalkylerade skatteinkomst per invånare är mindre än den genomsnittliga kalkylerade skatteinkomsten i hela landet (utjämningsgräns). Kommunen får i utjämningstillägg 80 procent av skillnaden mellan utjämningsgränsen och kommunens kalkylerade skatteinkomst per invånare. Om kommunens kalkylerade skatteinkomst per invånare överskrider utjämningsgränsen, görs ett utjämningsavdrag från kommunens statsandel. Utjämningsavdraget är 30 procent av det belopp per invånare som överskrider utjämningsgränsen

adderat med den överskjutande delens naturliga logaritm. Den naturliga logaritmen omvandlas till procentenheter.

En kommuns statsandel kan på ansökan höjas efter prövning inom ramen för statsbudgeten, om kommunen i första hand på grund av exceptionella eller tillfälliga kommunalekonomiska svårigheter är i behov av ökat ekonomiskt stöd. För det andra ingår i statsandelen olika minskningar och ökningar för viss tid, såsom minskningen i anslutning till pensionsstödsreformen, incitamentssystemet för digitalisering och finansiering av sjukvårdshelikopter- och läkarhelikopter verksamhet. Utbildningsanordnaren är berättigad till hemkommunsersättning när en elev fullgör sin läroplikt inom förskoleundervisning och grundläggande utbildning någon annanstans än i sin hemkommun. Hemkommunsutgifter och -inkomster beaktas centraliserat i utbetalningen av statsandelar.

Nivån på statsandelarna sjunker men systemet behåller sin struktur efter social- och hälsovårdsreformen

I samband med social- och hälsovårdsreformen ändras statsandelssystemet för kommunal basservice så att grunderna för statsandelarna beskriver de uppgifter som finns kvar i kommunerna efter reformen och de behovsskillnader som hänför sig till dem. Ändringar görs i statsandelssystemets kalkylerade grunder för statsandelarna, grunderna för bestämmande av tilläggsdelarna och den på skatteinkomsterna baserade utjämnningen av statsandelarna.

När social- och hälsovårdsuppgifterna överförs från kommunerna till välfärdsområdena beaktas det i åldersstrukturen för de kalkylerade kostnaderna i statsandelen för kommunal basservice att tyngdpunkten i kommunens statsandelsåligganden ligger på småbarnspedagogik och grundläggande utbildning, dvs. åldersklasserna 0–15-åringar. Utöver de ovan nämnda åldersklasserna föreskrivs det i lagen om endast en enhetlig åldersklass bestående av 16 år fyllda och äldre. Den största delen av de kalkylerade kostnaderna baserar sig fortfarande på åldersstrukturen.

De kalkylerade kostnader som inte är bundna till åldersklasser överensstämmer med undantag av sjukfrekvensen med det nuvarande statsandelssystemet, dvs. de består av inslag av personer med ett främmande språk som modersmål, tvåspråkighet, karaktär av skärgård, arbetslöshetskoefficient, befolkningstäthetskoefficient samt utbildningsbakgrundskoefficient. Beräkningen av främmandespråkighet ändras så att den baserar sig direkt på antalet personer med ett främmande språk som modersmål. Dessutom får främmandespråkighet klar större vikt efter reformen.

Kommunen ansvarar fortfarande för att främja välfärd och hälsa och denna uppgift beaktas genom en tilläggsdel varmed strävan är att uppmuntra kommunerna till förebyggande

åtgärder som förbättrar välfärden och hälsan. Statsandelen för basservice får dessutom en ny tilläggsdel för ökat invånarantal, som är avsedd att ersätta växande kommuner för kostnader och investeringsbehov som beror att invånarantalet ökar. Övriga tilläggsdelar är fortfarande tilläggsdelarna för fjärrort, på basis av självförsörjningsgrad i fråga om arbetsplatser samt för kommun inom samernas hembygdsområde. Vid beräkningen av fjärrort övergår man till att använda vägnätet i stället för den nuvarande beräkningen som görs fågelvägen.

Kommunernas kommunal- och samfundsskatteinkomster skärs kraftigt ned i samband med social- och hälsovårdsreformen. Till följd av detta fungerar inte den statsandelstjämnings som baserar sig på nuvarande grunder i den nya situationen. I och med social- och hälsovårdsreformen görs det flera ändringar i utjämningsgrunderna. I fortsättningen ingår fastighetsskatten med en andel på 50 procent i utjämningsgrunden, undantaget är att av kraftverken ingår bara kärnkraftverk i utjämningsgrunderna och även för deras del bestäms den kalkylerade skatteinkomsten på grundval av kommunernas allmänna kalkylerade fastighetsskattesatser. Dessutom ändras sättet att beräkna den på skatteinkomsterna baserade statsandelstjämnings jämfört med den gällande lagen. Utjämningsavdraget är fasta 10 procent av det belopp per invånare som överskrider utjämningsgränsen och kommunen får i utjämningsstillägg 90 procent av skillnaden mellan utjämningsgränsen och kommunens kalkylerade skatteinkomst per invånare.

De ändringar som följer av överföringen av ansvaret för att ordna uppgifter begränsas genom en permanent bestämningsfaktor som ingår i statsandelssystemet. Genom bestämningsfaktorn utjämnas den kommunspecifika obalansen i inkomster och kostnader som överförs från kommunerna till välfärdsområdena samt inverkan av de förändringar som inträffar i kommunernas skatteinkomster på utjämningsgrunden av statsandelen på basis av skatteinkomsterna. Det föreslås att den ovannämnda ändringen begränsas till 60 procent av skillnaden mellan inkomsterna och kostnaderna, kommunens självrisk är alltså 40 procent av förändringen. Kommunernas statsandel ökas eller minskas på grund av förändringsbegränsaren.

Reformens konsekvenser för kommunernas ekonomi är betydande. Av denna orsak kompletteras de ovan beskrivna ändringarna i finansieringssystemet med en utjämnings av ändringen i statsandelssystemet. Genom utjämningsgrunden av systemändringen tryggas den ekonomiska situationen före reformen, dvs. i praktiken att det kommunspecifika balansläge som rådde 2022 bibehålls i alla kommuner. Dessutom begränsas ändringens effekter i euro per invånare under åren efter ikraftträdandet. Ändringen kan vara högst +/- 60 euro per invånare under fem år.

Utjämningsposterna förändrar avsevärt statsandelens relativa andelar i olika kommuner. Utjämningsposternas statsandelseffekt är så stor att på kort sikt är det svårt att bli av med

dem utan stora konsekvenser för den enskilda kommunens finansiering. Både social- och hälsovårdsförändringsbegränsaren och utjämningen av systemändringen är tills vidare permanenta. På lång sikt borde man åtminstone delvis försöka få dessa att smälta in i den övriga statsandelen.

Utvecklingsalternativ för kommunernas statsandelar efter social- och hälsovårdsreformen

I samband med social- och hälsovårdsreformen företas endast nödvändiga ändringar i kommunernas statsandelssystem. Efter reformen bör behoven av att utveckla statsandelssystemet bedömas i förhållande till de uppgifter som blir kvar i kommunerna och förändringar i omvärlden. Social- och hälsovårdsministergruppen gjorde en skrivning om att regeringen gör en helhetsöversyn av kommunernas finansieringssystem och det utvecklas så att den kommunala ekonomins hållbarhet och stabilitet främjas och bland annat växande kommuners investeringsförmåga tryggas. Denna översyn var en del av det kommunpolitiska arbetets uppdrag.

Också i statsrådets utbildningspolitiska redogörelse (Statsrådet 2021) sätts mål för reformen av kommunernas statsandelssystem. Enligt redogörelsen är målet ett finansieringssystem för småbarnspedagogiken samt förskoleutbildningen och den grundläggande utbildningen som effektivare än nu ska beakta de divergerande omständigheterna i kommunerna bland annat i fråga om konsekvenserna av den demografiska utvecklingen, kvaliteten på tjänsterna, likvärdigheten och tillgängligheten, behoven av stöd, behoven av tjänster på svenska och på främmande språk samt tillgången till skoltransporter och behörig personal inom fostran och utbildning. Enligt redogörelsen kan till följd av totalrevideringen av lagstiftningen och finansieringssystemet samarbetet och arbetsfördelningen mellan undervisnings- och kulturministeriets och finansministeriets granskas och reformeras.

Före den egentliga statsandelsreformen skulle det emellertid vara nyttigt att få information om och erfarenheter av hur kommunernas ekonomi och finansieringssystem fungerar efter social- och hälsovårdsreformen. På så vis skulle ett perspektiv som är viktigt för den bästa möjliga dimensioneringen av finansieringen ha beaktats i utvecklingsarbetet. Social- och hälsovårdsreformen är en omfattande helhet där nya tryck riktas mot kommunerna som det skulle vara bra att beakta när man bedömer statsandelssystemets och överlag kommunernas finansieringssystemets funktionsduglighet och utvecklingsbehov. Före ett mer omfattande utvecklingsarbete på systemet skulle det vara skäl att utreda en förbättring av kunskapsunderlaget för beräkningsgrunderna. Genom undersökningar och utredningar är det möjligt att bedöma behoven av att ändra betydelsen av enskilda kriterier. Till exempel främmandespråkighet framkommer fortlöpande.

Effekterna på statsandelssystemet av den planerade reformen av arbets- och näringstjänsterna

Överföringen av arbets- och näringstjänsterna till kommunerna bereds som bäst, och avsikten är att regeringens proposition ska överlämnas hösten 2022. Reformen träder i kraft under 2024. Reformen av arbets- och näringstjänsterna är förenade med finansieringslösningar som inverkar på statsandelen för kommunal basservice.

Kommunerna deltar för närvarande i finansieringen av arbetsmarknadsstödet när arbetslösheten har pågått minst 300 dagar. I den planerade reformen är avsikten att utvidga och tidigarelägga kommunernas finansieringsansvar så att kommunerna deltar i finansieringen av en del som är lika stor som grunddelen av den inkomstrelaterade dagpenningen, grunddagpenningen och arbetsmarknadsstödet. Kommunens ansvar för finansieringen av förmånen bestäms utifrån den arbetssökandes samlade arbetslöshetsförmånsdagar.

Utvidgningen av finansieringsansvaret betyder att kommunernas kostnader ökar, vilket utökar kommunernas inkomster i motsvarande mån. Kompensationen av finansieringsansvaret för utkomstskyddet för arbetslösa genomförs via statsandelssystemet. På grund av de stora kommunspecifika ändringar inkluderas i statsandelssystemet en separat utjämning, genom vilken förändringarna för kommunerna nollas. Utjämningen görs enligt tvärsnittssituationen, och den korrigeras inte i efterhand. Utjämningen är också tills vidare ett permanent element i statsandelen för kommunal basservice.

Merparten av de person-, arbetsgivar- och företagstjänster som nu vilar på arbets- och näringsbyråernas ansvar kommer att överföras till kommunerna. Kostnaderna för dem är cirka 700 miljoner euro enligt nivån 2022. Det är fråga om ett nytt statsandelsåliggande som beaktas i de kalkylerade kostnader som ingår i statsandelssystemet. I enlighet med den gällande lagstiftningen anvisas full statsandel för den nya uppgiften. I samband med uppgiftsändringen höjs den kalkylerade kostnaden för statsandelen till fullt belopp i enlighet med kostnadsberäkningen för reformen och dessutom höjs statsandelsprocenten. Den nya uppgiften ingår också i justeringen av kostnadsfördelningen vid sidan av andra statsandelsåligganden.

Ministerarbetsgruppen för främjande av sysselsättningen har linjerat att finansieringen av arbets- och näringstjänster riktas till kostnadsunderlaget för statsandelarna enligt två olika kriterier: 70 procent via befolkningen i arbetsför ålder, dvs. åldersgruppen 18-64-åringar och 30 procent på grundval av antalet arbetslösa enligt begreppet omfattande arbetslöshet. Finansieringen av integrationsutbildning riktas till statsandelaren på grundval av främmandespråkigheten. Avsikten är att stegvis övergå till kalkylerad finansiering så att de två första åren beaktas också den kommunvisa utfallsuppskattningen för nuläget i fråga om servicekostnaderna.

Den administrativa uppdelningen av statsandelssystemet

Kommunernas statsandelsfinansiering är i nuläget delad i två delar. Finansministeriet administrerar statsandelen för kommunal basservice och undervisnings- och kulturministeriet statsandelen för undervisnings- och kulturverksamhet. I och med social- och hälsovårdsreformen minskar statsandelen för kommunal basservice till en knapp tredjedel av nuläget, och statsandelarnas relativa andel av finansieringen av den kommunala ekonomin krymper likaså (se tabell 2 i avsett 4.3.1). Kommunernas kvarstående statsandelsålgande som finansieras med statsandelen för basservice gäller småbarnspedagogik, förskoleundervisning och grundläggande utbildning, bibliotek, allmän kulturverksamhet samt grundläggande konstundervisning. En ny uppgiftshelhet som förbereds är överföringen av arbets- och näringstjänsterna till kommunerna.

När kommunernas statsandelssystem utvecklas är det viktigt att hitta balans beträffande den övergripande styrningen av den kommunala ekonomin, utvecklingen av finansieringssystemet (inkl. kommunal självstyrelse och finansieringsprincipen) och utvecklingen av sektorpolitiken. Det är viktigt att fundera på hur den av social- och hälsovårdsreformen formade mera skatteinkomstbetonade finansieringsstrukturen fungerar i fortsättningen så att den trygga tillräcklig finansiering av tjänsterna.

När man funderar på systemets framtid finns det möjlighet att utvärdera hur den nuvarande administrativa uppdelningen fungerar. Med avseende på uppgiftslagstiftningen och styrningen har det tidvis framförts att det skulle finnas grunder för att koncentrera också finansieringen till samma aktör. Statsandelarnas styrande inverkan minskar dock i betydelse eftersom även efter social- och hälsovårdsreformen är de egna skatteinkomsternas andel av kommunernas skattefinansieringen sett till nationell nivå klart större än statsandelarnas. Dessutom är statsandelarna på samma sätt som skatteinkomsterna kommunala inkomster med allmän täckning, dvs. deras styrande inverkan är klart mindre än till exempel statsunderstödens. Också finansieringssystemets klarhet och genomskådlighet talar för en modell med ett centraliserat statsandelssystem.

När man funderar på en ändring av den administrativa uppdelningen av statsandelarna förefaller det också vara väsentligt huruvida ansvaret för att ordna arbets- och näringstjänsterna överförs till kommunerna. Utgångspunkten vid beredningen av överföringen har varit att finansieringen av de arbets- och näringstjänster som överförs till kommunerna ingår i statsandelen för kommunal basservice. Dessutom kan betydelsen av den administrativa uppdelningen av statsandelarna bedömas med avseende på bland annat jämlika tjänster, kommunal självstyrelse och de offentliga finansernas hållbarhet. I statens arbetsfördelning hör styrningen av den kommunala ekonomin som en del av den övergripande styrningen av de offentliga finanserna till finansministeriet, som borde förfoga över tillräckliga styrmetoder. Just av denna orsak stannade man i social- och hälsovårdsreformen när det gäller finansieringen av social- och hälsovårdstjänster för en lösning där finansministeriet administrerar helheten.

En möjlighet vore att övergå till den så kallade huvudmannamodellen där statlig finansiering beviljas en kommun eller någon annan aktör som svarar för ordnandet av tjänster. Huvudmannamodellen används redan nu i finansieringen inom undervisnings- och kulturministeriets förvaltningsområde (inkl. utbildning på andra stadiet). Finansieringen skulle alltså inte gå via kommunerna utan betalas direkt till dem som ordnar tjänsterna. Huvudmannaförfarandet kan vara förnuftigt särskilt i en situation där tjänster ordnas för en område som är större än en kommun eller för en grupp kommuner. Det kunde eventuellt också tillämpas när arbets- och näringstjänster ordnas, beträffande vilken en överföring förbereds till en kommun eller ett samarbetsområde med ett arbetskraftsunderlag på minst 20 000 personer som består av flera kommuner.

Behöver utjämningsförhållandet mellan inkomster och kostnader ändras?

I samband med att man funderar på en utveckling av statsandelssystemet aktualiseras ofta förhållandet mellan inkomstbasen och kostnadsutjämnningen. I statsandelsreformen 2015 överfördes cirka 700 miljoner inom statsandelssystemet till statsandelsutjämnningen. Detta genomfördes bland annat genom att utjämningsgränsen höjdes till 100 procent och utjämningsprocenten ändrades.

Exempelvis i Sverige är statsandelssystemets viktigaste element inkomstutjämnning, som kompletteras av kostnadsutjämnning. Att tyngdpunkten i det svenska systemet ligger på inkomstutjämnning beror delvis på att kommunerna har omfattande beskattningsrätt. Två tredjedelar av kommunernas inkomster består av skatteinkomster. På samma sätt som i Finland finns det dock betydande skillnader i invånarnas skattebetalningsförmåga. Av denna orsak är det motiverat att utjämna inkomsterna. I Sverige är utjämningsgränsen 115 procent. Utjämningsavdrag görs för kommuner vilkas skatteinkomster överstiger landets medeltal 1,15-faldigt.

En utjämningsgräns som överstiger 100 procent gör det möjligt att via inkomstutjämnningssystemet rikta en "ordentlig" statsandel med allmän täckning till kommunerna, som tidigare fördelades genom ett separat system. I den svenska modellen är kostnadsutjämnningen neutral med avseende på förhållandet kommun-stat och en klart mindre helhet i euro. I många avseenden är det svenska systemet motsatt jämfört med det nuvarande svenska systemet. Principerna och avsikterna med de olika delarna av utjämnningssystemet liknar dock mycket de finländska.

Det har inte gjorts några beräkningar eller konsekvensbedömningar för det finländska systemet utifrån denna modell och dess funktionsduglighet har inte testats. Grunderna för att införa modellen skulle behöva vara mycket starka. En ökad betydelse för inkomstutjämnningen skulle sannolikt förutsätta en i mycket hög grad utjämnande modell liknande den svenska, där utjämningsprocenten skulle behöva ändras avsevärt. På motsvarande

sätt skulle det också behöva göras stora ändringar i kostnadsutjämningen eller så skulle den eventuellt behöva göras på helt nya grunder. Vid sidan av modellens funktionsduglighet skulle man behöva bedöma hur stora förändringar den skulle orsaka i kommunernas statsandelar. Den skulle i vilket fall som helst ha en väsentlig inverkan på statsandelssystemets grundläggande logik, inkomst- och kostnadsutjämningen skulle byta vikt.

Behov av att ändra utjämningen som baserar sig på skatteinkomsterna

För inkomstutjämningsens del behöver man fundera även på annat än dess betydelse i statsandelssystemet. Till utjämningen på basis av skatteinkomsterna hänför sig överlag mycket missuppfattningar om bland annat dess sporrande effekter, och särskilt de kommuner som betalar de till beloppet största utjämningsavdragen har kritiserat inkomstutjämningen.

Inkomstutjämningen förändras avsevärt i och med social- och hälsovårdsreformen, eftersom överföringen av uppgifter innebär en stor nedskärning även i kommunernas skatteinkomster. En utjämning på nuvarande grunder skulle innebära stora förändringar i kommunernas statsandel och därför ändras de utjämningsprocentsatser som används vid beräkningen. I tabellen nedan beskrivs hur utjämningen förändras i euro från de nuvarande grunder till en situation efter social- och hälsovårdsreformen.

Tabell 4. Förändringen i utjämningen av statsandelen på basis av skatteinkomsterna efter social- och hälsovårdsreformen, enligt nivån 2022

	Utjämningsstillägg, mn euro	Utjämningsavdrag, mn euro	Utjämnings-netto, mn euro
Före social- och hälsovårdsreformen	1 474	685	790
Efter social- och hälsovårdsreformen	807	90	718
Förändring	667	595	72

Fastighetsskattens ställning har diskuterats fortlöpande från det att den togs bort från beräkningsgrunden för utjämningen 2012. Åtgärden ingick i regeringsprogrammet för statsminister Katainens regering, enligt vilket syftet med den var att sporra kommunerna att höja fastighetsskattesatserna och på så vis öka fastighetsskattens andel av kommunernas inkomstbas. Nyttotagare var de kommuner där fastighetsskatten bar högre än i genomsnitt. Om fastighetsskatten ånyo inkluderas helt eller delvis i beräkningsgrunden för utjämningen gagnar det största delen av kommunerna – i praktiken de kommuner

som ligger under utjämningsgränsen. I de flesta av dessa kommuner är beloppet av fastighetsskatten mindre än landets genomsnitt, och om utjämningsgränsen stiger ökar utjämningsstilläggen till dessa kommuner.

I social- och hälsovårdsreformen görs inga ändringar i grunderna för fastighetsskatten, så dess andel av kommunernas skatteinkomster ökar. Dessutom inkluderas fastighetsskatten med en andel på 50 procent i beräkningsgrunderna för utjämnningen. Detta är en slags kompromisslösning mellan huruvida den borde beaktas i sin helhet eller inte alls i utjämnningen. I fråga om kraftverk beaktas vid utjämnningen dock endast kärnkraftverk och vid beräkningen av utjämnningen används som skatteprocentsats den allmänna (genomsnittliga) procentsatsen för fastighetsskatten. Att kraftverksskatten tas bort från de skatteinkomster som ingår i utjämnningen har särskilt motiverats med att kraftverk har en negativ inverkan på landskapet och naturen i förläggningkommunerna. Dessa verkningarna kompenseras inte kommunerna på något annat sätt.

Det finns behov av att mera allmänt bedöma om kraftverkens fastighetsskatter ska ingå i utjämnningen och i vilken omfattning. Allt flera vindkraftsverk och vindkraftsparker byggs eller planeras i kommunerna. Fastighetsskatteintäkterna från dessa är som störst mycket betydande och kan till exempel göra det möjligt att sänka kommunalskattesatsen avsevärt. Vid sidan av kraftverken borde man också granska en eventuell gruvskatt, där intäkterna skulle fördela sig mycket ojämnt mellan kommunerna. En utgångspunkt skulle kunna vara att alla skatteinkomster inkluderas åtminstone delvis i utjämnningen på basis av skatteinkomsterna.

Den reform av fastighetsskattens beskattningsvärden som bereds är också en grund att utvärdera fastighetsskattens ställning i utjämnningen av inkomstbasen. Förändringarna i beskattningsvärdena avviker rätt mycket från kommun till kommun, och inflödena av skatter är beroende av de enskilda kommunernas egna beslut. Bägge inverkar på beloppet av den kalkylerade fastighetsskatten. Förväntan är i princip att kommunerna fastställer kommunens skattesats på en nivå där man kommer upp till det nuvarande fastighetskatteinflödet. Eftersom beskattningsvärdena differentieras i och med reformen, betyder detta i praktiken att skillnaderna mellan fastighetsskattesatserna ökar. Det skulle inverka på bestämmandet av den kalkylerade fastighetsskattesatsen, som i sin tur direkt påverkar utjämningsberäkningen och de kommunspecifika utjämnningarna. Man kan anta att fastighetsskattesatserna differentieras ytterligare de kommande åren, när kommunerna använder även den som ett sätt att balansera ekonomin. I kommuner med svag skattebas blir höjningarna av skattesatsen sannolikt större, eftersom intäkten av skatten per invånare är lägre och skattesatsen måste höjas mera för att nå den genomsnittliga intäkten per invånare.

Den negativa inverkan av skillnaderna mellan kommunerna i beskattningsvärdena för fastighetsskatten och fastighetsskattesatserna ökar efter social- och hälsovårdens, om kommunernas ekonomi genomgår en särutveckling. Kommunernas möjligheter att balansera sin ekonomi minskar när budgeterna halveras. Om det har gallrats bland utgifterna redan tidigare så framhävs inkomstlösningarna. Intäkterna av kommunalskatten och fastighetsskatten är i stor utsträckning lägst i samma, avlägset belägna kommuner. I dem inflyter och ofta mindre samfundsskatt än i genomsnitt. Eventuellt differentieras kommunernas möjligheter att balansera sin ekonomi ytterligare i framtiden.

I samband med beredningen av social- och hälsovårdsreformen diskuterades också en övergång till ett system med komplettering av statsandelen som baserar sig på skatteinkomsterna. Detta skulle innebära en väsentligt ändring jämfört med den nuvarande utjämningen, för i kompletteringssystemet skulle inte en enda kommuns statsandel minskas på grund av utjämningen. I praktiken skulle detta betyda en återgång till det förfarande som användes på 1990-talet, då statsandelen endast utökades på grund av skatteinkomsterna. Med nuvarande beräkningsgrunder skulle detta innebära att vikten förskjuts i riktning mot utjämning av inkomsterna. På 2022 års nivå skulle en komplettering av statsandelen på basis av skatteinkomsterna beröra 260 kommuner, som skulle få 807 miljoner euro i komplettering. 33 kommuner skulle bli utan komplettering, men de skulle inte heller beröras av någon minskning av statsandelen på basis av skatteinkomsterna. I praktiken skulle samtliga kommuners kalkylerade skatter inkluderas i beräkningen av statsandelskompletteringen, men detta skulle inverka på statsandelarna bara för de kommuner vilkas kalkylerade skatteinkomst är lägre än genomsnittet i landet. Efter social- och hälsovårdsreformen skulle det vara betydligt lättare att genom kompletteringssystemet när beloppet av utjämningsavdraget minskar avsevärt (tabell 4).

Utjämningsprocentsatserna för utjämningen på basis av skatteinkomsterna har ändrats några gånger, senast i samband med statsandelsreformen 2015 och nu i social- och hälsovårdsreformen. Det skulle vara möjligt att överväga dem på nytt, om man stannar för att göra en större ändring i grunderna för systemet. En möjlighet vid sidan av slopande av det utjämningsavdrag som beskrivs ovan (inkomstkomplettering) skulle vara att höja utjämningsgränsen för utjämningen, varvid statsandelen till de kommuner som får utjämningsstillägg skulle öka. Om till exempel utjämningsgränsen skulle höjas till 105 procent, skulle utjämningsändringen förutsätta att cirka 400 miljoner euro överförs från den övriga statsandelen. Utjämningsstilläggen till de kommuner som ligger under utjämningsgränsen skulle i huvudsak öka med 82 euro per invånare. Dessutom skulle en del av de kommuner som ligger ovanför utjämningsgränsen börja få utjämningsstillägg när utjämningsgränsen höjs.

Beaktande av behovsgrunden

Efter social- och hälsovårdsreformen bestäms över 80 procent av välfärdsområdenas finansiering i enlighet med servicebehov. Servicebehovskoefficienten baserar sig på forskning, och strävan har varit att i den komprimera kostnaderna för social- och hälsovårdstjänster som helhet. Man har frågat om det skulle vara möjligt att genomföra motsvarande i fråga om den statsandel som blir kvar hos kommunerna. I behovskriteriet skulle inkluderas åtminstone kostnaderna för småbarnspedagogik samt förskoleundervisning och grundläggande utbildning, men eventuellt också bibliotek, allmän kulturverksamhet och grundläggande konstundervisning. Om arbets- och näringsstjänsterna överförs till kommunerna, skulle motsvarande behovsgrund kunna beaktas även för deras del. Ett problem med systemet skulle kunna bli huruvida statsandelssystemet fortfarande är tydligt och genomskådligt. I ett kriterium skulle packas sådana kostnadsdata om sakhelheter som i praktiken skulle vara mycket svårtolkad till exempel ur kommunernas synvinkel. Förändringar i statsandelarna borde hållas på måttfull nivå, men när det gäller behovskriteriet skulle till exempel de årliga förändringarna i välfärdsområdenas social- och hälsovårdsfinansiering vara mycket stora för ytterligheternas del. På kommunsidan minskas detta problem av att statsandelarnas andel av kommunernas finansiering är måttlig och dessutom är förändringarna i behovet av fostrings- och kulturtjänster mindre än i social- och hälsovårdstjänster. Statsandelssystemet får inte bli en finansieringspost som försämrar förutsägbarheten hos kommunernas ekonomiska beredning.

Beaktande av särutvecklingen i statsandelssystemet

Kommunerna har differentierats under årens lopp och denna utveckling tycks fortsätta även i framtiden. Befolkningsförskjutningen från glesbygden till centrum avspeglas också i förutsättningarna att ordna tjänster och för livskraft. Ordandet av lagstadgade tjänster berör alla kommuner, trots att de inte har lika förutsättningar eller behov av att ordna tjänster. I synnerhet småbarnspedagogik och grundläggande utbildning måste ordnas som närservice. I en del kommuner är barnåldersklasserna så små att till exempel kostnaden per enhet för att ordna grundläggande utbildning oundvikligen blir hög. Också förhållandefaktorer, såsom glesbygd och långa avstånd, ökar kostnaderna. För kommuner med låg nativitet är det ofta typiskt att andelen äldre är högre än genomsnittet och att skattebasen är sämre än genomsnittet. I framtiden bör det utredas huruvida det för vissa kommuners del också behövs finansiella sÄrlösningar, för att nödvändig basservice ska kunna ordnas överallt i Finland.

De stora städerna har också särdrag, såsom att befolkningstillväxten är koncentrerad till dem, hög (växande) andel med främmande språk som modersmål och intern differentiering. För att hantera dessutom utmaningar behövs det flera metoder, av vilka statsandelssystemet är bara en.

När kommunernas statsandelssystem utvecklas måste man bedöma hur systemet bättre skulle kunna beakta kommunernas särutveckling och de tryck som den medför på ordnandet av tjänster inklusive investeringar i anslutning till dem. Det är skäl att erkänna att olika kommuners differentierade utmaningar kan mötas endast i begränsad utsträckning genom att utveckla statsandelssystemet.

En skild fråga är hur en eventuell differentiering av kommunernas uppgifter ska beaktas när statsandelssystemet utvecklas. Det återstår att bedöma huruvida olika kriterier borde inkluderas i systemet enligt hur omfattande en enskild kommuns uppgifter blir i framtiden. Om uppgiftsdifferentieringen samtidigt innebär att finansieringssystemen differentieras eller delas i flera delar, skulle finansieringssystemets helhet bli mer komplicerad. Samtidigt skulle det möjliggöra separat finansiering av till exempel de största kommunernas mer omfattande uppgifter. För de minsta kommunernas del skulle uppgiftsdifferentiering kunna innebära att samarbetet främjas och finansieringen eventuellt inriktas till exempel regionalt.

Ersättningar för skatteförluster

I kommunernas bokföring är ersättningarna för skatteförluster en del av statsandelshelheten. I samband med att behoven av att utveckla finansieringssystemet dryftas är det bra att granska även dem.

Inom ramen för det nuvarande skattesystemet ökar det sammanlagda beloppet av ersättningarna för skatteförluster tämligen mycket varje år. I och med social- och hälsovårdsreformen överförs 70 procent av ersättningarna till välfärdsområdenas finansiering. Dessutom ändras skattesystemet så att i fortsättningen minskar de förluster som beror på ändringar i skattegrunderna avsevärt. I den nya situationen skulle det vara möjligt att överväga ett förfarande där de tidigare ersättningarna för skatteförluster överförs till statsandelen. Ersättningarna för skatteförluster skulle i fråga om varje valperiod utgöra en separat del under eget moment av statsandelsutbetalningen och därefter överförs till statsandelen. Detta förfarande skulle påverka kommunernas finansiering till den del som ersättningarna för skatteförluster avviker mellan kommunerna. Överföringen av statsandelar skulle genomföras kommunspecifikt per invånare genom att höga statsandelsprocentsatsen.

4.3.3 Statsunderstöd

Statsunderstöd som beviljas kommunsektorn enligt prövning är en viktig del av kommunernas finansieringshelhet. Öronmärkta statsunderstöd kompletterar statsandelarna med allmän täckning och är ett mer riktat sätt att anvisa kommunerna särskild finansiering. De

används till exempel för att utveckla verksamhet, starta försök och verksamhet, för specialuppdrag och ofta också för att genomföra politiska mål. Det har emellertid inte funnits någon helhetsbild av understöden. I finansministeriets pågående förvaltningsövergripande projekt för utveckling och digitalisering av statsunderstöden och dess kommunsektion har man dock utrett att 2020 beviljades kommuner, samkommuner och koncernkoncerner cirka 2,5 miljarder euro i statsunderstöd och det fanns över 200 olika understöd att söka.

Understöden är inte bara en finansieringskälla för kommunerna utan också ett sätt för staten att styra deras verksamhet. Genom statsunderstöden kan flera ministeriers eller deras förvaltningsområdens styrning riktas till samma verksamhet. Förutom att valet av utvecklingsobjekt styrs genom statsunderstöd, regleras ofta sätten att genomföra dem även strikt med kriterier och villkor i anslutning till beviljandet av understöd.

Statsunderstödsverksamheten är också förenad med arbetsdryga ansöknings-, förvaltnings- och rapporteringsförfaranden, som ofta är olika inom olika förvaltningsområden. Kommunerna har olika förutsättningar att ansöka om understöd, eftersom ansökan om och administreringen av understöd kräver resurser och erhållandet av finansiering förutsätter i regel också en självfinansieringsandel.

Statsandelshelheten har också behandlats som en del av det kommunpolitiska framtidsarbetet. Syrjänen och Sirviö (2021) lyfter fram att på kommunfältet förefaller olika statsunderstöd ofta öka administrationen och främja kortsiktiga projekt. Enligt utredningen borde det gallras bland de olika finansieringsformerna och finansieringen borde ha allmän täckning. Dessutom borde statsunderstöden utvecklas i en långsiktigare riktning, liksom samordningen mellan olika aktörer som beviljar statsunderstöd.

Rekommendationerna för att utveckla statsunderstödsverksamheten är i stor utsträckning länkade till rekommendationerna från projektet för utveckling och digitalisering av statsunderstöd (Finansministeriet 2021c) och Syrjänen och Sirviös (2021) analys. När statsunderstödsverksamheten utvecklas är förhållandet mellan olika finansieringsinstrument och valet av finansieringsinstrument. En del av funktionerna omfattas av statsandelsfinansieringens allmänna täckning, medan en del finansieras med understöd, ersättningar eller stöd. Statsunderstöden har upplevts som en fungerande stödform särskilt för att finansiera utvecklingsarbete, utredningar och försök. Understödet lämpar sig också för vissa investeringar och vissa situationsituationer, till exempel för att stödja genomförandet av strukturreformer liknande social- och hälsovårdsreformen. När statsunderstöden utvecklas borde man också beakta uppgifter som ges enskilda kommuner men som inbegriper regionalt eller nationellt utvecklingsansvar och som syftar till omfattande verkningar över kommungränserna.

Med avseende på statsunderstöden och en övergripande kommunpolitik är det viktigt att se kommunen som en aktör. Förvaltningsområdena borde samarbeta mera än nu och paketera statsunderstöd som gäller samma teman till större helheter än nu. Understöden bör inte användas som ett sätt att öka styrningen av kommunerna, och kommunerna bör ges tillräckligt stort spelrum, som självstyrelsen förutsätter, för att sköta de uppgifter som är föremål för understödet.

För kommunerna skulle det också vara viktigt att statsunderstödsprocesserna är förutsägbara och långsiktiga. Statsunderstödsverksamheten skulle vara effektivare om de helheter som finansieras skulle vara större, långvarigare och sektorsövergripande. I framtiden borde kommunernas statsunderstöd bättre än nu stödja kommunernas strategiska val för att främja invånarnas välfärd. En förändring av finansieringsvillkoren från en strikt åtgärdsbaserad modell mot en målbaserad modell skulle kunna förbättra finansieringens effektivitet och generera nya och effektivare lösningar för att genomföra kommunala tjänster.

Svaret på många av de utvecklingsbehov som nämns ovan är den nya verksamhetsmodell för statsunderstöd som skapats inom projektet för utveckling och digitalisering av statsunderstödsverksamheten samt de nya e-tjänster som stödjer den (haevustuksia.fi och tutkiavustuksia.fi). Förhoppningen är att utveckla statsunderstöden till ett effektivare sätt än nu att främja och uppnå samhällsmålen. Den nya verksamhetsmodellen för statsunderstöd utgår från fastställande av de samhälleliga behoven och fenomenen och identifiering av faktorer i anslutning till dessa fenomen. Målet är att utöka förståelsen för samhälleliga fenomen och de faktorer som påverkar dem och rikta statsunderstöden till de föränderliga behoven. Gemensamma e-tjänster och verksamhetssätt i anslutning till dem effektiviserar både de sökandes och beviljarnas verksamhet. I och med de e-tjänster som tas i bruk finns information om understöd som kan sökas och som beviljats, grunderna för beviljande, understödstagare, allokering samt åstadkomna effekter i tjänsten tutkiavustuksia.fi samt om statsunderstöd som kan sökas i tjänsten haevustuksia.fi. Enhetlighet åstadkoms genom tydliga och tillräckligt enhetliga förfaranden och verksamhetssätt, som utvecklas inom projektet. I kommunsektionen inom projektet för utveckling och digitalisering av statsunderstöd utarbetas under våren 2022 även andra konkreta åtgärdsförslag för att svara på identifierade utvecklingsområden. Kommunsektionens slutrapport publiceras i maj-juni 2022.

SLUTSATSER OM STEGVIS UTVECKLING AV KOMMUNERNAS FINANSIERINGSSYSTEM

- Kommunernas skattesystem är en relativt välfungerande helhet och det finns inga stora av ändringar i det. Det finns inga lösningar som gagnar hela kommunfältet när det gäller en utvidgning av kommunernas skattebas. Potentiella nya skatter, till exempel kapitalinkomstskatten, är förenade med betydande problem, såsom ojämn fördelning och svåröversäglighet.
- Kommunkattan är kommunernas viktigaste inkomstform också efter social- och hälsovårdsreformen. I fortsättningen borde strävan vara att ytterligare utöka dess effektivitet genom att överföra avdrag till statsbeskattningen. Fastighetskattens andel i inkomststrukturen ökar till följd av social- och hälsovårdsreformen, och dess vikt borde utökas ytterligare på ett kontrollerat sätt. Det är motiverat att behålla samfundsskattens kommunandel på ungefär nuvarande nivå, men grunderna för fastställande av fördelningen mellan kommunerna borde i något skede omvärderas.
- Statsandelarna för basservice minskar på hela kommunekonomins nivå till följd av social- och hälsovårdsreformen både absolut och som en del av kommunernas finansieringsstruktur. För en enskild kommun kan statsandelsberoendet antingen minska eller öka. Efter social- och hälsovårdsreformen och en eventuell överföring av arbets- och näringstjänsterna till kommunerna innehåller statsandelssystemet en avsevärd mängd olika förändringsutjämnings. Det finns ingen orsak att påskynda en reform av systemet, utan man bör följa och utvärdera dess funktionsduglighet i den nya situationen. Inför reformen är det motiverat att göra förstudier om faktorer som påverkar kostnadsunderlaget, till exempel inslaget av personer med ett främmande språk som modersmål.
- Statsandelssystemets utjämnings på basis av skatteinkomsterna bör inte behandlas separat från utjämnings av statsandelarnas kostnadsunderlag eller skatteinkomsterna som helhet. I princip borde alla skatteinkomster åtminstone delvis inkluderas i utjämnings på basis av skatteinkomsterna. Ett framtida utvecklingsalternativ som skulle kunna utredas är en övergång till ett system med komplettering av statsandelen som baserar sig på skatteinkomsterna, där ingen kommuns statsandel minskas på grund av utjämnings.

- Statsunderstödsverksamheten borde vara långsiktigare och statsunderstöden borde samlas till verkningsfullare helheter i fråga om sådana åtgärder där de är ändamålsenliga. Kommunen borde ses som en helhet när statsunderstöd beviljas. I kommunsektionen inom projektet för utveckling och digitalisering av statsunderstöd utarbetas våren 2022 närmare åtgärdsförslag för en ny och effektivare statsunderstödsverksamhet.

5 Kommunpolitiska framtidsscenarier

I arbetet har beretts tre alternativa scenarier som utgångspunkt för den framtida kommunpolitiken. Vart och ett av dem innehåller en egen uppfattning om kommunernas roll och betydelse i samhället, förhållandet mellan staten och kommunerna samt kommunpolitikens tyngdpunkter. Inget av dem erbjuder bara enkla lösningar och inget av dem innebär att den nuvarande utvecklingen kan fortsätta som sådan. Bakgrundsförutsättningarna för att genomföra de olika scenarierna varierar och vart och ett är förenat med egna utmaningar och möjligheter. Det väsentliga är emellertid att på grund av de utmaningar som beskrivs i kapitel 3 är fortsatt nuläge inte ett hållbart alternativ.

I den framtida kommunpolitiken måste man välja riktning, en övergripande gemensam framryckningslinje. Utan ett klart gemensamt mål och framryckningssätt finns det risk för att det inom olika förvaltningsområden fattas beslut som påverkar kommunerna och som vart och ett leder till olika utvecklingsgångar. Genom att lyfta upp scenarierna till diskussion vill man försöka hitta en gemensam linje för kommunpolitiken.

Det är också viktigt att analysera hur förhållandet mellan invånarnas självstyrelse och invånarnas grundläggande rättigheter ser ut i olika alternativ. Likaså är det viktigt att gestalta vilka konsekvenser scenarierna har för kommunens tjänster och servicestrukturer och hur konsekvenserna för finansieringen av kommunens ekonomi samt de offentliga finanserna utvecklas i de olika scenarierna. Treenigheten kommunal självstyrelse, offentlig service och hållbar finansiering har betraktats som en slags referensram för det kommunpolitiska arbetet (figur 1). Med hjälp av scenarierna har man försökt hitta lösningsförslag som skulle vara i balans med avseende på de ovannämnda ramvillkoren.

Scenarierna innehåller både åtgärder som ska vidtas nationellt och åtgärder som kommunerna kan och bör ta ansvaret för. Åtgärdernas skala varierar från stora reformer till mindre åtgärder. Också tidsspannet för genomförandet av dem varierar från korta till långsiktiga projekt. Scenarierna beskrivs separat för att deras olika tillvägagångssätt ska framträda. De har i regel tänkts vara varandras substitut, men å andra sidan kan man också se utvecklingsgångar och stigar mellan dem.

I de föregående kapitlen beskrivs en mängd teman jämte åtgärder med anknytning till kommunernas och kommunpolitikens framtid. Scenarierna innehåller hänvisningar till andra kapitel.

5.1 Scenario med stark utveckling av och ansvar för verksamheten

Kan social- och hälsovårdsreformen räcka till som lösning för att utveckla region- och lokalförvaltningen i Finland de närmaste åren? Borde kommunerna ges tid att hitta sin roll efter reformen och utveckla sin verksamhet i motsvarighet till den? Skulle kommunpolitiken kunna utgå ifrån att likvärdiga tjänster måste tryggas, men att kommunerna har stor makt att avgöra hur och inom vilka administrativa strukturer det sker? Vid sidan av omfattande handlingsfrihet införs förfaranden som i sista hand tryggar att de grundläggande rättigheterna tillgodoses i tillräckligt hög grad överallt.

Scenariot utgår från att man på riksnivå avhåller sig från omfattande nationella reformer av förvaltningsstrukturerna, med undantag av reformer som det redan fattats beslut om eller som är under beredning. Välfärdsområdena inleder sin verksamhet i början av 2023 och avsikten är att arbets- och näringstjänsterna ska överföras till kommunerna under 2024, men i övrigt revideras inte kommunernas förvaltningsstrukturer.

Kommunerna skulle i stor utsträckning själva leda sin förnyelse och anpassning till förändringar i omvärlden. De skulle kunna försöka hitta sätt att reformera verksamheten till exempel genom samarbete, försök, plattformarbete, digitalisering, kundorienterad utveckling eller andra utvecklingstrender. Scenariot ger kommunerna stor frihet, men för att genomföra det förutsätts att kommunerna tar stort ansvar samt har tillräckligt med förnyelseförmåga, resurser och kompetens.

Det är klart att i nuläget kan det vara utmanande för en stor del av kommunerna att ta tag i de möjligheter som scenariot erbjuder på grund av knappa utvecklingsresurser. Scenariot skulle kunna behöva stöd från frivilliga kommunsammanslagningar. De borde vara uttryckligen sådana strategiska kommunsammanslagningar som beskrivs i avsnitt 4.1.3, och som styrs av kommunernas egna strategiska mål, utvecklingen av livskraft och välfärd, ekonomiska orsaker, bättre möjligheter att svara för ordnandet av uppgifterna eller annars stärka kapaciteten. Scenariots utgångspunkt är idén om att kommuner med tillräckligt stark utvecklingskunskap känner till de utvecklingsåtgärder som är viktigast för det egna området.

Att man skulle avhålla sig från nationella, omfattande strukturreformer betyder inte att man skulle avstå från kraven på att servicen för människorna och deras ställning ska vara likvärdig. För att säkerställa detta skulle man vid behov hitta lösningar som säkerställer likabehandling med hjälp av så kallade stupstocksbestämmelser, som framför allt gäller åtgärder som kan garantera och förbättra tillgodoseendet av invånarnas grundläggande rättigheter och tjänsternas kvalitet. Om det skulle behövas förvaltningsstrukturella beslut

för att säkerställa detta, kan de fattas. Detta gäller till exempel situationer där en kommun hamnar i en speciellt svår ekonomisk ställning eller invånarnas tjänster eller grundläggande rättigheter äventyras.

I detta scenario skulle statens kommunpolitik i den stora bilden vara mycket möjliggörande och stödjande för kommunerna, men i sista hand skulle den strikt säkerställa människornas likabehandling. Kommunernas roll och ansvar skulle framhåvas ännu mera. En nationell utvecklingspolitik som förenar olika sektors sakkunskap skulle ha i uppgift att upptäcka och stödja önskade utvecklingsgångar i kommunerna, men å andra sidan se till att de grundläggande rättigheterna tillgodoses.

Tjänster och uppgifter

Statens styrning av kommunerna och detaljerade bestämmelser om kommunernas uppgifter har ofta motiverats med medborgarnas likabehandling på det sätt som beskrivs i avsnitt 4.2.1. Scenariot med utveckling av verksamheten och ansvar som utgår från kommunen lyfter fram möjligheterna att utveckla detta tankesätt. Om man i scenariot skulle lyckas skapa ett tillräckligt starkt stupstockelement som i sista hand tryggar tjänsternas kvalitet och invånarnas rättigheter, skulle man i statens kommunpolitik kanske kunna försöka betona styrning av mål och effektivitet i stället för att ständigt skärpa de detaljerade bestämmelserna om kommunernas uppgifter och förpliktelser. I styrningen och utvecklingen skulle till exempel uppföljningen av tjänsternas kvalitet och tillräcklighet kunna framhåvas, varvid kommunerna friare än nu skulle kunna avgöra genom vilka samarbets- eller andra arrangemang de kan åstadkomma tillräckligt högklassiga och likvärdiga tjänster. Scenariot skulle till exempel kunna erbjuda möjligheter att utveckla starkare kundorienterade tjänster över sektorsgränserna.

Scenariot lyfter med andra ord fram frågan vem som borde se till att likabehandling säkerställs samt utvärdera och övervaka tjänsterna och när detta borde ske. Man måste se att baksidan till omfattande handlingsfrihet och eventuell lindring av de detaljerade bestämmelserna om uppgifter kan vara accentuerad efterhandsövervakning och utvärdering av likabehandlingen samt åtgärder för att rätta till brister. Detta kan innebära att kommunernas egenkontroll ökar liksom att regionförvaltningsverkens laglighetsövervakning av kommunerna framhåvs.

I sista hand överförs skyldigheten att trygga medborgarnas grundläggande rättigheter och likabehandling i högre grad på staten, om kommunerna hamnar i en situation där de inte kan trygga tjänster för invånarna. Metoder kan tänkas vara ett utvärderingsförfarande som inleds både genom ekonomiska kriterier som liknar de nuvarande och genom nya kriterier som hänför sig till tryggheten av tjänsterna. Man kan dra paralleller med social- och

hälsovårdstjänsterna, där det i fortsättningen är möjligt att inleda utvärderingsförfarande i välfärdsområden genom kriterier som gäller verksamheten. Staten skulle ändå inte vara skyldig att trygga en enskild kommuns ekonomi och i sista hand existens genom exempelvis tilläggsfinansiering, utan skyldigheten skulle gälla att trygga invånarnas likabehandling och skulle kunna leda till exempelvis ändringar i kommun- eller samarbetsstrukturerna, rentav mot kommunens vilja, på samma sätt som det för närvarande är möjligt med stöd av kommunstrukturlagen.

Exempel på utveckling av verksamheten

I scenariot är möjligheterna att utveckla de tjänster som kommunen ordnar och stärka kommunens livskraft kopplade till kommunernas granskning av sin omvärld och utifrån den kontrollerat genomförda åtgärder för att utveckla tjänsterna och kommunens livskraft. Detta borde ske i en utvärdering av kommunens nuläge och kommande förändringar i omvärlden och deras inverkan på genomförandet av kommunens uppgifter som görs i samband med kommunstrategin. I det följande beskrivs några tankar om utvecklingen av kommunernas verksamhet, även om det säkert finns också andra möjligheter än de som lyfts fram här.

Ett viktigt sätt att stärka en kommuns verksamhetsförutsättningar har ofta varit intensifierat samarbete, som beskrivs i avsnitt 4.2.1. Samarbetet skulle kunna vara mera strategiskt och övergripande, vilket lagstiftningen redan nu möjliggör. Enligt idén om strategiskt samarbete skulle det dock ske i mer etablerade kommungrupper, vilket förhoppningsvis ökar långsiktigheten och förtroendet. Det strategiska samarbetet skulle basera sig på en helhetsbedömning mellan kommunerna om behoven av samarbete i nuläget och i framtiden. Det skulle vara djupt och omfattande, dvs. snarare gemensamt genomförande av flera tjänster genom gemensamma investeringar än enstaka verksamheter.

De kommuner som deltar i strategiskt samarbete skulle också arbeta tillsammans med olika utvecklingsuppgifter. Exempelvis i nätverkskommunmodellen, som redan utnyttjats, är kommunerna självständiga, men tjänsterna produceras gemensamt över kommungränserna. I modellen skulle också ingå att till exempel utarbeta en regionstrategi och harmonisera förvaltningsstadgorna i de kommuner som ingår nätverket. Modellen skulle också kunna inbegripa arbetsfördelning mellan tjänstemännen, till exempel kommundirektörerna, och specialisering på vissa ämnesområden. Ett såhär djupgående samarbete kan i praktiken börja lika en samgångssituation, varvid kommunerna torde behöva överväga också den möjligheten. Samarbete är en fråga inte bara för små kommuner, utan också städernas strategiska samarbete skulle kunna stärkas. Ett bra exempel på detta har varit de sex största städernas 6Aika-strategi, som är en omfattande helhet och består av sammanlagt tio projekt för hållbar stadsutveckling samt sysselsättning och kompetens.

När samarbetet utvecklas måste man minnas dess skuggsidor. Samarbete är ofta bra så länge alla har nytta av det och det råder samförstånd och förtroende mellan parterna. Om detta försämrats ger inte heller samarbetet önskad nytta, utan kan bli föremål för kommunernas deloptimering. Ett lyckat genomförande av scenariot skulle på vissa ställen förutsätta att kommunernas nuvarande samarbetskultur utvecklas. En nackdel med utökat samarbete kan ur demokratisk synvinkel anses vara att den indirekta demokratin utökas, att de frågor som kommunen själv kan besluta om minskar och att ansvarsförhållandena fördunklas. De olika samarbetsformerna är också förenade med ekonomiska utmaningar, som beskrivs närmare i scenario 5.2 i fråga om samkommunsmodellen och modellen med en ansvarig kommun.

Den ovan beskrivna modellen med en nätverkskommun hänvisar också till kommunernas roll snarare som samordnare av lokalt samarbete och som en lokal utvecklingsplattform än som en stark hierarkiskt fungerande servicekommun. Då skulle kommunen i enlighet med det nya ledningstänkandet fungera som en samordnare av olika verksamheter i området, som eftersträvar effektivt samarbete med olika aktörer. Man skulle försöka svara på utmaningarna genom samutveckling och genom att utnyttja invånarnas och lokalsamfundens kunskap och kompetens för att åstadkomma innovativa lösningar (Sahamies m.fl. 2021). Plattsformsmodellen framhäver kommunens serviceroll genom brett samarbete och kommunens väsen som en del av det vidare lokalsamhället. Både inom förvaltningsvetenskapen och i samband med främjande av digitaliseringen talar man om serviceecosystem, vars kärna utgörs av integration av kundorienterade tjänster mellan den offentliga, den privata och den tredje sektorn. I scenariot skulle dessa sektorers betydelse kunna stärkas i kommunernas vardag.

En förnyelse- och utvecklingsstig som ingår i scenariot är så kallad smart anpassning, som beskrivs mer ingående i avsnitt 4.1.2. Där som man ofta talar om smart anpassning särskilt i samband med landsbygdsområden och mindre stadsregioner, berörs också stora städer av utvecklingsstigar som utmanar städernas verksamhet. De beskrivs mer ingående i avsnitt 4.1.1.

Scenariot med stark utveckling av och ansvar för verksamheten skulle kunna inkludera till exempel incitament till en kommunal försökskultur, där kommunerna skulle kunna spjälka upp omfattande och komplicerade utmaningar till experimentella helheter. Med hjälp av försöken kan nyttan med åtgärderna förutses och studeras innan de införs i större skala. Försökskulturen får ändå inte införas som en summarisk kombination av olika verksamhetsmodeller, utan kommunen måste hitta motiveringar, mål samt resurser för nya försök och förändringar. Det måste dock påpekas att det krävs kunskaper och resurser för att inleda och genomföra försöken i kommunerna och för att kunna utnyttja dem i stor skala inom organisationen, vilket alla kommuner inte nödvändigtvis har i nuläget.

Digitaliseringen är en viktig metod att föra utvecklingen av verksamheten framåt. Den borde framför allt inbegripa klara lokala målsättningar på det sätt som beskrivs i avsnitt 4.1.5. I stället för stora, gemensamma systemlösningar skulle statens kommunpolitik ha som uppgift att stödja kommunerna och möjliggöra utveckling och samtidigt säkerställa interoperabel information och interoperabla system. En risk med den digitala utvecklingen i scenariot är ändå att skillnaderna i digital mognad kanske kvarstår och den nuvarande ojämna utvecklingen fortsätter.

Ekonomi

I scenariot med stark utveckling av och ansvar för verksamheten framhävs kommunens egna beslut om ekonomin. Kommunens egen ekonomi borde vara hållbar och ansvarsfull, på det sätt som beskrivs i avsnitt 4.2.4. Kommunlagens gällande bestämmelser om kommunens budget och ekonomiplan skulle fungera i detta alternativ. Scenariot i sig torde inte medföra något behov av att ändra bestämmelserna, men det löser inte heller problemet med kommunernas ekonomiska särutveckling.

Det kan också hända att skillnaderna i såväl kommunernas ekonomi och skattesatser som tjänsternas kvalitet och tillgänglighet ökar. Antalet kommuner med underskott beräknas öka 2022 och på nytt från och med 2024. Scenariot skulle skapa tryck på planeringen av kommunernas ekonomi och verksamhet. Särskilt investeringarna är en central fråga som påverkar den ekonomiska hållbarheten. Planeringen och finansieringen av investeringar kommer att accentueras och de har stor betydelse för den enskilda kommunens ekonomi.

Scenariot förutsätter inga direkta ändringar i statsandelssystemet, utan statsandelarna allokeras till kommunerna på nuvarande sätt oberoende av på vilket sätt kommunen ordnar tjänsterna och hur kommunens verksamhet är organiserad. Scenariot innehåller inte heller några nya utjämningsmoment utöver de som ingår i det nuvarande statsandelssystemet, med vilkas hjälp ekonomiska och verksamhetsmässiga skillnader mellan kommuner som genomgått en särutveckling skulle krympas under statens ledning.

Scenariot skulle inte heller förutsätta några direkta ändringar i kriterierna för inledande av utvärderingsförfarande i fråga om kommuner som har en speciellt svår ekonomisk ställning eller i utvärderingsförfarandets innehåll, men det skulle förutsätta att det föreskrivs om ett utvärderingsförfarande för att trygga tjänsterna. Dessutom borde man bedöma om underskott i en samkommuns koncernbokslut ska beaktas i kriterierna för inledande av utvärderingsförfarande i samkommunen.

Självstyrelse

Scenariot utgår inte från ändringar i lagstiftningen, utan från att man lyckas utveckla verksamheten med hjälp av informationsstyrning samt kommunernas egna lösningar. Då skulle kommunerna kunna behålla eller uppnå en ställning där de själva kan träffa val ur sitt eget perspektiv. Om detta lyckas skulle scenariot kunna leda till att den kommunala självstyrelsen faktiskt stärks. Om man däremot inte lyckas utveckla verksamheten på ett tillräckligt övergripande sätt med hjälp av informationsstyrning och kommunernas egna lösningar, är bedömningen av scenariot i mycket hög grad den samma som i den utvecklingsutsikt som beskrivits tidigare i rapporten och där det inte görs några väsentliga förändringar jämfört med nuläget (kapitel 3).

I scenariot ingår utvärderingsförfarandet i fråga om kommuner som har en speciellt svår ekonomisk ställning eller parallellt med det ett nytt utvärderingsförfarande, som innehåller kvalitativa element och element med anknytning till tillhandahållandet av tjänster. Detta skulle utan tvekan utvidga utvärderingsförfarandets användningsområde, vilket torde kunna betraktas som problematiskt ur rent kommunalt självstyrelseperspektiv. Genom det nya utvärderingsförfarandet skulle det å andra sidan bli möjligt att granska sådana frågor om den faktiska kvaliteten och tillgången på tjänster som har kopplingar till medborgarnas grundläggande rättigheter. På så vis skulle förändringen stärka kommuninvånarnas rättigheter och därmed också deras självstyrelse. Motsvarande vägning mellan den kommunala självstyrelsen och invånarnas grundläggande rättigheter har gjorts redan 2013, när det i kommunstrukturlagen intogs bestämmelser om möjlighet för statsrådet att besluta om sammanslagning av en kommun som befinner sig i en speciellt svår ekonomisk ställning även mot kommunens vilja, om det förutsätts för att trygga tjänsterna för kommuninvånarna.

Utvärdering och sammandrag

I scenariot med stark utveckling av och ansvar för verksamheten framhävs kommunernas möjligheter, förnyelse och utveckling. Det skulle i bästa fall kunna ge kommunerna lugn och ro att utvecklas, men för att kommunerna ska lyckas fånga de möjligheter som scenariot medför krävs ett mer strategiskt, långsiktigt och modigare grepp och att kommunen leds kompetent och aktivt. Scenariot förutsätter ett nytt utvecklingssteg jämfört med den nuvarande verksamhetskulturen. Det är väsentligt att förstå skillnaden mellan scenariot och nuläget, om det väljs som grund för kommunpolitiken.

En stor risk med scenariot är huruvida det i alla kommuner faktiskt finns tillräckligt med resurser, personal och kompetens, som skulle möjliggöra en kraftig utveckling av verksamheten som skiljer sig från nuläget. Framför allt för mindre kommuner kan detta vara en utmaning och göra det omöjligt för dem att genomföra scenariot. Å andra sidan skulle

just de kunna ha störst nytta av till exempel stärkt samarbete eller andra beskrivna förändringar i arbetsformerna. Om scenariot väljs skulle det kunna behöva stöd i form av frivillig förstärkning av kommunstrukturen. Medelstora städer har ofta i princip bättre möjligheter att förnya sina arbetsformer. Stora städer torde i sin tur i princip ha tillräckliga resurser att utveckla sina verksamheter, och scenariot innebär inga stora förändringar för dem. Däremot kan scenariot ge kommuner med stark utvecklingskapacitet och starka resurser det spelrum och den grad av frihet som de önskar. Den övergripande bedömningen är att det finns en risk för att kommunernas särutveckling ska tillta ytterligare, om den utvecklingspotential som ingår i scenariot förverkligas bara i de kommuner där utgångsläget har gjort det möjligt att allokera resurser till utvecklingsarbete.

En av de största utmaningarna med att omsätta scenariot i praktiken är hur man ska hitta en ny växel i utvecklingen av kommunpolitiken och kommunerna, med vars hjälp kommuner som befinner sig i mycket olika situationer ska kunna forma sin verksamhet i en mera verkningsfull, invånarorienterad och kostnadseffektiv riktning. Om scenariot genomförs skulle det vara viktigt att bedöma huruvida impulser utifrån och kommunernas egna granskningar räcker till för att omvärdera kommunens arbetsformer och roll och stödja utvecklingsgångar som ökar livskraften i en situation där kommunerna berörs av nationella och globala megatrender och förändringstryck, eller borde staten börja stödja förändringarna kraftigt. Risken är att utan tillräckliga mekanismer som reglerar samarbetet kan utveckling bli för långsam och tjänsterna differentieras ytterligare. Scenariot skulle i vilket fall som helst förutsätta stöd i form av ett aktuellt och heltäckande kunskapsunderlag om kommunernas tjänster, för att tillgången och kvaliteten på tjänsterna ska kunna följas och utvärderas.

Tabell 5. Sammandrag av scenariot med stark utveckling av och ansvar för verksamheten

Scenario med stark utveckling av och ansvar för verksamheten

Scenariots grundläggande logik	Man svarar på utmaningar i omvärlden med kommunerna egna betydande reformer av verksamheten, inte genom nationellt styrda förändringar av förvaltningsstrukturerna.
Beskrivning	Förutsätter mer strategisk och långsiktig samt modigare utveckling av kommunernas uppgifter och verksamhet, till exempel genom djupgående kommunsamarbete, smart anpassning eller digitalisering. Kommunerna skulle ha omfattande handlingsfrihet, men också ansvar för verksamhetens effektivitet. Staten skulle ha större rätt än nu att trygga likabehandling också i strid med kommunerna beslut, om de grundläggande rättigheterna inte tillgodoses
Tjänster och uppgifter	Nuvarande tjänster och uppgifter, men bestämmelserna om förpliktelse luckras upp eller åtminstone inte skärps. Kommunerna bestämmer själva hur de sköts (t.ex. i samarbete med andra kommuner).

Scenario med stark utveckling av och ansvar för verksamheten

Självstyrelse	Lyckad handlingsfrihet kan leda till att självstyrelsen stärks, men stupstocksbestämmelser skulle aktualisera avvägning mellan kommunal självstyrelse och invånarnas grundläggande rättigheter.
Ekonomi / finansiering	Betydelsen av kommunernas ekonomiska beslut och kommunens egna ekonomiska ansvar framhävs. Särskild uppmärksamhet på planeringen och finansieringen av investeringar. Risker är att de ekonomiska skillnaderna mellan kommunerna ökar.
Kommunens roller	Om scenariot lyckas framhävs kommunernas utvecklarroll och livskraftsroll samt roll som lokalsamfund (demokrati, gemenskap och livskraft), men detta förutsätter att kommunerna har tillräcklig utvecklingskapacitet.
Förhållandet kommun-stat	Utgångspunkten är att verksamheten utvecklas genom informationsstyrning och kommunernas egna lösningar. I sista hand har staten möjlighet och skyldighet att trygga likabehandling, m.a.o. statens efterhandskontroll stärks.
Möjligheter	Lokalt utvecklade reformer för lokala behov och kontrollerade specialisering och anpassning av kommunerna
Hot	Särutvecklingen tilltar, nuläget fortsätter och förtvinning hotar, kommunernas svårigheter att sköta ekonomin och locka invånare och arbetskraft fortsätter, de faktiska möjligheterna att sköta nya och utvidgade uppgifter försämras i alla kommuner, balansen mellan uppgifter och finansiering försämras ytterligare i en del kommuner.

5.2 Scenario med kriterier för att ordna service

I Finland finns det många små och resurssvaga kommuner med dålig slagtlighet i förhållande till kommunernas stora antal uppgifter. Befolkningsutvecklingen försämrar utsikterna för att ordna många tjänster ytterligare. Det behövs starkare anordnare i kommunerna också efter social- och hälsovårdsreformen. I detta scenario fastställs villkor för ordnandet av tjänster genom lagstiftning. Kommunerna kan själva välja om de uppfyller de lagstadgade kriterierna för att ordna tjänster i form av kommunsamarbete eller genom kommunsammanslagningar.

I scenariot skulle det föreskrivas om förutsättningarna att ordna vissa tjänster eller en viss tjänst. I praktiken betyder detta att den aktör som är ansvarig för att ordna en uppgift åläggs lagstadgade kriterier i anslutning till exempelvis befolkningsunderlag, åldersklasstorlek, personalresurser, kvalitetskrav eller andra omständigheter som är väsentliga för att ordna uppgiften. Om en enskild kommun inte uppfyller dessa kriterier, ska kommunen uppfylla dem antingen i samarbete med andra kommuner eller genom en kommunsammanslagning.

Modellen framhäver kommunernas roll som anordnare av tjänster. Den betonar också likvärdiga tjänster och tillgodoseende av de grundläggande rättigheterna. Modellen erbjuder ett bekant och beprövat alternativ att ordna uppgifterna och bereda lagstiftningen om dem inom olika sektorer. Alternativet fortsätter den starka anordnarens etos inom kommunpolitiken.

En modell som stödjer sig på kriterier för att ordna tjänster är särskilt bekant från projektet med en kommun- och servicestrukturreform, där det föreskrevs om krav på befolkningsunderlag för social- och hälsovårdstjänster. Projektet ledde till ett stort antal kommunsammanslagningar och ännu fler samarbetsområden. En del av kommunerna agerade inte på det sätt som kriterierna förutsatte, eftersom det inte fanns några förpliktande stupstocksbestämmelser de första åren av reformen. Bestämmelser om befogenheter för statsrådet att förplikta kommunerna till samarbete inom social- och hälsovården trädde i kraft först 2011.

I denna modell skulle det föreskrivas om en stupstock för kriterierna, dvs. om befogenheter för statsrådet att fatta beslut för kommunernas räkning, om kommunerna inte genom sina egna beslut inför tillräckliga lösningar för att uppfylla förutsättningarna. Då blir det aktuellt att bedöma om statsrådets befogenheter ska gälla endast skyldighet att samarbeta, eller ska vissa förhållanden leda till att staten inleder en särskild kommunindelingsutredning.

De viktigaste valen för att modellen ska lyckas har att göra med att specificera uppgifterna och i samband med dem kriterierna för att ordna tjänster. När social- och hälsovårdsuppgifterna överförs till välfärdsområdena förändras kommunernas uppgifter i hög grad. I en internationell jämförelse är kommunernas uppgiftsfält emellertid också i fortsättningen omfattande och inbegriper bland annat bildningstjänster, som är betydelsefulla med tanke på medborgarnas grundläggande rättigheter och där medborgarna måste kunna garanteras likvärdiga tjänster.

I modellen måste det också avgöras huruvida det skulle vara möjligt att avvika från förutsättningarna att ordna tjänster under vissa förhållanden och vilka dessa förhållanden skulle vara. Skulle de ha att göra med långa avstånd mellan kommunerna eller servicepunkterna eller några andra förhållandefaktorer, såsom tillgodoseende av språkliga rättigheter.

I det följande beskrivs samarbete mellan kommuner och kommunsammanslagningar som framryckningsmöjligheter i samband med scenariot.

Ökat samarbete

Det avgörande blir vilka slags samarbetsformer som skulle uppfylla förutsättningarna. Vid lagstadgat samarbete vilar enligt kommunallagen ansvaret för att ordna tjänster för kommunens räkning på en annan kommun eller en samkommun. Då kan enskilda kommuner som inte uppfyller kriterierna inte på basis av avtal komma överens om skötseln av uppgifterna, eftersom de inte bär ansvaret för att ordna dem. Kommunernas samarbete beskrivs mer ingående i avsnitt 4.1.4 och där nämns också behovet av att utreda situationen beträffande kommunernas samarbete med avseende på kommunernas och kommunens uppgifter efter social- och hälsovårdsreformen. Det kan hända att de samarbetsmodeller som byggts upp särskilt för social- och hälsovården, samkommun och modellen med en ansvarig kommun, inte motsvarar samarbetsbehoven hos framtidens kommuner, utan det blir aktuellt att utvidga det avtalsbaserade samarbetet eller att utveckla helt nya modeller.

Man måste också fundera på hur modellen förhåller sig till andra samarbetsbehov än sådana tjänster som styrs genom lagstadgade kriterier. I kommunerna bedrivs omfattande samarbete i fråga om många slags tjänster och det skulle vara ändamålsenligt att samma samarbetsorganisationer skulle sköta de tjänster som berörs av dessa kriterier vid sidan av andra uppgifter enligt kommunernas behov, så att kommunstrukturen och samarbetsstrukturerna inte splittras ytterligare.

Forskare som utvärderat projektet med en kommun- och servicestrukturreform anser att samarbete mellan kommunerna inte är en särskilt dynamisk lösning för att utveckla verksamheten, eftersom förändringar kräver förhandlingar mellan kommunerna och gemensamt godkännande (Kallio et al. 2012). Samarbete kan också öka det administrativa arbetet och i vart fall ge upphov till nya förvaltningsstrukturer. Samarbetsalternativet anses ha mindre avkastningspotential än kommunsammanslagningar, men samtidigt också mindre risker. I fråga om bägge främjar ett bra genomförande och korrekta strategiska mål nytta. Som en bra sida med ökat samarbete har också angetts bättre tillgång på personal och högklassigare tjänster. Om modellen genomförs borde man noggrant gå igenom erfarenheterna av projektet med en kommun- och servicestrukturreform och andra samarbetsförpliktande uppgifter och spegla de bästa framryckningssätten mot dessa erfarenheter, så att ett djupgående och strategiskt samarbete åstadkoms mellan kommunerna.

Jämfört med stärkt frivilligt samarbete kan samarbetsförpliktelser leda till negativa konsekvenser till exempel för stadsregioners frivilliga samarbete och förtroendet mellan kommuner. Modellen kan också öka spänningarna mellan kommunerna och staten. Det skulle vara viktigt att undvika en situation där nationella kriterier för att ordna tjänsterna förlamar annan gemensam utveckling i kommunerna. Svårare ekonomisk styrning kan också ses som en risk. Å andra sidan bör det påpekas att ramvillkoren för obligatoriskt samarbete inte nödvändigtvis gäller resursstarkare kommuner eller uppgifter som syftar till regionalt samarbete.

I kommunallagen föreskrivs det också om kommunmedlemmarnas möjligheter att delta. Om kommunernas verksamhet i fortsättningen i allt högre grad bedrivs i samarbete med andra kommuner, borde man fundera på hur kommunallagens bestämmelser om deltagande skulle kunna utvecklas för att bättre motsvara den förändrade situationen. Det är klart att samarbete innebär ett underskott i den representativa demokratin, men detta kan balanseras upp genom att framhäva invånarnas möjligheter att direkt påverka serviceproduktionen.

Kommunsammanslagningar

Kriterierna för att ordna tjänster skulle kunna fungera som incitament till frivilliga kommunsammanslagningar. Detta skulle sannolikt möjliggöra en enhetligare funktionell kommunstruktur. En sådan struktur skulle trygga ordnandet av basservice och forma människornas vardag så att invånarna mer direkt kan påverka de egna tjänsterna än om samarbetsalternativet genomförs. Målet är ändå inte sammanslagningar i sig utan att använda dem som ett verktyg för att trygga tjänsterna. Stärkandet av kommunstrukturen skulle kunna stödjas på de sätt som beskrivs i avsnitt 4.1.3.

Hittills har endast få stadsregioner genomfört strukturförändringar som omfattar hela regionen och som stödjer regionens funktion som enhetlig pendlingsregion i enlighet med kommunstrukturlagens mål. En svaghet hos kommun- och servicestrukturreformen var att enskilda kommuner kunde ställa sig utanför en regional kommunslagning, vilket gav upphov till nya samarbetsbehov. Om scenariot genomförs skulle man kanske också kunna bedöma på vilket sätt staten skulle kunna stödja övergripande och enhetliga kommunsammanslagningar. Om sammanslagningar också i stadsregioner skulle leda till en kommunstruktur som bättre motsvarar den funktionella stadsregionen, skulle scenariot kunna förebygga skadliga konsekvenser av konkurrensen mellan kommuner för regionens livskraft samt hantera utvecklingen av samhällsstrukturen bättre.

Tjänster och uppgifter

En väsentlig fråga i modellen är att bestämma vilken tjänst eller vilka tjänster förutsättningarna skulle gälla. Förutsättningarna borde härröra från behoven av att ordna en tjänst och en delad uppfattning om att förutsättningarna för att ordna tjänsten i fråga har försämrats och det behövs "bredare skuldror". Kriterierna borde vara sådana som främjar tjänster som ordnas på ett så ändamålsenligt sätt som möjligt ur kundens synvinkel och ekonomisk synvinkel. Ur kundens och invånarens synvinkel är det väsentligt att kriterierna inte leder till splittrade samarbetsstrukturer, utan att kundorienterade servicehelheter ombesörjs oberoende av om samarbets- eller kommunsammanslagningens modellen väljs för att uppfylla kriterierna.

Kommunerna har också efter social- och hälsovårdsreformen uppgifter som har att göra med till exempel tillgodoseendet av de grundläggande kulturella rättigheterna och där det är viktigt att möjliggöra likvärdiga tjänster för medborgarna. Även för sådana tjänster anses det allmänt behövas starkare anordnare. I den pågående reformen av sysselsättningstjänsterna planeras det likaså att uppgifterna ska överföras till kommunerna utifrån kriterier för ordnandet av tjänsterna. Det nuvarande kommununderlaget möjliggör inte heller alltid tillräckligt högklassiga tjänster inom andra uppgiftshelheter när enheterna blir för små.

Särskilt mindre kommuner stöter på utmaningar med skötsel av och kompetens för vissa uppgifter. Med avseende på tjänsternas kvalitet och kommunmedlemmarnas likabehandling skulle kriterier för ordnandet av tjänster främja samma kvalitet på tjänsterna i olika delar av landet. Villkoren och kriterierna för att ordna tjänster skulle alltså inte nödvändigtvis beröra resursstarkare kommuner.

Ekonomi

Scenariot skulle i princip kunna genomföras utifrån det nuvarande finansieringssystemet och genom att utveckla det på det sätt som beskrivs i avsnitt 4.3. Scenariot skulle inte förutsätta några direkta ändringar i statsandelssystemet, utan statsandelarna skulle riktas till kommunerna på nuvarande sätt oberoende av på vilket sätt kommunens verksamhet är organiserad. Ett alternativt sätt att utveckla finansieringen skulle dessutom kunna vara en så kallad huvudmannamodell, där statsandelen betalas till den kommun, den samkommun eller en annan aktör som ordnar tjänsten. Finansieringen skulle inte längre gå via kommunerna. Det måste också påpekas att då social- och hälsovårdstjänsterna överförs från kommunerna till välfärdsområdena, försvinner en dyr och oförutsägbar servicesektor från kommunernas ekonomi.

I alternativet skulle kommunerna kunna välja samarbete eller kommunsammanslagningar för att uppfylla kriterierna för att ordna tjänster. Kommunsammanslagningar bedöms inte medföra något tryck på förändringar av statsandelssystemet eller något behov av att inleda utvärderingsförfarande för att ändra kriterierna i högre grad än vad som annars behövs i avsnitt 4.2.4 och 4.3 i rapporten. För en enskild kommun som deltar i samarbetet försämras dock möjligheterna att påverka sin ekonomi något. Med tanke på ekonomin är det väsentligt att kommunerna har avtalat noggrant om de ekonomiska förhållandena, såsom betalningsandelar, kostnadsgrunder och kostnadsfördelning.

Om samarbetet skulle stärkas genom modellen med en ansvarig kommun, borde man granska framför allt hur samarbetet syns i den ansvariga kommunens ekonomi. I modellen kan kommuner i olika ställning har motsatta ekonomiska intressen. Den ansvariga

kommunens ekonomi påverkas av de investeringar som samarbetet kräver. Investeringarna kan öka den ansvariga kommunens skuldsättning och hyresansvar. Investeringar måste planeras med beaktande av den ekonomiska situationen och servicebehovet i samtliga kommuner som deltar i samarbetet. I modellen med en ansvarig kommun ingår samarbetet som helhet i den ansvariga kommunens bokslut, vilket kan göra det svårt att jämföra kommunerna, till exempel lån som tagits för att finansiera investeringar anges som den ansvariga kommunens skulder. Kommunallagens krav på ekonomisk balans gäller både den ansvariga kommunen och avtalskommunerna, men den ansvariga kommunens ekonomiska balans påverkas också av de andra kommunernas betalningsandelar samt andelar av kostnaderna. Således kan svag ekonomi och betalningssvårigheten i en kommun påverka även den ansvariga kommunens ekonomi negativt.

För finansieringen av sådana utgifter i en samkommun som inte kan täckas på något annat sätt svarar medlemskommunerna på det sätt som överenskommit om ansvarsfördelningen i grundavtalet. Samkommunen och dess medlemskommuner kan ha motsatta ekonomiska intressen. Investeringar kan öka samkommunens skuldsättning och hyresansvar. Investeringar måste planeras med beaktande av den ekonomiska situationen och servicebehovet i samtliga kommuner som deltar i samarbetet. Samkommunens bokslut fördelas i förhållande till grundkapitalsandelarna på medlemskommunernas koncernbokslut. Exempelvis samkommunens skulder fördelas på medlemskommunernas koncernbokslut. För bilden av ekonomin är det viktigt att betalningsandelarna till samkommunen är lika stor i medlemskommunens och samkommunens budget. Kommunen kan bli tvungen att anpassa sin ekonomi för att finansiera samkommunens verksamhet. Samkommunen kan bli tvungen att anpassa sin ekonomi, om en medlemskommuns ekonomiska situation avspeglas i dess budget på ett sätt som minskar betalningsandelarna till samkommunen.

Alternativet skulle sannolikt förutsätta ändringar i kriterierna för att inleda utvärderingsförfarandet i fråga om kommuner som har en speciellt svår ekonomisk ställning. Detta beror på att kommunerna skiljer sig från varandra i fråga om verksamhet och volym, vilket påverkar nyckeltalen och deras användbarhet som förutsättningar för att inleda utvärderingsförfarandet. Exempelvis nyckeltalet för beloppet av lån och hyresansvar kan avvika beroende på omfattningen av kommunens verksamhet. Effekten kan ta sig olika uttryck. Fast nyckeltalet överskrider det lagstadgade värdet beskriver detta inte nödvändigtvis till exempel den ansvariga kommunens förmåga att klara av sina förpliktelser, om avtalskommunernas betalningsandelar täcker driftskostnaderna och investeringarna.

I utvärderingsförfarandet går man redan för närvarande igenom kommunernas samsamarbetsavtal och de ekonomiska konsekvenserna av dem. Kommunallagen möjliggör till exempel inte obligatoriskt samarbete som en del av de åtgärder som det fattas beslut om i samband med utvärderingsförfarandet. Också ett sådant alternativ kan bedömas som en

del av utvecklingen av kommunallagen. I bedömningen måste man beakta olika aspekter på kommunal självstyrelse och tryggheten av tjänster.

Trycket på utvärderingsförfarandet i fråga om samkommuner kan öka i detta alternativ. Kommunallagen innehåller bestämmelser om utvärderingsförfarandet i en samkommun. Om en samkommun inte har täckt ett underskott i samkommunens balansräkning inom den tidsfrist som anges i kommunallagen kan finansministeriet, efter att ha hört samkommunen och dess medlemskommuner, förordna en oberoende utredare som har till uppgift att utarbeta ett förslag till avtal mellan samkommunen och dess medlemskommuner om balanseringen av samkommunens ekonomi. Det organ som utövar den högsta beslutanderätten i samkommunen och medlemskommunernas fullmäktige ska behandla det förslag till avtal som läggs fram av utredaren och avtalet ska delges finansministeriet. Samkommunens och medlemskommunernas budgetar och ekonomiplaner ska göras upp så att de förverkligar avtalet. Alternativet skulle kunna förutsätta behov av att utveckla förutsättningarna för att inleda utvärderingsförfarandet i en samkommun, om det blir vanligare med verksamhet i form av samkommuner.

Självstyrelse

Sett till grundlagsutskottets etablerade tolkning skulle alternativet vara tämligen lätt att genomföra och jämförelsevis oproblematiskt ur författningsrättslig synvinkel. Å andra sidan kan man fråga om en eventuell författningsbaserad reform kan byggas på etablerad tolkningspraxis när omvärlden förändras kraftigt.

I scenariot skulle kommunerna kunna välja om de uppfyller kriterierna för att ordna tjänsterna genom samarbete eller kommunsammanslagning. När kommunerna väljer sammanslagningalternativet kan det anses stärka den kommunala självstyrelsen och naturligtvis uppfylla förutsättningarna för den.

När det gäller samarbetsalternativet måste man bedöma uppgifternas karaktär och det valda organiserings sättet. En betydande del av de lagstadgade uppgifter som blir kvar i kommunerna kan betraktas som uppgifter som uttryckligen hör till den enskilda kommunen och de kan inte anses vara av överkommunal karaktär. Förändringspådrivaren för en eventuell lagstadgad reform skulle således inte vara den tidigare förutsättningen att ge tjänsten överkommunal karaktär, utan en försämring av kommunens förutsättningar att ordna tjänster som i huvudsak beror på externa orsaker. Den författningsrättsliga bedömningen av obligatoriskt samarbete avviker således från den som gällt social- och hälsovårdens samt räddningsväsendets uppgifter som tidigare de facto blivit överkommunala.

Till den del som det obligatoriska samarbetet skulle gälla uppgifter som inte är av överkommunal natur kan det antas att samarbetsarrangemangen skulle vara tämligen snäva. I många fall skulle det kunna vara fråga om samarbete mellan till exempel en större och en eller flera avsevärt mindre kommuner. Då kan det vara motiverat att fråga om det med tanke på det demokratiska systemet är motiverat att avvika från beslutssystemets invånarantalsbaserade proportionering. Det bör också påpekas att en ställning som möjliggörs av ensidig bestämmanderätt i princip alltid uppkommer när det finns två parter i ett samarbetsarrangemang. I reformprojekten under de senaste valperioderna har saken i princip överlåtit åt kommunernas inbördes överenskommelse. I den nya situationen kan detta inte betraktas som en helt tillfredsställande lösning, utan man borde överväga möjlighet för statsrådet att i sista hand avgöra saken.

Till den del som det obligatoriska samarbetet skulle gälla uppgifter som kan anses vara av överkommunal natur och som sköts genom flera kommuners samarbetsarrangemang erbjuder grundlagsutskottets etablerade tolkningspraxis en jämförelsevis stadig grund för eventuell författningsberedning.

Vid sidan av kommunal självstyrelse är det emellertid skäl att beakta att ur kommunmedlemmens eller kundens synvinkel kan kriterierna för att ordna uppgifter stärka tillgodoseendet av deras andra grundläggande rättigheter.

Utvärdering och sammandrag

Alternativet fortsätter på den tämligen traditionella linjen när det gäller förhållandet kommun-stat. Där framhävs nationellt enhälliga förväntningar på ordnandet av likvärdiga tjänster. Det är fråga om en modell som betonar olika kommunpolitiska sektorer och som också kan göra regleringen och finansieringen mer detaljerad även om detta i princip inte skulle vara eftersträvansvärt.

Av de styrformer som riktas till kommunerna skulle sådan författningsstyrning framhävas som gäller både strukturer och innehåll. Alternativet borde utvärderas och utvecklas vidare också med avseende på den övergripande av styrningen av kommunen, och inte granskas enbart uppgiftsspecifikt. Det är särskilt viktigt att fundera vad modellen skulle innebära med avseende på kommunens livskraftsuppgifter, om det anges kriterier för tjänster som betonar de grundläggande rättigheterna. I statens styrning borde det som motvikt till kriterierna för att ordna tjänster också finnas stöd och styrning som betonar kommunens handlingsfrihet, vilket beroende på kommutyp skulle kunna betyda utveckling av bebyggelsestruktur och infrastruktur, näringspolitik samt kulturella och fritidstjänster. Frågor om städers hållbara tillväxt och små kommuners smarta anpassning är lika relevanta i denna modell som i andra alternativa scenarier.

Kommunernas tidigare erfarenheter av obligatoriskt samarbete och obligatoriska kommunsammanslagningar har inte varit okontroversiella. Modellen skulle även denna gång kunna leda till regionalt delvis oändamålsenliga lösningar, där till exempel en centrumstad uppfyller gränsövervärdena, och sålunda inte söker samarbete med andra, trots att samarbete skulle vara nyttigt med tanke på funktionerna i regionen. Också centrumstaden kan bli ensam om kranskommunerna börjar samarbeta eller fundera på samgång. Kommunerna har också påpekat att olika lokala lösningar som utvecklas på naturlig väg och stöd för nytt nätverkssamarbete skulle vara viktigare än mekaniska kriterier för ordnandet av tjänster. Kriterierna borde också utvecklas tillsammans med kommunerna.

En annan utvecklingsgång som måste speglas mot modellen är digitaliseringens betydelse för kommunernas tjänster. Är det viktigaste i framtiden att fundera på kriterierna för att ordna tjänster, om man med tämligen små satsningar kan få digitala tjänster att fungera med betydligt större täckning än i ett område med ett visst befolkningsunderlag?

Tabell 6. Sammandrag av scenariot med kriterier för att ordna service

Scenario med kriterier för att ordna service

Alternativets grundläggande logik	Det föreskrivs om kriterier för att ordna tjänster för de tjänster där sådana förutsätts. Kriterierna kan uppfyllas genom samarbete mellan kommuner eller kommunsammanslagningar.
Beskrivning	Samarbete mellan kommunerna eller kommunsammanslagningar som metod att uppfylla förutsättningarna.
Tjänster och uppgifter	Det måste fastslås vilka tjänster och uppgifter som berörs. Exceptionella förhållanden måste kunna beaktas i bestämmelserna.
Självstyrelse	Ökat samarbete mellan kommunerna försvagar kommunens demokratiskt valda beslutsfattarens makt. Kommunsammanslagningar kan anses leda till kommuner med starkare självstyrelse.
Ekonomi	Ökat samarbete kan minska kommunens möjligheter att påverka den egna ekonomin. Kommunsammanslagningars ekonomiska konsekvenser är mycket beroende på hur sammanslagningarna genomförs.
Kommunens roller	Kommunens serviceroll framhävs
Förhållandet kommun-stat	Statens styrning är betydande framför allt i fråga om de tjänster som berörs av kriterierna. Förutsätter att uppmärksamhet fästs på även den övergripande styrningen av kommunerna.
Möjligheter	Starkare anordnare möjliggör likvärdigare tjänster, bättre tillgång på personal.
Hot	Kommun- och servicestrukturen splittras som kommunernas samarbete ökar. Brist på förtroende mellan kommunerna och i förhållande till staten.

5.3 Scenario med frigörelse från enhetskommunmodellen

Kommunerna är inte likadana sinsemellan. Förhållanden, befolkningstäthet, ekonomi, näringar och många andra saker varierar från kommun till kommun. Skulle vi kunna godkänna den rådande faktiska kommunpolitiken som grund och för förvaltningens del svara på särutvecklingen med olika lösningar? I detta tanke sätt skulle man officiellt avstå från enhetskommunuppfattningen och etoset som en stark grundkommun och ett kommunsystem som eftersträvar likhet.

I scenariot skulle kommunernas särutveckling godkännas som en utvecklingsgång som redan har inträffat och som kommer att fortsätta. Scenariot skulle vara ett svar på hur regioners och kommuners olikhet och olikartade behov ska beaktas i reformen. Man skulle sålunda inte försöka hitta en enda modell som skulle tänkas betjäna samtliga regioners utvecklingsbehov när det gäller problemen med och utvecklingen av en heterogen kommun- och regionstruktur i Finland. Forskning visar att det behövs många olika lösningsmodeller för att reformera förvaltningen och de måste betjäna olika behov (Kyösti m.fl. 2019).

I scenariot tas särskilda styrkor och utmaningar för olika kommuners utveckling som utgångspunkt för statens kommunpolitik i olika områden. Statens åtgärder för att stödja en positiv utveckling i kommunerna skulle variera regionalt beroende på kommunernas utgångsläge och den prognostiserade framtida utvecklingen. Å ena sidan skulle kommunerna kunna stödjas och styras starkare vid ordnandet av tjänster och utvecklandet av infrastrukturen, å andra sidan skulle de till exempel vid behov genom ökad avtalsmässighet och frihet kunna fungera som anordnare av tjänster och utvecklare av sin region. Scenariot skulle kunna innebära att kommunernas uppgifter differentieras, så att till exempel städerna svarar för vissa uppgifter som andra kommuner inte skulle ha. Det kan också innebära regionala, lagstadgade försök eller att kommuner och välfärdsområden kommer överens om uppgifter. På samma sätt som i andra scenarier måste man också här beakta medborgarnas likabehandling, de offentliga finansernas bärkraft och att livskraftens olika delområden samt välfärden är ojämnt fördelade mellan kommunerna och inom enskilda kommuner. Samtidigt är det viktigt att beakta att den kommunala självstyrelsen förverkligas.

Tjänster och uppgifter

Frigörelsen från enhetskommunmodellen skulle kunna genomföras antingen genom att föreskriva om olika kommuner direkt i kommunallagen eller som en behovsbaserad evolutiv utveckling. I denna framställning har den senare, dvs. stegvis framryckning, valts. Framryckning steg för steg skulle göra det möjligt att genomföra och etablera varje delhelhet som behöver reformeras. Den skulle också göra det möjligt att avancera flexibelt och

smidigt till skillnad från stora förvaltningsreformer. Skillnaden mot scenario 1, dvs. alternativet med stark utveckling av och ansvar för verksamheten, skulle vara att genom att frigöra sig från enhetskommunmodellen skulle man kunna stödja särutveckling med olika lagstiftningslösningar.

I det följande beskrivs några utvecklingsgångar genom vilka evolutiv särutveckling skulle kunna genomföras, men deras närmare innehåll samt möjligheterna att gå vidare med dem liksom tidtabellen återstår att utreda efter detta arbete.

Specialuppgifter för städerna

De första stegen för att erkänna särutvecklingen skulle kunna vara att granska huruvida städerna borde ha vissa särskilda uppgifter. Om det framkommer saker som särskilt berör städerna eller som beträffande vilka detta skulle vara den bästa lösningen, skulle uppgiften kunna anvisas städerna direkt i sektorslagstiftningen. Kommunallagens bestämmelser skulle kunna möjliggöra att även statliga myndighetsuppgifter överförs på kommunerna, om parterna genom avtal kan fastställa vad som skulle vara väsentligt att överföra. Framför de stora städerna har efterlyst ökad avtalsmässighet mellan staten och kommunerna. Avtalsmässigheten skulle kunna gälla till exempel flera uppgifter för kommunerna eller att ansvaret för att ordna uppgifterna omfördelas. När man bedömer möjligheten att utnyttja avtal måste det emellertid finnas tillräckligt med utrymme så att avtalen eller lagstiftningen om dem inte begränsar verksamhetens spelrum för mycket eller så att antalet avtal inte ökar på ett oändamålsenligt sätt.

Beroende på vilka uppgifter det är fråga om borde det avgöras hur de skulle skötas i andra kommuner. Om utmaningarna i samband med en uppgift inte berör andra kommuner är detta inget problem. Annars blir det aktuellt att bedöma till exempel huruvida kommuner kan avtala om att sköta uppgifter i samarbete eller borde det vara i någon mån obligatoriskt, varvid man skulle närma sig scenario 2. Ett alternativ skulle också vara att städerna under vissa förhållanden skulle ordna tjänster också för regionens övriga kommuner. Det borde bedömas uppgiftsspecifikt vilka städer som skulle beröras av specialuppgifter och skulle de kunna ansöka om sådana. Man måste också fundera på om det borde finnas separata lösningar för de största städerna eller metropolområdet.

Regionala försök

Frigörelse från enhetskommunmodellen skulle med andra ord ge en möjlighet att hitta varierande, fungerande lösningar i olika regioner. I scenariot skulle man kunna fundera på till exempel behovet av annan lagstadgad administrativ flexibilitet, såsom förvaltningsförsök. Framryckning via sådana skulle föra diskussionen mot lokala lösningar i stället för nationella jättereformer och skulle i bästa fall möjliggöra en flexibel utvecklingsprocess.

Förvaltningsförsöket i Kajaland, som pågick 2005 – 2012 och som gällde social- och hälsovårdstjänster, är hittills det mest kända omfattande kommunförsöket som gällt en viss region och en viss uppgift. Helsingfors stads särställning i den kommande social- och hälsovårdsreformen är ett färskt exempel på hur det genom lagstiftningen är möjligt att skapa olika administrativa lösningar på olika håll i landet.

Scenariot skulle innebära organisatorisk vidsträcktighet och ge till exempel starka möjligheter att beakta tillgodoseendet av språkliga rättigheter och ordna uppgifterna på ändamålsenligt sätt. Enligt språklagen är kommunen grundenheten för den språkliga indelningen och tvåspråkiga kommuner har delvis andra utvecklingsbehov och uppgifter, uttryckligen för att trygga invånarnas jämlikhet i förhållande till invånarna i andra kommuner.

Överenskommelse om skötsel av uppgifter mellan kommuner och välfärdsområden

Frigörelse från enhetskommunmodellen skulle också kunna innebära att kommuner och välfärdsområden kommer överens om att sköta uppgifter i samarbete i enlighet med regionala och lokala behov och önskemål. Om detta skulle godkännas som en form av särutveckling, borde man ändra lagstiftningen om välfärdsområden och fundera om kommunerna och välfärdsområdena själva skulle kunna avgöra vilka uppgifter som kan ordnas i områdena eller borde möjligheten gälla endast vissa uppgifter. Man måste också bedöma om det skulle vara möjligt att endast en del av kommunerna i välfärdsområdet överför skötseln av uppgifterna till området eller borde välfärdsområdet sköta uppgifterna för alla kommuner i området.

I detta sammanhang måste man naturligtvis bedöma vilka konsekvenser detta skulle ha för välfärdsrådets beslutsstrukturer och processer samt vilken kontaktyta som skulle uppstå mellan kommunerna och välfärdsområdet i fråga om skötsel av uppgifterna, ansvar, växelverkan och invånarnas möjligheter att delta och påverka. När man funderar på kommunernas och välfärdsområdenas samarbetsmöjligheter måste man också erkänna att välfärdsområdena i sig skiljer sig mycket från varandra vad gäller folkmängd, behov och omvärld. I Helsingfors och Nyland avviker lösningarna från resten av landet.

Olika möjligheter att genomföra evolutionen i lagstiftningen skulle utöver den ovan nämnda försökslagstiftningen kunna vara till exempel ramlagstiftning eller speciallagstiftning som gäller uppgifterna direkt. Man skulle kunna införa ramlagstiftning för stadsregioner på ett liknande sätt som i kommun- och servicestrukturen (2005–2011). Där skulle gå att definiera vilka städer och regioner som omfattas av tilläggsansvar, vilka slags ansvar det skulle vara fråga om, borde regionen planera verksamheten gemensamt och skulle verksamheten omfatta partnerskap, till exempel vara avtalsbaserad, mellan staten och städerna. Man skulle också kunna överväga om speciallagstiftningen om uppgifter borde ålägga städerna vissa ansvar direkt, till exempel genom sådana lösningar

av typen kriterier för att ordna tjänster eller tillstånd att ordna tjänster som används även för närvarande. Då skulle samma uppgift kunna skötas av olika organisationer beroende på område.

Alternativet skulle medföra nya utmaningar för lagstiftningen om kommunernas uppgifter och förpliktelser. När lagstiftning bereds skulle man vara tvungen att beakta att kommunerna har olika strukturer för ordnandet av uppgifterna och att bedöma hur en uppgift passar in i dem. Bestämmelserna om förpliktelserna att sköta uppgifter borde kunna vara sådana att de kan skötas av olika typer av organisationer i olika delar av landet. Det vilar i alla fall ett stort ansvar på dem som ordnar uppgifterna att se till att medborgarna behandlas lika, även om strukturerna för att ordna uppgifterna skulle variera i olika delar av landet. Med hjälp av en kommunpolitik som sätter sig in i olika områdens specialfrågor skulle man uttryckligen kunna stärka rättvisa utgångspunkter för människorna. I regleringspolitiken skulle man kunna betona å ena sidan tryggnad av de grundläggande rättigheterna i lagstiftningen och å andra sidan invånarnas påverkningsmöjligheter.

I det evolutiva tänkandet i scenariot lämnas möjligheten att det någon dag kan uppstå behov av att bedöma en differentiering av kommunernas ställning även genom lagstiftning öppen. Detta är dock inte en åtgärd som föreslås här och nu. I Finlands kommunhistoria förenhetligades kommunernas ställning genom 1977 års kommunallag. Före det var kommunformerna i Finland städer, köpingar och landskommuner. Under tidigare årtionden förekom vid sidan av eller före dessa även samhällen med sammanträngd befolkning och osjälvständiga köpingar (Kolbe och Hannikainen 2021). Trots att de historiska exemplen inte som sådana fungerar som framtida kommunmodeller är det bra att lägga märke till att de har funnits. I många europeiska länder finns det även i dag kommuner med olika ställning.

Ekonomi

Eftersom kommunernas ställning i evolutionen inte skulle differentieras juridiskt, skulle alternativet inte automatiskt förutsätta att det nuvarande finansieringssystemet ändras. Alternativet innehåller flera olika modeller för att ordna uppgifterna som kan påverka hur uppgifterna finansieras och hur finansieringen riktas till kommunerna. En närmare utvärdering av dem ur finansieringsperspektiv är möjlig först när man vet mera om de uppgifter som hänför sig till dem och hur uppgifterna skulle ordnas i detalj.

Med tanke på finansieringssystemet skulle en sådana situation vara tydligast där städerna har särskilda uppgifter eller avtal med staten och får särskild finansiering för att sköta dessa uppgifter. Detta borde dock genomföras på något annat sätt än med öronmärkta

statsunderstöd. Det borde också bedömas om det finns risk för att ytterligare uppgifter skulle leda till tryck på att skärpa beskattningen.

Om en del kommuner skulle sköta uppgifter för andra kommuners räkning, skulle alternativet i princip vara det nuvarande statsandelssystemet eller en huvudmannamodell där alla kommuner deltar i finansieringen av uppgifterna.

Ett sådant alternativ där alla kommuner deltar i finansieringen men inte i beslutsfattandet om tjänsterna torde inte kunna betraktas som möjligt med avseende på varken finansiering eller demokrati. I en differentierad lösning med avtal mellan kommunerna skulle ersättningar mellan kommunerna i vilket fall som helst spela en egen roll.

Om kommunernas uppgifter i sinom tid skulle differentieras också genom lagstiftning, skulle det sannolikt förutsätta en övergripande reform av kommunernas skatte- eller statsandelssystem. I reformen borde det säkerställas att kommunerna klarar av sina återstående ekonomiska ansvar och skyldigheter, till exempel lån.

Om de resurser som uppgifterna kräver ligger bakom differentieringen av kommunernas uppgifter eller lagstiftningen därom, och finansieringen styrs direkt till den anordnande kommunen, borde ekonomin i kommunen med anordnaransvar klara av de uppgifter som kommunen ansvarar för på ett riskfriare sätt än nu. I ett sådant alternativ framhävs beslutet om kommunens ekonomi, men kommunen skulle ha större spelrum till följd av de differentierade uppgifterna. En kommun med bredare verksamhet skulle ha större möjligheter att allokera till buds stående resurser till uppgifterna. I en sådan kommun som har snävare uppgifter, allokeras resurserna på motsvarande sätt till dessa uppgifter. Då skulle det vara lättare att uppnå balans i kommunens ekonomi, åtminstone på kort sikt.

Differentiering av enbart finansiering och uppgifter avgör ändå inte hela den kommunala ekonomins särutveckling, som påverkas av finansieringsnivån och flera andra faktorer. Olika uppgifter för kommunerna skulle kunna leda till att kommunernas inkomstbas och därmed hela den kommunala ekonomin differentieras. I scenariot framhävs kommunens egna åtgärder vid sidan av befolkningsutvecklingen och andra förhållandefaktorer. Kommunens egna lösningar, till exempel dess förmåga att dämpa kostnaderna, och kommunens näringspolitik framhävs. De ekonomiska utmaningarna skulle riktas mot kommunerna på olika sätt beroende på hur omfattande uppgifter de sköter och i vilka samarbetsarrangemang de deltar.

Scenariot med frigörelse från enhetskommunmodellen torde inte medföra några behov av att ändra bestämmelserna om kravet på balans i kommunens ekonomi. Det skulle ändå skapa tryck på att planera kommunernas ekonomi och verksamhet. Frigörelse från enhetskommunmodellen skulle sannolikt förutsätta ändringar i kriterierna för inledande av

utvärderingsförfarande i fråga om kommuner som har en speciellt svår ekonomisk ställning. Detta beror på att kommunerna skulle skilja sig från varandra i fråga om verksamhet och volym, vilket skulle påverka nyckeltalen och deras användbarhet som förutsättningar för att inleda utvärderingsförfarande. I alternativet framhävs betydelsen av kommunens egna beslut om ekonomin och ordnandet av tjänster.

Självstyrelse

Ur den kommunala självstyrelsens perspektiv skulle det tydligaste och mest godtagbara av de alternativ som ingår i scenariot vara ett sådant där det går att hitta en uppgift som lämpar sig för till exempel stora städer att sköta, och de andra kommunerna behöver inte fundera på saken. Då skulle också finansieringen för att sköta uppgiften kunna anvisas dessa städer på det sätt som beskrivits ovan.

Uppgifterna skulle också kunna differentieras på så sätt att det i princip skulle vara fråga om en uppgift som endast vissa kommuner sköter, och de skulle få finansiering för den. Kommunerna med anordnaransvar skulle på det sätt som särskilt föreskrivs i lag ombesörja tillgången på tjänster också i andra kommuner. I en sådan modell skulle det bli aktuellt att bedöma åtminstone modellens godtagbarhet med avseende på demokratiprincipen och likabehandlingen.

Differentieringen av uppgifter skulle också kunna ske så att det föreskrivs i lagstiftningen att kommunerna och välfärdsområdena kan avtala om samarbete sinsemellan. Då skulle en del av kommunerna kunna sköta uppgiften själva medan välfärdsområdet skulle svara för skötseln av uppgiften för andra kommuners del. Modellen skulle i praktiken leda till att både kommunernas och välfärdsområdena uppgifter differentieras i olika områden. I en författningsrättslig bedömning blir det i praktiken således aktuellt att fundera på självstyrelsens kärninnehåll i den meningen hur omfattande differentiering mellan aktörerna som är godtagbar på respektive förvaltningsnivå. Vid bedömningen är det åtminstone av betydelse huruvida det är fråga om avtal mellan aktörerna eller lagstadgat samarbete.

Bedömning och sammandrag

Väljs frigörelse från enhetskommunmodellen skulle det förutsätta fortsatta utredningar om hur den ska inriktas och genomföras och vad som skulle vara en ändamålsenlig tidtabell. Framför allt borde det avgöras i fråga om vilka uppgifter det skulle finnas behov av en dylik differentiering och hur mycket dessa behov varierar mellan områdena. Med hjälp av konkreta exempel skulle man kunna börja söka behov av varierande lösningar för att ordna uppgifterna. Scenariot skulle möjliggöra en grundlig diskussion om vilka uppgifter

som borde organiseras hur och på vilken förvaltningsnivå på olika håll i landet. Det borde genomföras så att frigörelse från enhetskommunmodellen kan ske behovsorienterat, lagenligt, motiverat och berättigat samt kontrollerat. Kommunerna borde involveras starkt i planeringen och genomförandet av alternativet, för att deras behov ska kunna beaktas.

Kommunens två väsen (kommunen å ena sidan som verkställare av den nationella politiken och å andra sidan som ett eget lokalsamhälle) och olika roller (t.ex. service-roll, myndighetsroll, utvecklarroll, livskraftsroll, gemenskapsroll, demokratiroll) framhävs i modellen enligt dess grundtanke på mycket olika sätt på olika håll i Finland. Kommunens betydelse som serviceanordnare bestäms enligt bärkraften och varierar beroende på situationen. Scenariot ger kommunerna goda möjligheter att precisera sina livskraftsuppgifter inom ramen för deras allmänna verksamhetsområde. På så sätt skulle kommunernas livskraftsroll kunna framhävas mycket kraftigt i scenariot. Det skulle accentuera kommunernas betydelse som lokalsamhällen med egen prägel. Det skulle tillåta regionala och lokala variationer när verksamheten ordnas. Scenariot skulle erbjuda möjligheter att utveckla kommunens demokratiroll och på många ställen sätta den i centrum för kommunuppfattningen.

Scenariot skulle skapa grund för ett mera interaktivt och mångsidigt förhållande kommun-stat, i själva verket för flera samtidiga förhållanden kommun-stat. Å ena sidan skulle i kommunpolitiken framhävas både en samordnande stadspolitik och en landsbygds- och skärgårdspolitik som syftar till smart anpassning. Å andra sidan skulle scenariot kunna splittra styrhelheten och öka de detaljerade bestämmelserna om uppgifter och förpliktelser när dessa skräddarsys för olika situationer.

När evolutionsstegen preciseras skulle det vara viktigt att gestalta hur den offentliga förvaltningen och organiseringen av uppgifter som helhet skulle se ut i olika delar av landet, när de nya välfärdsområdena inleder sin verksamhet och arbets- och näringsreformen framskrider samtidigt. Å andra sidan skulle varierande strukturer kunna leda till att strukturerna för representativ demokrati differentieras, varvid det är viktigt att se till att beslutsfattandet är demokratiskt och att deltagandemöjligheterna utvecklas så att de motsvarar invånarnas behov. Man måste också undvika en situation där splittringen skulle förefalla rörig ur invånarnas perspektiv. För att förhindra detta borde man utveckla samordningen mellan alla anordnare av offentliga tjänster så att offentliga tjänster tillhandahålls och kommuniceras till invånarna som en människonära helhet som inte är beroende av anordnarorganisation. Detta skulle förutsätta en stark och interaktiv planering av och kommunikation om tjänsterna. På nationell nivå skulle det kunna skapas enhetliga verktyg och utvärderingsramverk som stödjer detta för politik- och lagberedarna. På lokal nivå skulle det vara bra med förhandsbedömning och förhandsplanering beträffande vilka behov av att utveckla demokratin och delaktigheten som lösningarna ger upphov till och hur de ska utvecklas för att motsvara invånarnas behov.

Tabell 7. Sammandrag av scenariot med frigörelse från enhetskommunmodellen**Scenario med frigörelse från enhetskommunmodellen**

Alternativets grundläggande logik	Kommunernas särutveckling godkänns och olika administrativa och uppgiftsmässiga lösningar godkänns, men det föreskrivs inte om kommuner med olika ställning i kommunallagen.
Beskrivning	Stegvisa behovsorienterade lösningar, till exempel utvecklande av städernas ställning och uppgifter, stadsregioner, försökslagstiftning, regionala förvaltningsförsök, samarbete mellan kommuner och välfärdsområden, översyn av uppgiftsfördelningen mellan staten och kommunerna.
Tjänster och uppgifter	Det måste fastställas vilka tjänster och uppgifter som berörs. Likabehandling måste tryggas. I bestämmelserna måste olika lösningar på olika håll i landet kunna beaktas.
Självstyrelse	Demokrati och likabehandling måste bedömas liksom lösningarnas frivilliga eller obligatoriska karaktär. Det tydligaste alternativet skulle vara uppgifter som lämpar sig för stora städer och som de andra kommunerna inte behöver fundera på.
Ekonomi	Eftersom kommunernas ställning inte skulle differentieras juridiskt, skulle alternativet inte automatiskt ändra på det nuvarande finansieringssystemet. När uppgifter anvisas vissa kommuner direkt, skulle huvudmannamodellen aktualiseras. Olika lösningar på olika håll i landet löser inte i sig differentieringen av ekonomin och utmaningarna med den kommunala ekonomin.
Kommunens roller	Framhäver servicerollens särskilda behov och å andra sidan dess varierande innehåll beroende på område. Stark betoning på kommunernas särprägel som lokalsamhällen tillåts.
Förhållandet kommun-stat	Flera interaktiva förhållanden kommun-stat. Samordning behövs så att styrningen inte splittras.
Möjligheter	Olika kommuner beaktas och stöds bättre i statens kommunpolitik. De mest ändamålsenliga lösningarna på olika håll i landet.
Hot	Det offentliga förvaltningsystemet som helhet är varierande och rörligt i olika delar av landet. Likabehandling måste ombesörjas. Är uppgifterna eller uppgiftshelheterna tillräckligt tydliga för att kunna differentieras?

6 Slutsatser

Särutveckling, strukturella reformer och globala fenomen förändrar kommunerna

Kommunerna befinner sig mitt i en enormt stor och mångfasetterad brytningstid. Befolkningens stigande medelålder och den låga nativiteten sätter hela nationen på prov, men påverkar dessutom enskilda kommuner på mycket olika sätt. Urbaniseringen och trenden att befolkningen koncentreras till några få områden påskyndar kommunernas särutveckling. När befolkningen i arbetsför ålder minskar försvåras tillgången på kompetent personal för att ordna service. För att säkerställa en hållbar utveckling krävs omfattande investeringar, liksom för att utveckla den nationella infrastrukturen och hålla den i skick. Allt detta tryck riktas samtidigt mot ett Finland med kommuner med mycket varierande egenskaper och resurser.

Vid sidan av särutvecklingen och hållbar utveckling orsakar de nationella strukturella reformerna en betydande omvandling av kommunfältet. Överföringen av social- och hälsovårdstjänsterna samt räddningsuppgifterna till de nya välfärdsområdena förändrar kommunens karaktär och roll samt skapar en ny konstellation inom den offentliga förvaltningen. Social- och hälsovårdsuppgifterna försvinner, men kvar finns fortfarande ett starkt ansvar för att främja kommuninvånarnas välfärd. Efter social- och hälsovårdsreformen framhävs bildningsväsendets uppgifter och tjänster i kommunernas uppgifter. Ett funktionsdugligt kommunalt bildningsväsende som utvecklas är en förutsättning för inte bara lokal utan också nationell livskraft och konkurrenskraft. Kommunerna bär i egenskap av anordnare av utbildningstjänster ett stort ansvar för hela Finlands kompetensunderlag och humankapital och därigenom för att skapa ekonomisk tillväxt och förutsättningar för sysselsättning. Den planerade överföringen av arbets- och näringstjänsterna till kommunerna innebär också en stor förändring av kommunernas uppgiftshelhet efter social- och hälsovårdsreformen. Reformernas sammantagna konsekvenser måste bedömas omsorgsfullt i fortsättningen.

Trots att överföringen av social- och hälsovårdsuppgifterna till välfärdsområdena i praktiken lättar så gott som alla kommuners akuta och kommande kostnadstryck, har det fördröjda ikraftträdandet hunnit påverka kommunernas spelrum negativt, i hög grad på grund av att befolkningen blivit äldre. Kommunernas utgångsläge varierar mycket när det gäller ikraftträdande av social- och hälsovårdsreformen. Trots omfattningen löser reformen inte alla frågor om kommunfältets hållbarhet. Exempelvis för de största städerna innebär internationaliseringen och den växande befolkningen som talar främmande språk både utmaningar och möjligheter.

Social- och hälsovårdsreformens konsekvenser för kommunerna går ännu inte att bedöma till alla delar. I fortsättningen blir det lättare att förutse ekonomin och verksamheten, men den ungefär hälften mindre driftsekonomin efter social- och hälsovårdsreformen krymper ändå kommunernas anpassningsmarginal. Också kommunernas inkomststrukturer förändras; i den stora bilden ökar skatteinkomsternas betydelse i snitt medan statsandelarnas minskar, om än det kan gå tvärtom i enstaka kommuner, till exempel huvudstadsregionens stora städer. Skillnaderna mellan kommunerna är dock stora i dessa förändringar. Det är motiverat att följa hur förändringarna i inkomststrukturerna påverkar kommunernas spelrum i fråga om driftsekonomi och investeringar, också som en del av förberedelserna för de kommande årens finansieringsreformer. I detta skede är det dessutom inte möjligt att fullt ut försäga konsekvenserna av den planerade överföringen av arbets- och närings-tjänsterna till kommunerna.

Utöver de ekonomiska effekterna förändrar de omfattande strukturella reformerna kommunernas verksamhet i hög grad och ger upphov till nya kontaktytor mellan kommunerna och välfärdsområdena. Fungerande kontaktytor mellan kommunerna och välfärdsområdena är i en nyckelposition för att åstadkomma smidiga servicekedjor för invånarna. Ur kommunernas synvinkel förefaller det motiverat med en lugn period efter de stora reformerna för att man ska få anpassa sig till reformerna och den nya situationen. Dessutom vore det väsentligt att få en konsekvent uppfattning om välfärdsområdenas väsen, uppgifter och självstyrelse längre in i framtiden.

Kommunerna måste stärkas – förutsätter att olikheter erkänns

I det kommunpolitiska arbetet har strävan varit att framhäva kommunens två viktiga grundläggande väsen: rollen som tjänsteanordnare (basservice- och myndighetsroller) och lokalsamfundsrollen (livskrafts- och demokratiroller) samt den utvecklarroll som hänför sig till bägge. För att verkligt utnyttja den sistnämnda krävs att kommunerna har tillräckliga resurser och utvecklingskapacitet. Kommunens uppgift kan inte vara att 'bara klara sig', om den speglas mot kommunens grundläggande uppgift, att främja invånarnas välfärd. I detta arbete har man funderat särskilt mycket på hur kommunerna i Finland och den kommunala självstyrelsen skulle kunna vara tillräckligt starka, slagtåliga och anpassningsbara för att möta de utmaningar som följer med samhällsförändringen och de olikriktade hållbarhetskraven.

Med tanke på kommunekonomin som helhet har det traditionellt varit centralt hur den ekonomiska tillväxten, sysselsättningen och därmed kommunernas skatteinkomster har utvecklats. Sakens betydelse minskar åtminstone inte med de administrativa reformerna.

Även i fortsättningen är det av avgörande betydelse för hela kommunsektorn och de enskilda kommunerna hur skatteinkomsterna ökar på nivån för hela kommunekonomin. Åtgärder som främjar ekonomisk tillväxt och sysselsättning på lång sikt är således fortfarande den mest verkningsfulla kommunpolitiken.

Särutvecklingen lyfter fram frågan om kommunernas slagtlighet på såväl kort som lång sikt och kommunernas livskraft i olika avseenden. Många kommuners ekonomiska situation är redan svår, även om boksluten tillfälligt har varit i bättre balans på grund av statens omfattande coronastöd. Kommunernas förmåga att investera och hantera de risker som är förenade med investeringarna är en skild fråga. Om kommunsektorns investeringar förblir på nuvarande nivå, stiger deras relativa andel av kommunernas utgiftsstruktur efter social- och hälsovårdsreformen. Med tanke på kommunernas hela ekonomi och riskhantering (inklusive ränterisken) är det viktigt att investeringarna dimensioneras hållbart och anpassas till den inkomstutveckling och skuldskötsel förmåga som är realistisk i framtiden.

En del av de frågor som måste lösas, såsom klimatförändringen eller tillgången på arbetskraft, är desamma för alla kommuner. Å andra sidan skiljer sig möjligheterna i många avseenden mellan kommunerna och regionerna. Det finns inga enskilda enkla lösningar. Därför har även i detta arbete flera olika framryckningsmöjligheter av varierande storlek intagits i den framtida kommunens och kommunpolitikens verktygsback.

Kommunernas olikheter och resursskillnader är starkt kopplade till geografin och den splittrade kommunstrukturen. I en nordisk kontext är kommunerna i Sverige och Danmark i medeltal klart större än i Finland; i Norge och Finland påminner åter strukturerna mycket om varandra – även om den offentliga ekonomins spelrum i Norge har möjliggjort större satsningar på kommunsektorn. Den allmänna viljan till kommunsammanslagningar har varit ringa efter sammanslagningssvågen i samband med projektet med en kommun- och servicestrukturreform i början av 2000-talet och den kommunreform som då eftersträvades men inte förverkligades. Dessa kan anses ha varit de sista försöken att i Finland åstadkomma en struktur med kapacitetsstarka baskommuner som också skulle ha möjliggjort en enhetlig styrning av lagstiftningen, uppgiftsfältet och utvecklingen från statens sida. Kommunstrukturen i Finland är fortfarande splittrad och domineras av små kommuner. Vissa konstellationer som framhävts ytterligare de senaste åren, såsom spänningen mellan den skärpta sektorslagstiftningen, som beror på att de grundläggande fri- och rättigheterna stärkts, och den kommunala självstyrelsen, härrör starkt från den splittrade kommunstrukturen eller åtminstone från att det finns alltför många resurssvaga kommuner. Kommunsammanslagningar eller samarbete mellan kommunerna utnyttjas enligt olika ministeriers åsikter inte tillräckligt för att trygga servicen.

I sista hand försvårar kommunernas olikheter och resursskillnader drivandet av en verkningsfull kommunpolitik och ur lagstiftarens synvinkel en rättvis samhällsutveckling.

Eftersom inställningen till en utveckling av kommunstrukturen fortfarande är motvillig har i detta kommunpolitikarbete utformats alternativa sätt att närma sig hållbarare kommuner. Vissa förslag, såsom differentiering av uppgifterna eller skärpta kriterier för anordnaransvar, kan ses som alternativa sätt att stärka kommunerna. Kortfattat kan man konstatera att det inte längre är möjligt att gå vidare med enhetskommuntanken och den politik som följer av den i en verklighet med olika kommuner som genomgår en särutveckling. Det kan vara svårt att ge upp detta tankesätt för såväl kommunerna som de statliga aktörerna.

En målveten kommunpolitik är på många sätt nödvändig med tanke på kommunernas framtid. Om den nuvarande kommunpolitiken fortsätter är risken att problem som kräver åtgärder göms undan eller att man blir tvungen att hela tiden lappa över problemen med mera bidrag, vilket tillsammans med finanseringstrycket från välfärdsområdena skulle vara en svår väg för statsfinanserna och hela den offentliga ekonomins hållbarhet.

Under det kommunpolitiska framtidsarbetet har frågor med anknytning till särutvecklingens ytterligheter, stora städer och kommuner med krympande invånarantal, framhävts. Att ytterligheterna framhävs kan ses som ett naturligt resultat när man söker kommunpolitiska lösningar, eftersom grunden för kommunpolitiken har lagts under en tid då skillnaderna mellan kommunerna var mindre. Detta betyder ändå inte att kommunpolitiken skulle drivas med beaktande av endast de stora städernas eller de små kommunernas problem och möjligheter. För att den negativa utvecklingsspiral som målades upp i rapporten om kommunernas lägesbild som ingående beskrev kommunernas situation (finansministeriet 2020a) ska kunna undvikas, vore det skäl att i fortsättningen driva en mer medveten, samordnad, långsiktig, förutsägbar och lösningsinriktad kommunpolitik. För denna rapport har insamlats de viktigaste temaspecifika slutsatserna samt alternativa kommunpolitiska scenarierna, vilkas syfte är att fastställa en konsekvent planlösning för det beslutsfattande som berör kommunerna.

Bättre verksamhetsförutsättningar för kommunerna

Kommunernas olikheter, kommunernas särutveckling och kommunernas många roller måste identifieras bättre i det beslutsfattande som berör kommunerna. När kommunpolitiken bereds måste man försöka skraddarsy olika lösningar för olika kommuner utifrån utmaningarna i respektive kommunkategori eller region. Också i lagberedningen måste man kunna beakta olika kommuners faktiska situation bättre – endast på detta sätt förändras till exempel de grundlagsenliga tolkningarna av kommunernas självstyrelse så att de börjar motsvara situationen när kommunfältet genomgår en särutveckling. I statens kommunpolitik har synen på kommunerna som verkställare av den nationella politiken och genomförare av servicerollen framhävts. Vid sidan av detta måste man

se kommunernas betydelse som egna lokalsamfund och beakta deras många roller som utvecklare av invånarsamfundet.

Inställningen till att utvidga kommunernas uppgifter och skyldigheter eller att ge kommunerna nya uppgifter måste vara återhållsam. Kommunernas faktiska möjligheter att klara av nya uppgifter måste bedömas på förhand, för att regeringsprogrammets beredningsfas ska grunda sig på bästa möjliga kunskap. Problemen med tillgången på arbetskraft och arbetskraftens tillräcklighet blir allt större i olika branscher. Kommunernas särutveckling och utmaningarna med tillgången på arbetskraft kan leda till att en del kommuner inte kan ordna tillräckligt högklassiga tjänster till rimliga kostnader. När eventuella nya uppgifter och förpliktelser verkställs måste man beakta tillgången på arbetskraft till exempel med tillräckligt långa övergångstider.

Kommunpolitikens centrala framtida referensram är hållbar utveckling. I en hållbar utveckling utkristalliseras kommunens ekonomiska hållbarhet, invånarnas välfärd och delaktigt samt miljömässig hållbarhet. Framtidens kommuner måste i stor utsträckning byggas med hänsyn till hållbarhetsaspekter och staten bör stödja denna utveckling i sin kommunpolitik.

Städerna är viktiga för att skapa tillväxtförutsättningar och lösa hållbarhetsutmaningarna. I kommunpolitiken måste man försöka hitta lösningar på å ena sidan städerna specialfrågor och å andra sidan de med tanke på regionernas livskraft viktiga landskapscentrumens och regionstädernas utmaningar. Det avtalsmässiga förhållandet mellan staten och de stora städerna kunde främjas med till exempel **avtal för att minska segregationen**, som kunde utvecklas och finansieras till exempel genom att inrikta och kombinera statsunderstöden på ett bättre sätt. För att förbättra det vetenskapliga kunskapsunderlaget om städernas ekonomi kunde en **arbetsgrupp med fokus på städernas ekonomiska frågor** inrättas för att utöka kunskapsunderlaget och ge politikrekommendationer samt förbättra dialogen mellan staten, städerna och forskarsamfundet på teman med anknytning till städernas ekonomi.

Kommuner som förlorar befolkning kan hitta sätta att förnya sig genom smart anpassningstänkande. Kommunerna måste bedöma sina verksamheter och investeringar realistiskt och långsiktigt i förhållande till den krympande befolkningen och fatta sina strategiska avgörande utifrån dem. Detta gäller såväl tjänster och servicestrukturer, lokalförvaltning, markanvändning som utvecklande av kommuninvånarnas delaktighet och välfärd. Det är väsentligt med en näringspolitik som identifierar möjligheterna med kommunens och det vidare områdets särprägel. Vid smart anpassning vill man också fästa uppmärksamhet vid invånarnas livskvalitet – kommuninvånarnas välfärd behöver inte försämrats fast befolkningen krymper.

Kommunsammanslagningar bör genomföras även i fortsättningen och framför allt därför att de stärker kommunernas bärkraft och kapacitet att sköta sina uppgifter och utveckla dem. Kommunsammanslagningar måste emellertid vara strategiska och målinriktade. I sammanslagningsprocesser måste man satsa på förtroende samt ett aktivt och långsiktigt genomförande och Realtida utvärdering av kommunsammanslagningen. Också samarbetet mellan kommunerna måste utvecklas och tröskeln för samarbete vid behov sänkas. I fråga om såväl kommunsammanslagningar som kommunernas samarbete behövs samutveckling från kommunernas och statens sida. Ett större statligt ekonomiskt stöd för kommunsammanslagningar än nu är ändå inte motiverat med tanke på hela den offentliga ekonomin.

Boende på flera orter kan ge kommunpolitiken nya dimensioner nu och i framtiden, men som bakgrund för beredningen och beslutsfattandet behöver det konkretiseras **vilka faktiska behov invånarna har i anslutning till temat och hur man kan svara på dem.** I anslutning till temat behövs det också **mera forskningsdata**, till exempel hur boende på flera orter påverkar kommunekonomin och hur kommunernas servicesystem fungerar vid boende på flera orter. Boende på flera orter kan ändå av grundslagskäl inte förenas med rättigheter som hänför sig till beskattning eller rösträtt och valbarhet.

Digitaliseringen ger kommunerna enorma möjligheter till smidigare processer och att utveckla sin verksamhet så att den betjänar invånarnas behov bättre. Inom kommunernas informationshantering och digitalisering är det väsentligt att utveckla **korrekt, aktuell och behövlig information samt framför allt interoperabel information.** När informationen utvecklas möjliggörs också bättre informationsledning i kommunernas. Kommunerna måste bli bättre på att utnyttja kompetens och resurser genom utökat samarbete, men samtidigt måste kommunerna behålla förståelse och tillräcklig egen kompetens för digitaliserings- och informationshanteringsfrågor, så att kommunen kan utveckla sin service och förvaltning på önskat sätt. Nationella och lokala ansvar och åtgärder måste identifieras i kommun- och digitaliseringspolitiken.

En bra kommunledning med fokus på kompetens är en viktig resurs för framtidens kommuner. Eftersom kommunernas roll och uppgiftsfält förändras stort i och med social- och hälsovårdsreformen bör kommunernas behov i anslutning till ledning, förvaltning och beslutsfattande följas. Vid behov måste man stödja kommunernas förutsättningar och utveckla lagstiftningen om dem så att den motsvarar de nya kommunorganisationernas verksamhet och behov.

Genom ledningen av kommunen skapas förutsättningar för en hållbar kommunekonomi, där långsiktighet över generationerna borde betonas kraftigare än tidigare. Särskilt planeringen och besluten om investeringar bör utvecklas för att beskriva verkningarna på lång sikt. Bedömning och prognostisering av kommunens ekonomi bör göras

till en del av revisionsnämndens bedömningsarbete och revisionens oberoende och tillräckliga resurser måste säkerställas. Ledningen av kommunens ekonomi och verksamhet är framför allt en fråga om kommunernas egna tillvägagångssätt och rutiner, men helheten kan också stödjas genom ändringar i kommunlagen.

Bedömningsförfarandets trovärdighet bör säkerställas och fortsatt uppmärksamhet bör fästas vid utvecklingen av det så att förfarandet kan svara på de föränderliga utmaningarna på kommunfältet och så att det politiska engagemanget i förfarandena är tillräckligt starkt. Bedömningsförfarandet har varit en fungerande styrmetod för att behålla balansen i kommunernas ekonomier. Det har också varit ett ankare för trovärdigheten hos kommunernas gemensamma finansieringssystem.

Det bör övervägas **huruvida staten behöver ytterligare styrmetoder, såsom ett nytt bedömningsförfarande för att trygga invånarnas lagstadgade service**, i situationer där en enskild kommun inte klarar av sina lagstadgade förpliktelser.

Funktionsdugligheten hos kommunernas finansieringssystem och statsandelssystemet som en del av det bör följas och utvärderas i lugn och ro efter social- och hälsovårdsreformen och den planerade överföringen av arbets- och näringstjänsterna, och reformen av det bör inte påskyndas. Detta förbättrar finansieringssystemets förutsägbarhet även ur kommunernas synvinkel efter de stora reformerna. Som underlag för den framtida utvecklingen av statsandelssystemet bör emellertid **forskningsprojekt** inledas för att utreda servicebehovet och vilka faktorer som förklarar kostnadsskillnaderna mellan kommunerna. Saker som framkommit är bland annat en översyn av vikten av åldersgrupperna och främmandespråkigas inverkan på servicebehovet. Projekten borde genomföras i samarbete mellan ministerierna, så att aspekter på såväl finansieringssystemets tydlighet som utvecklingen av servicen blir beaktade.

Kommunernas skattesystem utgör en relativt välfungerande helhet, och där finns inga stora ändringsbehov. Kommunalanskattens effektivitet förbättras något i och med de ändringar i beskattningsgrunderna som görs i samband med social- och hälsovårdsreformen. Strävan bör vara att ytterligare förbättra effektiviteten. Samfundsskatten har trots sin konjunkturkänslighet och ojämna allokering en motiverad plats som skatte-källa för kommunerna, men bestämningsgrunderna för enskilda kommuners utdelning borde utvärderas. Fastighetsskattens andel av kommunernas skattebas bör utökas på ett kontrollerat sätt.

Statsandelssystemets på skatteinkomsterna baserade utjämning kan inte behandlas separat från utjämningen av kostnadsunderlaget för statsandelarna eller från skatteinkomsterna som helhet. **I princip borde alla skatteinkomster åtminstone delvis ingå i den på skatteinkomsterna baserade utjämningen.** Den på skatteinkomsterna baserade

utjämningen ändras i hög grad efter social- och hälsovårdsreformen. I fortsättningen kunde man också utreda en övergång till ett system med komplettering av den statsandel som baserar sig på skatteinkomsterna där ingen kommuns statsandel minskas på grund av utjämningen.

Det går inte att förbättra balansen i kommunernas uppgifter och finansiering genom att utvidga kommunernas skattebas. En utvidgning av skattebasen borde vara kostnadsneutral i förhållande kommun-stat, dvs. befintliga skatter eller statsandelar borde minskas i motsvarighet till den nya skatteformen. Detta kan öka skillnaderna mellan kommunerna.

Användningen av statsunderstöd bör vara förenad med särskild prövning. Statsunderstödsverksamheten borde vara mer långsiktig, och statsunderstöden borde i och med det pågående digitaliserings- och utvecklingsprojektet för statsunderstöd sammanföras till mera slagkraftiga helheter för sådana åtgärder där de är ändamålsenliga. Kommunen borde ses som en helhet med avseende på beviljandet av statsunderstöd.

Kommunpolitikens framtidslinje

Kommunpolitiken borde ses som en helhet, där frågor från olika politiksektorer och olika förhållningssätt till kommunerna och utvecklingen av deras verksamhet samordnas. Kommunpolitiken bör vara integrerande och där bör olika sektorpolitiker förstås i vid bemärkelse, från utbildningspolitik till markanvändning och från digitalisering till främjande av välfärd. Kommunpolitiken bör också kopplas till lösandet av omfattande samhällsfenomen som berör kommunerna, såsom dämpande av klimatförändringen.

Kommunpolitiken behöver långsiktighet. I nordiskt hänseende har den finländska kommunpolitiken upplevts som pendlande. I stället för kursändringar och reformer som varierar med regeringsperioderna behövs en gemensam framtidsbild och långsiktig politik. Inrättandet av välfärdsområdena dämpar denna pendelrörelse till centrala delar. Detta och den planerade reformen av arbets- och näringstjänsterna ger kommunerna utrymme att söka sin nya roll och ställning även inom kommunpolitiken. Lagstiftningen om kommunerna, verkställandet av den och politikåtgärderna borde utvecklas långsiktigt, enligt ändamålsenliga tidtabeller och i samarbete med kommunfältet. I kommunpolitiken borde dessutom större uppmärksamhet fästas vid konsekvenser på lång sikt och aspekter över generationerna för att genomföra en hållbar utveckling, såväl ekonomiskt och socialt som ekologiskt.

Det måste gå att hitta bättre balans mellan förverkligandet av kommunal självstyrelse och den ökade uppgiftsspecifika regleringen. Kommunernas verksamhet utgår

från deras grundlagsenliga självstyrelse. Å andra sidan styrs kommunerna med kommunpolitiken och strävan med regleringen är att säkerställa bland annat medborgarnas grundläggande fri- och rättigheter, jämlik service och en god miljöstatus. Förtroendet mellan kommunerna och staten borde förbättras på bägge sidor genom att fortsätta och vidareutveckla den öppna växelverkan och mekanismerna för den i samarbete mellan kommunerna och staten. Vid sidan av normstyrning bör alternativa sätt att nå målen utvärderas.

Statens styrning av kommunerna bör utvecklas i en enhetligare riktning. I kommunernas ses statens styrning ofta som splittrad och rentav motstridig mellan olika ministerier. Inom statsrådet behövs det en mer föregripande, ledd och målmedvetens samordning av politikåtgärderna. Samtidigt måste kommunfältet samordna sina synpunkter på statens kommunpolitik kraftigare än nu. Statens och kommunernas samrådsförfarande enligt kommunallagen borde utvecklas i en mera föregripande och övergripande riktning. Samarbetet bör utvecklas också med avseende på bedömningen av basservicens situation.

Styrningen av kommunekonomin är en del av den övergripande styrningen av den offentliga ekonomin, där det blir ännu viktigare att samordna styrningen på olika förvaltningsnivåer när välfärdsområdena inleder sin verksamhet. Trots att kommunerna i och med social- och hälsovårdsreformen inte längre svarar för de växande social- och hälsovårdsutgifterna, försvåras uppnåendet av balans i kommunekonomin av den förutsagda svaga ökningen av skatteinkomsterna och av kommunernas investeringstryck. Staten kan inte ensam med sina åtgärder säkerställa balans mellan uppgifter och finansiering i kommunerna, utan hållbarhetsaspekter och långsiktiga konsekvenser borde beaktas bättre även i kommunernas beslutsfattande.

Kommunpolitiken behöver en tydligare gemensam framtidsuppfattning. I arbetet har med tanke på beslutsfattande och diskussion beretts tre alternativa övergripande scenarier för hur man ska närma sig kommunpolitiken. Scenarierna skiljer sig från varandra vad gäller kommunuppfattningen samt formerna för och innehållet i statens kommunpolitik. Inget av dem erbjuder en enkel lösning och inget av dem innebär att den nuvarande utvecklingen kan fortsätta som sådan. Bakgrundsförutsättningarna för att genomföra de olika scenarierna varierar och vart och ett är förenat med egna utmaningar och möjligheter. I framtidens kommunpolitik måste man välja riktning, en övergripande, enhetlig framryckningslinje. Utan en sådan finns det risk för att det inom olika förvaltningsområden fattas beslut som påverkar kommunerna, och som vart och ett leder till olika utvecklingsgångar. Förhoppningen är att scenarierna ska stödja diskussionen om kommunpolitiken och ge den enhetlig linje.

Scenarierna är:

1. **Scenario med stark utveckling av och ansvar för verksamheten**

Utmaningar i omvärlden besvaras framför allt med kommunernas egna betydande verksamhetsreformer, inte nationella reformer av förvaltningsstrukturerna. För att detta ska lyckas krävs kraftiga reformer, förmåga att ändra verksamheten och tillräckliga resurser av kommunerna, för att de ska kunna ikläda sig en stark utvecklarroll för sina uppgifter. På grund av kommunernas resursskillnader och varierande storlek kan scenariot inte nödvändigtvis genomföras som sådant, utan det kan behöva frivilliga kommunsammanslagningar som stöd. Scenariot förutsätter ett nytt grepp i kommunpolitiken, där kommunerna å ena sidan ges utvecklingsro och handlingsutrymme, och å andra sidan invånarnas grundläggande rättigheter tryggas genom ett nytt bedömningsförfarande och vid behov förpliktande beslut.

2. **Scenario med kriterier för att ordna service**

Invånarnas likabehandling när det gäller service och kommunernas förutsättningar att ordna service tryggas genom att det förskrivs om kriterier för att ordna service där sådana krävs. Kriterierna kan gälla till exempel befolkningsunderlag, kvalitet eller andra resurser. Om en kommun inte uppfyller kriterierna direkt, kan den välja samarbete eller kommunsammanslagning som metod. Scenariot är bekant från projektet med en kommun- och servicestrukturreform och den planerade reformen av arbets- och näringstjänsterna. Det betonar kommunernas serviceroll och statens sektorspecifika kommunpolitik. Scenariot kan leda till splittrade kommun- och samarbetsstrukturer och försvåra frivilliga samarbete mellan kommuner och den övergripande ledningen av kommunen.

3. **Scenario med frigörelse från enhetskommunmodellen**

Kommunernas särutveckling godkänns som grund för kommunpolitiken och olika administrativa och uppgiftsspecifika lösningar tillåts på olika håll i landet. Scenariot genomför kommunernas särutveckling evolutivt steg för steg. I scenariot föreskrivs det inte i lagstiftningen om kommuner i olika ställning, utan olika kommuners ansvar intas till exempel i den uppgiftsspecifika lagstiftningen enligt behov. För de största städerna kan till exempel specialuppgifter föreskrivas, dessutom kan det föreskrivas om regionala försök eller bördan mellan kommunernas och välfärdssområdena eller samarbetet mellan staten och kommunerna utvecklas i fråga om nya uppgifter. Scenariot tillåter att regionala särdrag beaktas bättre, men leder samtidigt till administrativt varierande och i värsta fall otydliga lösningar på olika håll i landet. Detta kan medföra utmaningar för medborgarnas likabehandling i olika delar av landet. Alternativet med frigörelse från samhällsmodellen har ännu inte analyserats särskilt ingående med avseende på finansieringssystemets utveckling.

Hur gå vidare?

Utvecklingen av kommunpolitiken bör fortsätta utifrån dessa slutsatser. Ett särskilt utbyte av framtidsarbetet som iakttagits är att det går att uppfatta helheten av de teman som berör kommunerna och motstridigheterna mellan dem samtidigt, att fundera på helheterna samt att föra en aktiv dialog mellan staten och kommunerna. De centrala slutsatserna av det kommunpolitiska framtidsarbetet har sammanställts i slutsatsavsnittet före detta avsnitt och de temaspecifika slutsatserna i fyra olika boxar i avsnittet. Det vore bra att främja temaslutatserna med olika projekt oberoende av valet av helhetsalternativ. Å andra sidan borde kommunpolitiken utvecklas på bredare basis enligt de slutsatser som beskrivs i slutsatsavsnittet.

Denna dialog bör fortsätta utifrån iakttagelserna och slutsatserna av arbetet samt de kommunpolitiska frågor som kommer fram i samband med olika evenemang, arbetsgrupper och nätverk. Det är nödvändigt att diskutera med olika och likadana kommuner, statliga aktörer, frivilligorganisationer, näringslivet och forskare inom olika vetenskapsområden. Den kommunpolitiska diskussionen borde inbegripa även diskussion om invånarnas behov och tankar samt en förvaltning som utgår från människan. Det är viktigt att i den kommunpolitiska diskussionen behandla och ta med bredare samhällsfenomen som berör kommunerna. En del av temana kräver en egen diskussion, andra teman är det mest meningsfullt att diskutera parallellt. Fördjupad växelverkan har setts som en central metod att diversifiera aspekterna, bygga upp förtroende och förbättra beslutsfattandets träffsäkerhet. Den borde öka samförståndet, basera sig på kunskap och ske i form av dialog. Av kommunerna och staten borde man i enlighet med **strategin för den offentliga förvaltningen** förvänta verksamhet som strävar i samma riktning och bygger förutsättningar för ett gott liv för alla samt stärker förtroendet för ett fungerande samhälle och en fungerande förvaltning som främjar de mål som det fattats demokratiska beslut om.

Den viktigaste slutsatsen av det kommunpolitiska framtidsarbetet är att statsrådets beredning och styrning som gäller kommunerna bör utvecklas i riktning mot större samordning och växelverkan, på det sätt som beskrivs i slutsatserna. Detta kan främjas till exempel så att den politik som berör kommunerna i regeringsprogrammen sammanförs till en tydligare helhet, vars konsekvenser för olika kommuners verksamhet och ekonomi bedöms på förhand.

Ett viktigt resultat av det kommunpolitiska framtidsarbetet är också att den kommunpolitiska linjen måste vara långsiktigare. Skapande av långsiktighet är ett tema som det vore bra att inleda en omfattande politisk diskussion om. En mera enhetlig och samordnad kommunpolitik som sträcker sig över regeringsperioderna behöver en gemensam politisk syn och linjer som stöd. Ett alternativ när det gäller en långsiktigare linje är det parlamentariska samarbete som kommit fram i arbetet. Omfattande partipolitiskt samarbete anses

garantera att statens politik och styrning när det gäller kommunerna inte svänger som en pendel från regeringsperiod till regeringsperiod. Det vore bra att starta den parlamentariska diskussionen om kommunpolitiken i någon form redan i år och framför allt borde den synas i förberedelserna för följande regeringsperiod. I den nuvarande regeringen går slutsatsen av kommunpolitikarbetet till behandling i ministerarbetsgruppen för utveckling av digitaliseringen, dataekonomin och den offentliga förvaltningen.

Under arbetet har man också iakttagit utrednings- och forskningsbehov samt identifierat flera pågående utredningar och utvecklingsprojekt, som slutsatserna av arbetet har kopplingar till. Ytterligare utredningar bör i enlighet med rapporten inledas om åtminstone följande teman: översyn av vikterna av olika åldersgrupper i statsandelssystemet, främmandespråkighetens inverkan på servicebehovet inom statsandelssystemet, städernas inverkan på samhällsekonomin tillväxt, inverkan av samfundsskattens kommunandel på främjandet av ekonomisk tillväxt. Det bör på ett heltäckande sätt följas och utvärderas hur kommunerna utvecklas i sin nya roll efter social- och hälsovårdsreformen samt enligt behov inledas utredningar i anslutning till detta.

I den kommunpolitiska diskussionen bör man också beakta de pågående utredningar som blir färdiga. Till dessa hör bland annat de projekt som genomförs som statsrådets utrednings- och forskningsverksamhet om den kommunala självstyrelsen, som blir klar i juni 2022, och smart anpassning, som blir klara i mars 2022, samt den utredning som undervisnings- och kulturministeriet inlett om befolkningsutvecklingens inverkan på småbarnspedagogiken och den grundläggande utbildning, som blir klar i slutet av 2023.

KÄLLOR

- Aghion, Philippe, Jones, Benjamin F. och Jones, Charles I. (2017): Artificial Intelligence and Economic Growth. NBER Working Paper 23928.
- Bernelius, Venla och Huilla, Heidi (2021): Koulutuksellinen tasa-arvo, alueellinen ja sosiaalinen eriytyminen ja myönteisen erityiskohtelun mahdollisuudet [Jämlighet inom utbildningen, regional och social differentiering och möjligheterna med positiv särbehandling]. Statsrådets publikationer 2021:7.
- Bloom, Nicholas, Jones, Charles I., Reenen, John Van och Webb, Michael (2020): Are Ideas Getting Harder to Find? *American Economic Review*, 110, 1104-1044.
- Colin, Céline och Brys, Bert (2019): Population ageing and sub-central governments: long-term fiscal challenges and tax policy reform options. *OECD Working Papers on Fiscal Federalism* 30.
- Eerola, Essi och Saarimaa, Tuukka (2019): Asuinalueiden segregaatio ja naapurustovaikutukset. *Kansantaloudellinen aikakauskirja*, 115, 238-253.
- Glaeser, Edward L., Kallal, Hedi D., Scheinkman, José A. och Shleifer, Andrei (1992). Growth in cities. *Journal of Political Economy* 100: 1126–1152.
- de Groot, Henri L. F., Poot, Jacques och Smit, Martijn J. (2016): Which Agglomeration Externalities Matter Most and Why? *Journal of Economic Surveys*, 30, 756-782.
- Harjunen, Oskari, Saarimaa, Tuukka och Tukiainen, Janne (2021): Political Representation and Effects of Municipal Mergers. *Political Science Research and Methods*, 9, 72-88.
- Haukkala, Teresa (red.) (2011): Monipaikkaisuus – ilmiö ja tulevaisuus. <https://media.sitra.fi/2017/02/27172901/SelvityksiC3A454-2.pdf>, läst 19.12.2021.
- Haveri, Arto och Majoinen, Kaija (2017): Miten tähän on tultu? Kunnallishallinnon muutos polkuriippuvana ja evolutionäärisenä kehityksenä. I verknet Nyholm, Inga, Arto Haveri, Kaija Majoinen och Marianne Pekola-Sjöblom (red.): *Tulevaisuuden kunta*. Finlands Kommunförbund, Tammerfors universitet och finansministeriet. Kommunförbundets publikationsserie Acta, 264, 2017.
- Hsieh, Chang-Tai, Hurst, Erik, Jones, Charles I. och Klenow, Peter J. (2019): The Allocation of Talent and U.S. Economic Growth. *Econometrica*, 87, 1439-1474.
- Häggroth, Sören (2016): En bärkraftig kommunstruktur. *Kommuninvest*, https://kommuninvest.se/wp-content/uploads/2016/04/Enbarkraftigkommunstruktur_2016.pdf, läst 15.12.2021.
- Jones, Charles I. (2020): The End of Economic Growth? Unintended Consequences of A Declining Population. NBER Working Paper 26651.
- Jäntti, Anni och Kurkela, Kaisa (2021): How Municipalities Can Enhance Citizen Participation? – Exploring the Views of Participants and Non-Participants. *Scandinavian Journal of Public Administration* Vol. 25, No 1/2021.
- Kahila, Petri och Teräs, Jukka: Mitä on älykäs sopeutuminen? Statsrådets utrednings- och forskningsverksamhet, Policy Brief 2021:26.
- Kallio, Olavi, Meklin, Pentti, Tammi Jari och Vakkuri, Jarmo (2012): Kohti parasta kuntatalouden kehitystä? *Acta nro 243*. Kommunförbundet.

- Kari, Seppo, Kauppi, Sari, Äimä, Kristiina, Huhtala, Anni, Ropponen, Olli, Silvo, Kimmo och Tuomainen, Jouko (2021): Kaivosveron vaihtoehdot ja niiden vertailu [Alternativ till gruvskatt och jämförelse av alternativen]. Publikationsserie för statsrådets utrednings- och forskningsverksamhet 2021:44.
- Kauppinen, Timo M. och Vaalavuo, Maria (2017): Työkäisen väestön alueellinen eriytyminen synnyinmaan ja tulotason mukaan suurilla kaupunkiseuduilla. URMI Kaupunkianalyysi I, Institutet för hälsa och välfärd.
- Kauppinen, Timo M. och Vaalavuo, Maria (2018): Muutot pois pienituloisilta alueilta: onko etnisten ryhmien välillä eroja? URMI Kaupunkianalyysi IV, Institutet för hälsa och välfärd.
- Hällbarhetspanelen (2020): Kuusi polkua kestävyyyteen: evästyket systemisen kestävyysmurroksen edistämiseksi Suomessa. Hällbarhetspanelens publikationer 1/2020.
- Keva (2021a): Kuntien työvoimaennuste 2030, <https://www.keva.fi/uutiset-ja-artikkelit/kuntien-tyovoimaennuste-2030-hoitajissa-sosiaalityontekijoissa-ja-lastentarhanopettajissa-suurin-osaajapula-nyt-ja-tulevaisuudessa/>, läst 8.12.2021.
- Keva (2021b): Kevan kuntapäätjäbarometri 2021 - Uudet päätäjät, https://www.keva.fi/contentassets/00ebf62645c24273a00b0cb2055cd711/kevan_kuntapaattajabarometri_2021_arvio_tyovoiman_saataavuudesta.pdf, läst 14.12.2021.
- Kolbe, Laura och Hannikainen Matti O.: Suomen kuntakehityksen ja kaupungistumisen pitkä linja. Urbaria Summaries Series 2021/7, Helsingfors universitet.
- Kortelainen, Mika, Kotakorpi, Kaisa och Lyytikäinen, Teemu (2021): Hyvinvointialueiden rahoitusmallin kannustinvaiikutukset. Kansantaloudellinen aikakauskirja, 117, 203-210.
- Kortteinen, Matti och Vaattovaara, Mari (2015): Segregaation aika. Yhteiskuntapolitiikka, 80, 562–574.
- Koski, Arto 2021: Kompleksiset kuntaliitokset. META-arviointitutkimus kuntaliitosdokumenteista vuosilta 2014 – 2021. Kommunförbundets publikationsserie Utta kunnista, 7/2021.
- Koski, Arto, Kyösti, Anni och Halonen, Jaana (2013): Opittavaa kuntaliitosprosesseista. META-arviointitutkimus 2000-luvun kuntaliitosdokumenteista. Kommunförbundets webbpublikation, 2013.
- Kyösti, Anni, Parkkinen, Jonne, Kolehmainen, Jari och Koivisto, Juulia (2019): Reformeista evoluutioon? Alue- ja paikallishallinnon uudistamisen tapa ja tulevaisuus. Kommunförbundets publikationsserie Acta 274, Finlands Kommunförbund och Tammerfors universitet. Helsingfors 2019.
- Ladner, Andreas, Keuffer, Nicolas, Baldersheim, Harald, Hlepas, Nikos, Swianiewicz, Pawel, Steyvers, Kristof och Navarro, Carmen (2019). Patterns of Local Autonomy in Europe. Springer International Publishing AG.
- Leponiemi, Ulriika (2019): Kollektiivinen kapasiteetti. Yhteisöllisyys pienen kunnan johtamisessa. Tampereen yliopiston väitöskirjat 153. Tammerfors 2019.
- Lindell, Marina (2021): Språkbarometern 2020. Justitieministeriets publikationer, utredningar och anvisningar 2021:2.
- Loikkanen, Heikki A. och Lyytikäinen, Teemu (2009): Kiinteistöverot rahoituslähteenä ja ohjauvälineenä. I verket: Verotuksen ja sosiaaliturvan uudistaminen – miksi ja mihin suuntaan? Red. Eerola, Essi, Kari, Seppo och Pehkonen, Jaakko VATT julkaisuja 57.
- Lyytikäinen, Teemu (2012): Kiinteistövero – taloustutkijoiden lemmikki ja kansalaisten inhokki. Talous & Yhteiskunta 3/2012, 56–59.
- Matikainen, Tanja (2016): Kuntatalouden ohjaus osana julkista taloutta. Acta nro 262.
- Meklin Pentti, Koski, Arto, Pekola-Sjöblom, Marianne och Airaksinen, Jenni: Kuntauudistukset leveämpiä hartioita etsimässä. ARTTU2-ohjelman tutkimuksia nro 8. Kommunförbundets publikationsserie Acta nro 273. Helsingfors 2019.
- Moisio, Antti (2015): Kuntatalouden vakauttaminen ja makro-ohjaus. Publikationsserie för statsrådets utrednings- och forskningsverksamhet 2/2015.

- Moisio, Antti ja Uusitalo, Roope (2013): The Impact of Municipal Mergers on Local Public Expenditures in Finland. *Public Finance and Management*, 13:3, 148–166.
- Nieminen, Martta (2021): Pääomatuloveroista siivu kunnille? *Kuntalehti* 07/2021, s. 40–43.
- OECD (2021), Drivers of Trust in Public Institutions in Finland, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/52600c9e-en>.
- Oulasvirta, Lasse, Uoti, Asko, Ojala, Hannu, Saastamoinen, Jani, Pesu, Jarkko, Kettunen, Jaana, Paananen, Mikko, Anttila, Veera och Lindgren, Heta (2021): Kuntien tilintarkastuksen laatu ja toimivuus – nykytila ja kehittämistarpeet [Kvalitet och funktionalitet av kommunal revision Nuvarande tillstånd och utvecklingsbehov]. Publikationsserie för statsrådets utrednings- och forskningsverksamhet 2021:11.
- Piekkola, Hannu och Susiluoto, Ilkka (2012): Kaupunkialueiden taloudellinen kasvu ja aineettoman pääoman merkitys alueilla. I verket Loikkanen, Heikki A., Laakso, Seppo och Susiluoto, Ilkka (red.), *Metropolialueen talous – Näkökulmia kaupunkitalouden ajankohtaisiin aiheisiin*.
- Piipponen, Sirkka-Liisa och Pekola-Sjöblom, Marianne: Osallistuuko kunta, osallistaako kuntalainen? Kommunförbundets publikationsserie *Uutta kunnista* 3/2019.
- Pitkänen, Kati (2020): Mitä monipaikkaisuus tarkoittaa? <https://www.syke.fi/download/noname/%7B5AFBC34F-01E8-4A05-B6FE-2D04C4BCBDA3%7D/164357>, läst 19.12.2021.
- Pitkänen, Kati (2021): Elinvoimainen ja kestävä monipaikkainen Suomi (VN TEAS Monipaikkaisuus). https://www.syke.fi/fi-FI/Tutkimus_kehittaminen/Tutkimus_ja_kehittamishankkeet/Hankkeet/Elinvoimainen_ja_kestava_monipaikkainen_Suomi_VN_TEAS_Monipaikkaisuus, läst 1.11.2021.
- Peni, Laura, Riipinen, Toni, Tukiainen, Janne och Viitala, Tommi (2021): Kuntien verojärjestelmä : kannustimet, kuntien väliset erot ja skenaario verotuottojen kehityksestä [Kommunalt skattesystem: incitament, skillnader mellan kommuner och ett scenario för utveckling av skatteintäkter]. Publikationsserie för statsrådets utrednings- och forskningsverksamhet 2021:9.
- Rasinkangas, Jaakko (2014): Maahanmuuttajien asumisen keskittyminen Turussa. Åbo stad, Kaupunkitutkimusohjelma, tutkimuskatsauksia 3/2014.
- Saikkonen, Paula, Hannikainen, Katri, Kauppinen, Timo, Rasinkangas, Jarkko och Vaalavuo, Maria (2018): Sosiaalinen kestävyys: asuminen, segregaatio ja tuloerot kolmella kaupunkiseudulla. Institutet för hälsa och välfärd Rapport 2/2018.
- Sahamies, Kaisu, Haveri, Arto och Anttiroiko, Ari-Veikko (2021): Alustat paikallisen hallinnan välineenä – käsitteellinen tarkastelu. *Hallinnon Tutkimus* Vol 40 Nro 3 (2021).
- Sellers, Jeffrey M. och Lidström, Anders (2007): Decentralization, Local Government, and the Welfare State. *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, 20, 609-632.
- Finlands nationella valforskningskonsortium (2015): Eduskuntavaalitutkimuksen loppuraportti [Riksdagsvalundersökning].
- Starkare kommuner – mer kapacitet att klara välfärdsuppdraget. *SOU* 2020:8.
- Syrjänen, Markus och Sirviö, Tom-Henrik (2021): Kuntien rahoitusjärjestelmän kehittämistarpeet: raportti sidosryhmäselvityksestä [Utvecklingsbehov inom det kommunala finansieringssystemet - rapport om en intressentgruppsutredning]. *Finansministeriets publikationer* 2021:63.
- Suvanto, Antti (2017): Pitkäaikainen stagnaatio? *Kansantaloudellinen aikakauskirja*, 113, 3-6.
- Syssner, Josefina och Majjer, Marlies (2017). Informal planning in depopulating rural areas. A resource-based view on informal planning practices. *European Countryside* Vol 9, 3/2017, s. 458–472.
- Syssner, Josefina (2018). *Mindre många. Om anpassning och utveckling i krympande kommuner*. Årsta: Dokument Press.
- Syssner, Josefina (2019). Can all municipalities do the same? Findings on the differentiation trend among Sweden's municipalities. Presentationen har hållits under finansministeriets seminarium *Glimtar av framtidens kommun i Helsingfors* 29.1.2019. https://vm.fi/documents/10623/12010031/Valahdyksia2019_Syssner/29007607-8054-ed66-d5dc-49a8e3a5f5c5/Valahdyksia2019_Syssner.pdf, läst 20.12.2021.

- Syssner, Josefina (2020). Smart shrinking as a base of vitality. Anförande under Landsbygdspolitiska rådets och Skärgårdsdelegationen seminarium Smart Shrinking – Uusi alku väestöään menettävälle alueille 25.2.2020. https://mmm.videosync.fi/smart_shrinking, läst 26.4.2021.
- Tammerfors stad (2018): Segregation ennaltaehkäisyn työkalupakki.
- Finlands officiella statistik (FOS): Befolkningsprognos [webbpublikation]. ISSN=1798-5137. 2021. Helsingfors: Statistikcentralen. http://www.stat.fi/til/vaenn/2021/vaenn_2021_2021-09-30_tie_001_fi.html
- Vaattovaara, Mari, Joutsiniemi, Anssi, Airaksinen, Jenni och Wilenius, Markku (2021): Kaupungit politiikassa? Kolme teesiä ja seitsemän askelta tulevaisuuteen. Sparringspapper för arbets- och näringsministeriet, https://tem.fi/documents/1410877/0/Sparrauspaperi_Final_03092020+%281%29.pdf, läst 13.12.2021.
- Valkonen, Tarmo och Lassila, Jukka (2021): Väestön ikääntymisen taloudelliset vaikutukset [De ekonomiska konsekvenserna av befolkningens åldring]. Publikationsserie för statsrådets utrednings- och forskningsverksamhet 2021:36.
- Statsrådet (2021b): Regeringens färdplan för hållbarhet. Statsrådets publikationer 2021:72.
- Statsrådet (2021a): Statsrådets utbildningspolitiska redogörelse. Statsrådets publikationer 2021:25.
- Finansministeriet (2010): Verotuksen kehittämistyöryhmän loppuraportti [Slutrapport från utvecklingsgruppen för beskattningen]. Finansministeriets publikationer 51/2010.
- Finansministeriet (2012): Elinvoimainen kunta- ja palvelurakenne [En livskraftig kommun- och servicestruktur]. Strukturgruppen för kommunalförvaltningens utredning, del I och II. Finansministeriets publikationer 5a/2012.
- Finansministeriet (2018): Millaista monipaikkaisuutta Suomeen – Selvitys kaksoiskuntalaisuudesta [Framtida multilokalitet i Finland – Utredning om medlemskap i två kommuner]. Finansministeriets publikation 3/2018. https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/160469/03%202018%20VM%20Kaksoiskuntaselvitys%20NETTI_final.pdf?sequence=1&isAllowed=y, läst 27.10.2021.
- Finansministeriet (2019): Uudistuva, vakaa ja kestävä yhteiskunta [Ett förnybart, stabilt och hållbart samhälle]. Finansministeriets publikationer 2019:11.
- Finansministeriet (2020a): Kommunerna vid en vändpunkt? Lägesbild över kommunerna 2020. Finansministeriets publikationer 2020:39.
- Finansministeriet (2020b): Den nationella stadsstrategin 2020–2030. Finansministeriet, 23.09.2020.
- Finansministeriet (2021a): Parlamentarisen maakuntaverokomitean mietintö [Betänkande från den parlamentariska kommittén för landskapsskatt]. Finansministeriets publikationer 2021:15.
- Finansministeriet (2021b): Kommunekonomiprogrammet för 2022, hösten 2021. Finansministeriets publikationer 2021:64.
- Finansministeriet (2021c): Kuntien valtionavustuskäytänteiden kehittäminen VäliRaportti [Utveckling av kommunernas praxis i fråga om statsunderstöd Lägesrapport]. Finansministeriets publikationer 2021:59.
- Vammalle, Camila och Bambalaite, Indre (2021): Fiscal Rules for Subnational Governments: The Devil's in the Details. OECD Working Papers on Fiscal Federalism, March 2021 No. 35.
- Vartiainen, Niko (2015): Kuntaliitosten taloudelliset vaikutukset – Tutkimus vuosina 2003–2007 toteutettujen kuntaliitosten vaikutuksista liitoskuntien nettokustannuksiin. Kunnallistieteellinen aikakauskirja, 43:1, 37–59.
- Vartiainen, Niko (2021a): Onko PARAS-hankkeen tavoitteet saavutettu kuntien perusopetustoimessa? Tutkimus kuntaliitosten meno- ja tuottavuusvaikutuksista. Focus Localis, 49, 41–67.
- Vartiainen, Niko (2021b): Suurempi kunta on elinvoimaisempi kunta? Lainsäädännön jälkikäteinen arviointi päätöksenteon tukena. Publications of the University of Eastern Finland, Dissertations in Social Sciences and Business Studies, No: 254.
- Viherkenttä, Timo (2021): Kuntien verotulorahoituksen näkymät ja kehittämistarpeet [Utsikterna för och utvecklingsbehoven i kommunernas skatteinkomstfinansiering]. Finansministeriets publikationer 2021:41.

Bilagor

BILAGA 1

Tillsättningsbeslut 9.12.2020

Beredningsarbete för åtgärdsalternativ för kommunpolitiken som helhet

Mandatperiod Finansministeriet har idag tillsatt en arbetsgrupp som ska bereda åtgärdsalternativ för kommunpolitiken som helhet och beredningssektioner underställda arbetsgruppen för perioden 9.12.2020–31.12.2021.

Bakgrund Variationen bland kommunerna i Finland är stor, såväl till storleken som till omständigheterna och befolkningsstrukturen. Skillnaderna mellan kommunerna har ökat på 2000-talet i synnerhet till följd av förändringar i befolkningsstrukturen. Befolkningens stigande medelålder, 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.

Det har gjorts breda undersökningar av de senaste årens utveckling i kommunerna och av utvecklingsutsikterna i rapporten "Kommunerna vid en vändpunkt? Kommunernas lägesbild 2020" som publicerades i februari 2020. Syftet med rapporten är att skapa ett heltäckande faktaunderlag om läget i kommunerna och utvecklingsutsikterna för de närmaste åren som en grund för regeringens beslutsfattande. Utvecklingsutsikterna för den kommunala ekonomin har redan länge varit dystra på grund av den strukturella obalansen i kommunernas inkomst- och utgiftsutveckling. Skattebasen för förvärsin-komstskatten försvagas eftersom mängden befolkning i arbetsför ålder minskar. Det ökande antalet äldre personer ökar samtidigt efterfrågan på och utgifterna för den offentliga servicen. Den interna flyttningsrörelsen och den minskade nativiteten har stärkt denna förändring och därigenom kommunernas differentieringsutveckling.

Under året har en faktabas om kommunernas verksamhet, ekonomi och verksamhetsmiljö skapats i portalen tutkihallintoa.fi. Faktabasen skapades utifrån en önskan att stödja den offentliga debatten om de olika utvecklingsriktningarna i den varierande kommunsektorn både i kommunerna och nationellt.

I budgetmanglingen hösten 2020 fattades beslut om att inleda en beredning av riktlinjerna för kommunpolitiken. Syftet med arbetet är att fortsätta den kunskapsbaserade beredningen för att utveckla kommunpolitiken. Olika kommuners roll ska beaktas i arbetet. Det ska också göras en undersökning av statens kommunpolitik som helhet samt hur kommunpolitiken riktas till stora städer, regionstäder, kranskommuner, landsbygdskommuner och tvåspråkiga kommuner.

Social- och hälsovårdsreformen kommer att förändra kommunernas ställning, finansiering och service betydligt. Ministerarbetsgruppen för social- och hälsovård beslöt i samband med behandlingen av utlåtanden att regeringen ska göra en helhetsgranskning av kommunernas finansieringssystem. Finansieringssystemet ska utvecklas så att hållbarheten och stabiliteten, bland annat växande kommuners investeringsförmåga, tryggas.

Den kommunala självstyrelsen åtnjuter ett starkt skydd och självstyrelsen kommer till uttryck på många sätt. Rätten att besluta om kommunernas förvaltning och ekonomi tillhör kommuninvånarna. Utvecklingen av kommunernas koncern- och samverkansstrukturer kan göra självstyrelsen mera komplicerad. Bestämmelser om de allmänna grunderna för kommunernas förvaltning och om uppgifter som åläggs kommunerna ska utfärdas genom lag. Kommunerna kan också åta sig uppgifter och besluta om en servicenivå som är bättre än den lagstadgade. Förändringarna i kommunernas befolknings- och verksamhetsmiljö och differentieringen av kommunerna väcker frågor om den lagstadgade servicen för invånarna, hur man tryggar finansieringen av denna service, hur servicen ska göras likvärdig samt hur offentliga medel ska användas på ett effektivt och rättvist sätt i olika delar av Finland. Den grundläggande frågan är om välbefinnande främjas i tillräcklig omfattning i kommunallagens anda i kommunerna, både just nu och i framtiden.

Just nu har coronapandemin och de uteblivna skatteinkomster som pandemin orsakar, den ekonomiska osäkerheten och det ökade behovet av kommunal service krävt att kommunernas ekonomi stöds på ett exceptionellt sätt. De stödåtgärder som vidtagits i samband med krisen kommer, trots sin omfattning, emellertid inte att lösa den kommunala ekonomins akuta eller långsiktiga strukturella problem.

Kommunpolitiken bör under de kommande åren och på längre sikt fokusera på åtgärder och reformer som kan åtgärda den strukturella obalansen i kommunernas inkomst- och utgiftsutveckling mer permanent samt trygga en likvärdig tillgång på grundläggande service i hela landet. När åtgärderna vidtas ska skillnaderna mellan kommunerna och de olika utvecklingsriktningarna liksom den offentliga ekonomins hållbarhet beaktas. Det här förutsätter en så långsiktig, genomgripande och, vad gäller åtgärdernas ömsesidiga verkningsfullhet, enhetlig nationell kommunpolitik som möjligt och grunden för den ska vara en bred kommunpolitisk beredning som jämkar samman olika perspektiv och åtgärder.

Mål

Skapa en nationell, långsiktig kommunpolitisk linje vars mål är:

- att förbättra kommunernas förutsättningar att ordna service för sina invånare på ett ekonomiskt, socialt och miljömässigt hållbart sätt;
- utveckla den kommunala självstyrelsen samt förbättra kommunernas möjligheter att främja invånarnas välbefinnande och livskraften i sin region med beaktande av förändringar i omgivningen;
- förbättra den kommunala ekonomins stabilitet och hållbarhet och samtidigt stärka hela den offentliga ekonomins hållbarhet;

- främja kommunernas egna åtgärder för att åstadkomma hållbarhet och stabilitet i sin ekonomi och i sin service.
- Dessutom är målet att väcka en debatt om kommunpolitiken som helhet, föra en öppen diskussion, öka dialogen ur olika perspektiv och stärka samförståndet om utgångspunkterna för och behoven av att utveckla kommunpolitiken.

Vad gäller tidsplanen är målen placerade särskilt i tiden efter att social- och hälsovårdsreformen har trätt i kraft.

Uppgift

Uppgiften är att bereda alternativa kommunpolitiska åtgärdshelheter för det politiska beslutsfattandet. I åtgärdshelheterna ska man beakta sambanden mellan och ramvillkoren för de offentliga finanserna, den kommunala självstyrelsen och den service som kommunerna ordnar samt den helhet som dessa bildar.

Kommunernas finansieringsbas, balansen och hållbarheten i uppgifterna, kommunernas roll och självstyre, kommunernas arbetssätt, samarbete och kommunstruktur samt olika former av statlig styrning gentemot kommunerna ska i beredningen beaktas som teman i denna helhet. Arbetsgruppen som bereder åtgärdsalternativen för kommunpolitiken som helhet har till uppgift att:

1. jämk samman olika åtgärdsförslag för kommunpolitiken och lägga fram åtgärdsförslagen i det politiska beslutsfattandet inom rimlig tid,
2. fastställa ramvillkor och perspektiv för beredningen av alternativa åtgärdshelheter för kommunernas framtid och
3. väcka diskussion om viktiga ämnen och förändringsfaktorer när det gäller kommunernas framtid.

Det finns två sektioner som är underställda arbetsgruppen.

Sektionen som behandlar kommunernas finansiering och balansen i kommunernas uppgifter har till uppgift att:

1. Utarbeta alternativa förslag inom sitt eget ämnesområden enligt de ramvillkor som arbetsgruppen har fastställt.

I beredningen ska sektionen åtminstone ta ställning till

- a. hur man kan trygga och stärka kommunernas finansieringsbas och balansera deras uppgifter med beaktande av de offentliga finansernas läge och hållbarhet,
- b. hur kommunernas ekonomiska handlingsutrymme och riskhanteringsförmåga kan stärkas,
- c. om det är möjligt att förbättra eller utveckla statens ekonomiska styrning av kommunerna,
- d. om det är möjligt att förbättra eller förenhetliga den statliga styrning av kommunerna som sker genom att kommunerna åläggs uppgifter och förpliktelser.

2. Väcka diskussion om kommunernas framtid inom detta ämnesområde.

Sektionen som behandlar kommunernas roll, självstyre, strukturer och arbetssätt har till uppgift att:

1. Utarbeta alternativa förslag inom sitt eget ämnesområden enligt de ramvillkor som arbetsgruppen har fastställt.

I beredningen ska sektionen åtminstone ta ställning till

- a. hur kommunernas roll och ställning bör utvecklas,
- b. hur den kommunala självstyrelsen bör granskas och utvecklas,
- c. hurdana behov och möjligheter det finns i utvecklingen av kommunstrukturen,
- d. hurdana behov och möjligheter det finns i utvecklingen av samarbetsformerna och samarbetsstrukturerna mellan kommunerna,
- e. vilka behov och möjligheter det kan finnas i en differentiering av kommunernas uppgifter och förpliktelser,
- f. om det är möjligt att förbättra eller förenhetliga statens styrning av kommunernas arbetssätt.

2. Väcka diskussion om kommunernas framtid inom detta ämnesområde.

Sekretariaten för arbetsgruppen och sektionerna ska jämka samman arbetsgruppens och sektionernas arbete. Sektionerna kan vid behov arbeta gemensamt.

I beredningen ska forskningsresultat från statsrådets gemensamma utrednings- och forskningsverksamhet samt andra forskningsresultat inom området beaktas.

Under beredningsarbetet kommer man både i arbetsgruppens och i sektionernas arbete att höra sakkunniga från kommuner, statsförvaltningen, olika vetenskapsgrenar, näringslivet och andra intressentgrupper samt kommuninvånarna. Man kan begära utredningar och yttranden för arbetet.

I samband med arbetet kommer det att ordnas nödvändiga seminarie- och verkstadsmöten, rundabordsdiskussioner samt föras diskussioner i befintliga nätverk.

Den politiska styrgruppen för utvecklingen av den offentliga förvaltningen styr arbetet.

Organisation

Arbetsgruppen som bereder åtgärdsalternativ för kommunpolitiken som helhet

Ordförande

Överdirektör Jani Pitkäniemi, finansministeriet, kommun- och regionförvaltningsavdelningen

Medlemmar

Finansråd Ville-Veikko Ahonen, finansministeriet, kommun- och regionförvaltningsavdelningen, vice ordförande

	Regeringsråd Pasi Ovaska, kommunikationsministeriet
	Överdirektör Eeva-Riitta Pirhonen, undervisnings- och kulturministeriet
	Avdelningschef Kari Hakari, social- och hälsovårdsministeriet
	Ledande sakkunnig Katja Palonen, arbets- och näringsministeriet
	Budgetråd Jonna Berghäll, finansministeriet, budgetavdelningen
	Regeringsråd Minna-Marja Jokinen, finansministeriet, kommun- och regionförvaltningsavdelningen
	Finansråd Tanja Rantanen, finansministeriet, kommun- och regionförvaltningsavdelningen
	Utvecklingschef Juho Korpi, miljöministeriet
	Strategi- och utvecklingschef Markus Pauni, Finlands Kommunförbund rf
	Stadsdirektör Jari Parkkonen, Heinola stad
	Kommundirektör Toni K. Laine, Enare kommun
	Stadsdirektör Ritva Viljanen, Vanda stad
	Stadsdirektör Tomas Häyry, Vasa stad
	Stadsdirektör Maria Sorvisto, Ylivieska stad
	Professor Arto Haveri, Tammerfors universitet
	Universitetslektor Siv Sandberg, Åbo Akademi
Sekreterare	Specialsakkunnig Jussi Lamassaari, finansministeriet, kommun- och regionförvaltningsavdelningen, sekreterare, fr.o.m. 22.9.2021 finanssakkunnig Tom-Henrik Sirviö, finansministeriet, kommun- och regionförvaltningsavdelningen, sekreterare
	Konsultativ tjänsteman Suvi Savolainen, finansministeriet, kommun- och regionförvaltningsavdelningen, sekreterare
	fr.o.m. 17.8.2021 specialsakkunnig Lotta Mattsson, finansministeriet, kommun- och regionförvaltningsavdelningen
	fr.o.m. 6.9.2021 specialsakkunnig Jari Mäkäläinen, finansministeriet, kommun- och regionförvaltningsavdelningen
Tekniska sekreterare	Ledningens sekreterare Anu Martikainen, finansministeriet, kommun- och regionförvaltningsavdelningen
	Projektassistent Anne Honkanen-Ohvo, finansministeriet, kommun- och regionförvaltningsavdelningen

Sektionen som bereder kommunernas finansiering och balanseringen av kommunernas uppgifter

Ordförande	Tanja Rantanen, finansråd, finansministeriet
Medlemmar	Finansråd Anne-Marie Välikangas, finansministeriet, kommun- och regionförvaltningsavdelningen, 1. vice ordförande
	Konsultativ tjänsteman Ville Salonen, finansministeriet, kommun- och regionförvaltningsavdelningen, 2. vice ordförande
	Ledande sakkunnig Niko-Matti Ronikonmäki, kommunikationsministeriet, fr.o.m. 17.2.2021 specialsakkunnig Mikko Jääskeläinen, kommunikationsministeriet
	Konsultativ tjänsteman Timo Ertola, undervisnings- och kulturministeriet
	Specialsakkunnig Jussi Lind, social- och hälsovårdsministeriet
	Specialsakkunnig Ville Heinonen, arbets- och näringsministeriet
	Budgetråd Tero Tyni, finansministeriet, budgetavdelningen
	Konsultativ tjänsteman Assi Aalto, finansministeriet, ekonomiska avdelningen
	Specialsakkunnig Jussi Lammassaari, finansministeriet, kommun- och regionförvaltningsavdelningen
	Konsultativ tjänsteman Merja Taipalus, finansministeriet, skatteavdelningen, fr.o.m. finansråd Filip Kjellberg, finansministeriet, skatteavdelningen
	Byggnadsråd Anna-Leena Seppälä, miljöministeriet
	Huvudekonomist Minna Punakallio, Finlands Kommunförbund rf
	Direktör Ilari Soosalu, Finlands Kommunförbund rf
	Kommundirektör Erkki Erola, Vichtis kommun
	Professor Janne Tukiainen, Åbo universitet
Sekreterare	Finanssakkunnig Unna Heimberg, finansministeriet, kommun- och regionförvaltningsavdelningen, sekreterare, t.o.m. 16.8.2021.
	Planerare Linnea Mäkinen, finansministeriet, kommun- och regionförvaltningsavdelningen, sekreterare
	Finanssakkunnig Tom-Henrik Sirviö, finansministeriet, kommun- och regionförvaltningsavdelningen, fr.o.m. 9.3.2021, sekreterare
Teknisk sekreterare	Lagberedningssekreterare Aija Karlsson, finansministeriet, kommun- och regionförvaltningsavdelningen, teknisk sekreterare

Sektionen som behandlar kommunernas roll, självstyrelse, strukturer och arbetssätt

Ordförande	Minna-Marja Jokinen, regeringsråd, finansministeriet
------------	--

Medlemmar	Konsultativ tjänsteman Suvi Savolainen, finansministeriet, kommun- och regionförvaltningsavdelningen, 1. vice ordförande
	Konsultativ tjänsteman Erkki Papunen, finansministeriet, kommun- och regionförvaltningsavdelningen, 2. vice ordförande
	Kulturråd Kirsi Kaunisharju, undervisnings- och kulturministeriet
	Konsultativ tjänsteman Christell Åström, jord- och skogsbruksministeriet, fr.o.m. 15.3.2021 ledande sakkunnig Elina Auri samt landsbygdsöverinspektör Antonia Husberg
	Specialsakkunnig Antti Kuopila, social- och hälsovårdsministeriet
	Specialsakkunnig Olli Voutilainen, arbets- och näringsministeriet
	Specialsakkunnig Aino Pietarinen, miljöministeriet, fr.o.m. 17.9.2021 konsultativ tjänsteman Juha Lahtela
	Direktör för juridiska ärenden Juha Myllymäki, Finlands Kommunförbund rf
	Utvecklings- och forskningsdirektör Sini Sallinen, Finlands Kommunförbund rf
	Stadsdirektör Kari Karjalainen, Joensuu stad
Professor Asko Uoti, Östra Finlands universitet	
Sekreterare	Specialsakkunnig Marja Liukko, finansministeriet, kommun- och regionförvaltningsavdelningen, sekreterare, fr.o.m. 15.3.2021 biträdande jurist Anna Rajala
	Specialsakkunnig Lotta Mattsson, finansministeriet, kommun- och regionförvaltningsavdelningen, sekreterare
Teknisk sekreterare	Avdelningssekreterare Kirsi Seppänen, finansministeriet, kommun- och regionförvaltningsavdelningen

BILAGA 2

Evenemang som ordnats för referensgrupper under det kommunpolitiska framtidsarbetet

Det kommunpolitiska framtidsarbetet har bedrivits i omfattande samarbete med olika referensgrupper. Som ett led i det kommunpolitiska arbetet ordnades under 2020 och 2021 seminarier, verkstäder och diskussioner med varierande teman och deltagare. Syftet med evenemangen var att sprida information om hur det kommunpolitiska arbetet framskred, väcka diskussion om kommunerna och deras framtida utveckling samt få referensgruppernas synpunkter och kunskap som stöd för det kommunpolitiska arbetet.

Finansministeriet ordnade följande evenemang för referensgrupper:

- Diskussion med Keva, Kommunfinans och Kuntien takauskeskus 5.3.2021
- Diskussion med frivilligorganisationer 19.4.2021
- Diskussion med kommunforskare 22.4.2021
- Kommunerna särutvecklas, särutvecklas finansieringssystemet? Verkstad som referensgruppsutredningen om kommunernas finansieringssystem 22.6.2021
- Webbevenemang om digitaliseringen i kommunerna 18.8.2021
- Hur ser framtidens kommunpolitik ut? Öppet webbseminarium 25.8.2021
- Webbevenemang om kommunernas livskraft 31.8.2021
- Hur särutvecklas kommunerna och vad borde man göra åt det? Öppet webbseminarium 14.9.2021
- Diskussion med kommunforskare 1.10.2021
- Framtidens kommuner efter social- och hälsovårdsreformen – främjande av välfärd, tillräcklig personal och god personalledning samt grundläggande ekonomiska förutsättningar. Öppet webbseminarium 4.11.2021
- Plattformskommuner och ekosystem – hur samarbetar framtidens kommun med organisationer, invånare och andra aktörer? Öppet webbseminarium 24.11.2021
- Diskussion med kommundirektörer 1.12.2021
- Diskussion med Finlands näringsliv, Centralhandelskammaren, Företagarna i Finland och Skattebetalarnas Centralförbund 13.12.2021

Utöver de evenemang som finansministeriet ordnat har det kommunpolitiska arbetet och kommunernas framtida utvecklingsgångar behandlats och bearbetats i flertalet befintliga nätverk, arbetsgrupper och råd. Till dem hör:

- Stadspolitiska samarbetsgruppen (YTR) och dess sekretariat
- statsrådets stadspolitiska team
- landsbygdpolitiska rådet (MANE) och dess sekretariat
- skärgårdsdelegationen (SANK) och Skärgårdsseminariet
- projektteamet för strategin för offentlig förvaltning
- Kommunförbundets nätverk Nya generationens organisation
- Kommunförbundets och C23-städernas stadsdirektörers stadspolitiska arbetsgrupp
- Kommunförbundets nätverk för regionstäder
- Kommunförbundets nätverk för kranskommuner
- Kommunförbundets nätverk för små kommuner
- Kommunförbundets nätverk för svensk- och tvåspråkiga kommuner
- Kommunförbundets nätverk för landskapsdirektörer
- Ungdomsfullmäktiges förbunds (Nuva rf) toppmöte
- Arbetsgruppen för kommunala frågor i Södra Savolax
- Södra Österbottens kommundirektörsmöte
- Gröna riksdagsgruppen



VALTIOVARAINMINISTERIÖ
FINANSMINISTERIET

FINANSMINISTERIET

Snellmansgatan 1 A
PB 28, 00023 STATSRÅDET
Telefon 0295 160 01
finansministeriet.fi

ISSN 1797-9714 (pdf)
ISBN 978-952-367-908-5 (pdf)

Mars 2022