



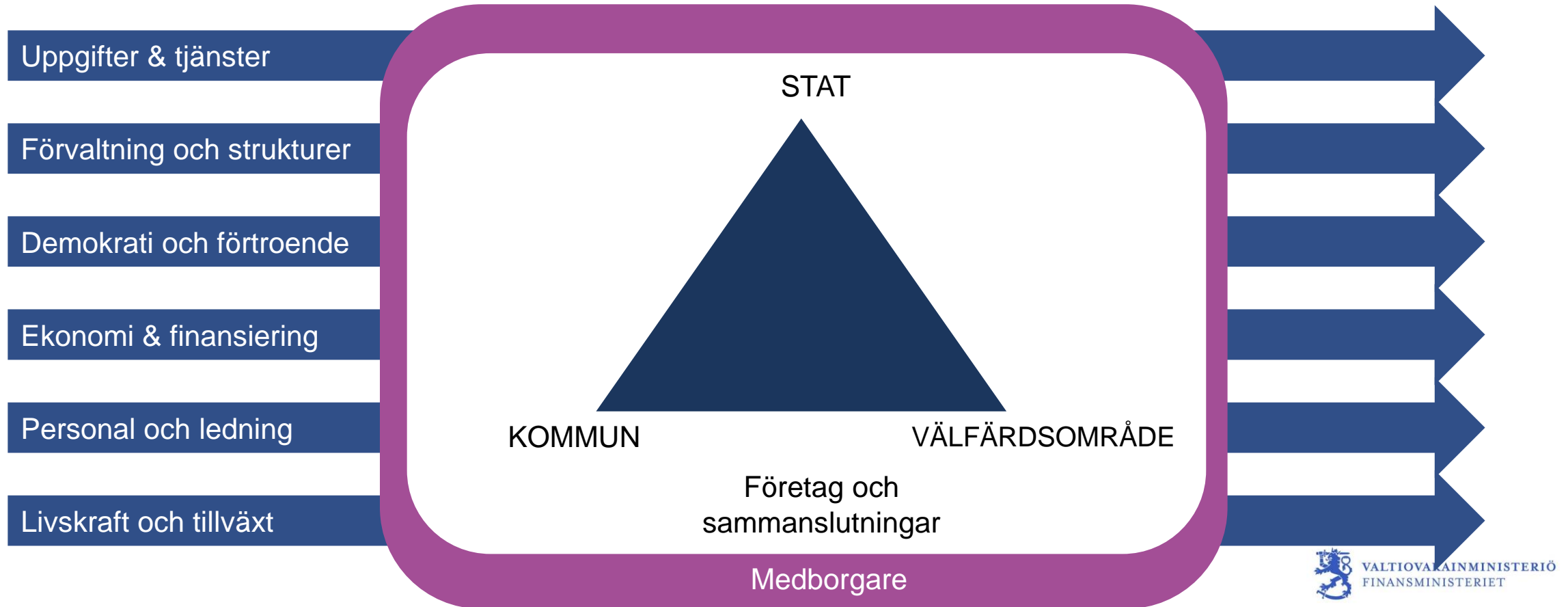
VALTIOVARAINMINISTERIÖ
FINANSMINISTERIET

Kommunpolitiken vid en vändpunkt?

**Stärkande av kommunernas verksamhetsförutsättningar och
kommunpolitikens framtidsscenarier**

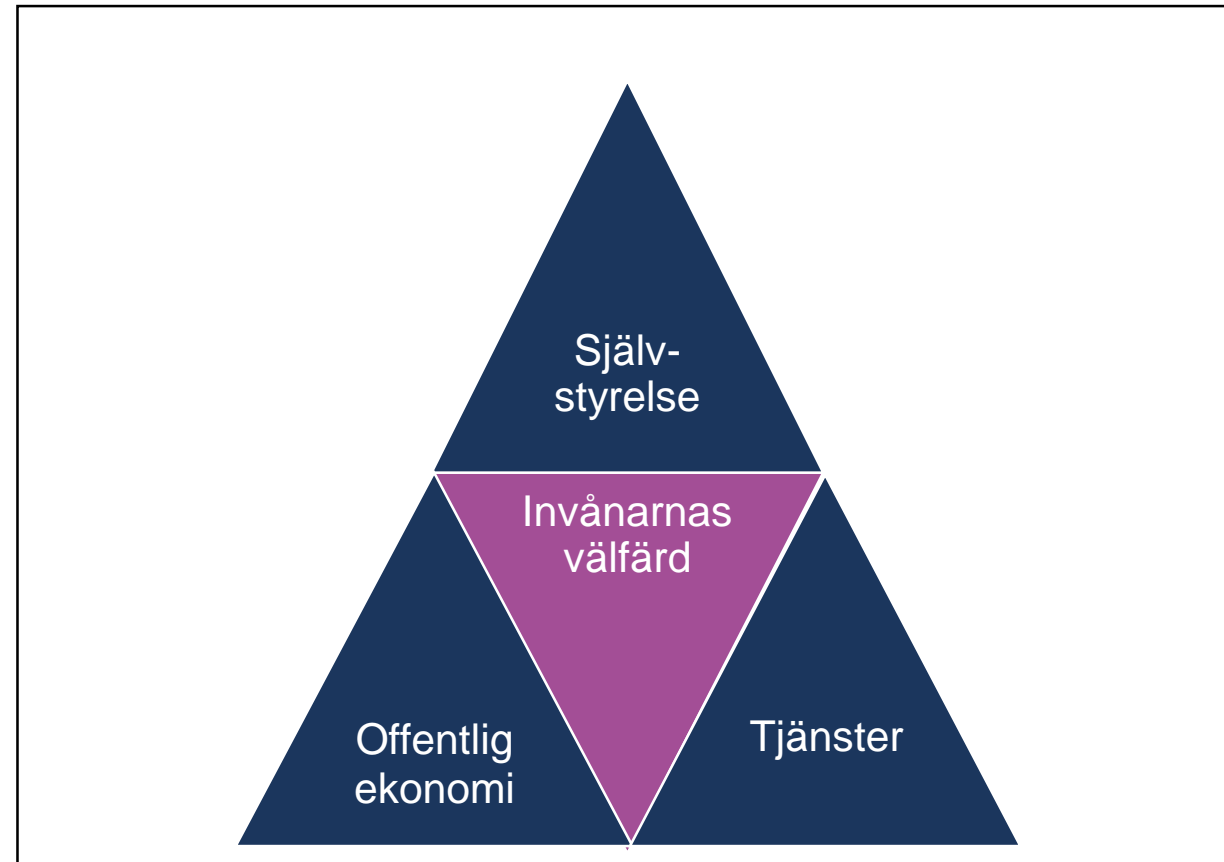
Överdirektör Jani Pitkäniemi
4.2.2022

Särutveckling, strukturella reformer och globala fenomen förändrar kommunerna



Målet för det kommunpolitiska framtidsarbetet är att skapa en långsiktig kommunpolitisk linje, som

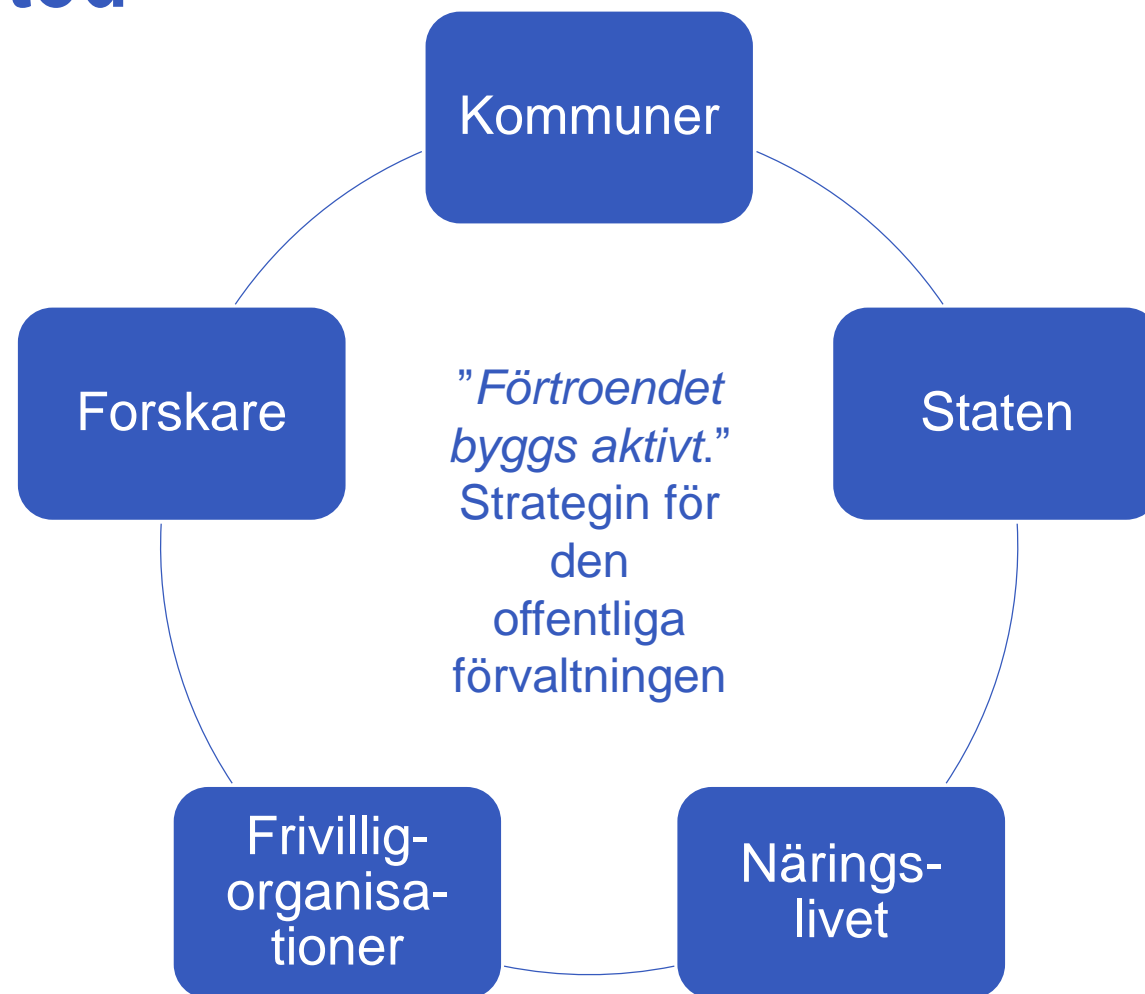
- förbättrar kommunernas förutsättningar att ordna service för sina invånare på ett ekonomiskt, socialt och miljömässigt hållbart sätt,
- utvecklar den kommunala självstyrelsen samt förbättrar kommunernas möjligheter att främja invånarnas välfärd och regionens livskraft med beaktande av förändringarna i omvärlden,
- förbättrar kommunekonomins hållbarhet och stabilitet och samtidigt stärker hela den offentliga ekonomins hållbarhet,
- främjar kommunernas egna åtgärder för att åstadkomma hållbarhet och stabilitet i ekonomi och service.



Kommunpolitikens referensram

Växelverkan som beredningsmetod

- Diskussionsmöten
- Temaseminarier
- Rundabordsdiskussioner
- Nätverkstillställningar
- Arbetsgrupper
- Intressentsamarbete



Kommunerna har också i fortsättningen viktiga och krävande uppgifter

Kommunen som verkställare av den nationella politiken och som lokalsamhälle

Främjande av kunnande och kultur

Småbarnspedagogik, förskole- och grundläggande utbildning, gymnasieutbildning, yrkesutbildning, fritt bildningsarbete, konst och kultur, bibliotek, ungdomsarbete, motion och idrott

Främjande av livskraft

Näringspolitik, integrering, stöd till svårsysselsatta, arbets- och näringstjänster?, tillgången på arbetskraft (inkl. högskolesamarbete)

Utveckling av livsmiljön

Markpolitik, planläggning, trafik & kollektivtrafik, byggande & underhåll av gator, vattentjänster och avfallshantering, energiproduktion & energidistribution, byggkontroll, bostadsväsendet, miljöskydd, säkerhet & beredskap

Utveckling av demokrati och det lokala

Val & representativ demokrati, deltagandemöjligheter, frivilligorganisationers verksamhetsmöjligheter, invånarnas verksamhet på eget initiativ

”Kommunen ska främja sina invånares välfärd och sitt områdes livskraft samt ordna tjänsterna för sina invånare på ett ekonomiskt, socialt och miljömässigt hållbart sätt.”

(Kommunallagen 1 § 2 mom.)

- På vilket sätt kan kommunerna i Finland och den kommunala självstyrelsen vara tillräckligt starka, slagtåliga och anpassningsbara för att möta utmaningar när samhället förändras och hållbarhetskraven går i olika riktningar?

lakttagelser (1): Kommunerna behöver arbetsro och stabilitet efter den historiskt stora förändringsvågen

- Stora förändringar kräver tid och resurser i kommunerna, regionerna och staten. Efter förändringarna borde omvärlden få stabiliseras.
 - Viktigt att bedöma projektens sammantagna konsekvenser och att styrningen går i samma riktning.
 - För kommunerna vore det väsentligt att det finns en konsekvent uppfattning om välfärdsområdenas väsen, uppgifter och självstyrelse längre in i framtiden.
- Reformerna förändrar i hög grad kommunernas verksamhet och ger upphov till nya kontaktytor mellan kommunerna och välfärdsområdena.
 - Fungerande kontaktytor och smidigt samarbete mellan kommunerna och välfärdsområdena är i en nyckelposition för att åstadkomma smidiga servicekedjor för invånarna.
 - Det bör satsas på att utveckla incitament som går i samma riktning för kommunerna och välfärdsområdena.

lakttagelser (2): Social- och hälsovårdsreformen förändrar kommunernas inkomststrukturer → effekterna för spelrummet måste följas

- Kommunens ekonomiska utgångsläge när social- och hälsovårdsreformen träder i kraft bestämmer framtiden
 - Överföringen av social- och hälsovårdsuppgifterna till välfärdsområdena lättar så gott som alla kommuners direkta kostnadstryck.
 - I fortsättningen krymper den hälften mindre driftsekonomin kommunens anpassningsmarginal. Om kommunens ekonomi är svag vid överföringstidpunkten är situationen svår även i fortsättningen.
- Social- och hälsovårdsreformens konsekvenser för kommunerna går ännu inte att bedöma till alla delar
 - Kommunernas inkomststrukturer förändras: skatteinkomsternas betydelse ökar i snitt medan statsandelarnas minskar, om än det kan gå tvärtom i enstaka kommuner, t.ex. i huvudstadregionen.
 - Det är motiverat att följa hur förändringarna i inkomststrukturerna påverkar kommunernas ekonomiska spelrum – risken är ”inkomstproblem” dvs. svag inkomstutveckling: ”från hållbarhetsunderskott till slagålighetsunderskott”
 - Om kommunernas investeringar förblir på nuvarande nivå, stiger deras relativa andel av kommunernas utgiftsstruktur. Med tanke på kommunernas hela ekonomi och riskhantering (inkl. ränterisken) är det viktigt att investeringarna dimensioneras hållbart i förhållande till den inkomstutveckling och skuldskötsel förmåga som är realistisk i framtiden.

lakttagelser (3): Det finns ett samband mellan splittrad kommunstruktur och skärpt reglering

- Spänningen mellan den skärpta sektorlagstiftningen och den kommunala självstyrelsen beror i hög grad på den splittrade kommunstrukturen eller det alltför stora antalet kommuner med svaga resurser.
 - Kommunstrukturen i Finland är fortfarande splittrad och domineras av små kommuner. Kommunerna i Finland är klart mindre än i Sverige och Danmark. Jämfört med Norge med liknande kommunstruktur är spelrummet för de offentliga finanserna mer begränsat i Finland.
- Kommunernas storleks- och resursskillnader försvårar en jämlik samhällsutveckling ur lagstiftarens synvinkel, vilket kan leda till "överreglering".
 - En del kommuner har för svag ekonomisk bärkraft eller för litet befolkningsunderlag för att sköta vissa uppgifter.
- I kommunpolitikarbetet har svårigheterna med att utveckla kommunstrukturen identifierats
 - I arbetet har man utformat alternativa sätt att närma sig mer hållbara kommuner. Differentiering av uppgifterna eller skärpta kriterier för anordnaransvar kan ses som alternativa sätt att stärka kommunerna.

Förbättrande av kommunernas verksamhetsförutsättningar

”Likabehandlingen stärks genom att mångfalden beaktas.”
Strategin för den offentliga förvaltningen

Kommunen måste ha utvecklingsförmåga

- Kommunens uppgift kan inte vara bara att klara sig, utan kommunerna måste ha förmåga och resurser till långsiktigare utveckling och styrka att leda en hållbar utveckling.
 - ekonomisk – miljömässig – social hållbarhet är kärnan i kommunens verksamhet
- Kommunens utvecklarroll är väsentlig för att bägge grundläggande väsen ska realiseras:
 - Kommunerna som verkställare av den nationella politiken
 - Kommunerna som lokalsamfund
- Kommunernas utvecklingsförmåga och kapacitet kan stärkas genom bl.a.
 - Strategiska kommunsammanslagningar som stärker bärkraften
 - Fördjupat samarbete mellan kommuner, t.ex. nätverkskommunmodell
 - Stärkt delaktighet samt växelverkan
 - Förändringar i verksamheten som följer av digitaliseringen: informationens kvalitet och interoperabilitet samt kompetens

Nyckeln är att leda en hållbar framtid

- Genom ledningen av kommunen skapas förutsättningar för en hållbar kommunekonomi, där långsiktighet över generationerna borde betonas kraftigare än tidigare.
- Miljöfrågor (klimatförändring, förlust av biologisk mångfald) håller på att komma i fokus i ledningen av kommunerna.
- En uthållig, bra kommunledning med fokus på kompetens är en viktig resurs för framtidens kommuner.
- Kommunens operativa ledning måste ha förståelse och tillräcklig egen kompetens för digitalisering och informationshantering så att kommunen kan utveckla sin service och förvaltning på önskat sätt.
- De reviderade kommunorganisationernas behov i anslutning till ledning, förvaltning och beslutsfattande måste följas och vid behov måste lagstiftningen om dessa saker utvecklas.

Olika kommuner behöver skräddarsydda lösningar för att trygga sina verksamhetsförutsättningar – reformen av finansieringssystemet avgör inte ensam

- Städerna har stor betydelse som skapare av tillväxtförutsättningar och lösare av hållbarhetsutmaningar
 - Stora städer, landskapscentrum, regionstäder
 - Långsiktig utveckling som syftar till att minska segregationen tväradministrativt, avtalsmässigt staten – stora städer?
 - Det är skäl att stärka kunskapsunderlagen för stadsekonomin samt sambandet med dess politikföljder, t.ex. en arbetsgrupp för stadsekonomi
- Kommuner som förlorar befolkning kan hitta sätt 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 avgöranden utifrån dem.
 - Vid smart anpassning vill man också fästa uppmärksamhet vid invånarnas livskvalitet – kommuninvånarnas välfärd behöver inte försämrats fast befolkningen krymper.
 - I näringspolitiken måste möjligheterna med kommunens och det vidare området särprägel identifieras
- Servicebehoven i anslutning till boende på flera orter och sådant boendes inverkan på kommunekonomin bör utredas.

Kommunernas finansieringssystem är en helhet vars funktionsduglighet måste utvärderas efter att de stora reformerna trätt i kraft

- Efter social- och hälsovårdsreformen måste finansieringssystemets funktionsduglighet följas och utvärderas analytiskt, och reformen av det bör inte påskyndas.
 - Efter reformerna är det viktigt för kommunerna att finansieringssystemet är förutsägbart och att de får arbetsro
 - Det behövs forskningsprojekt som utreder servicebehovet och faktorer som förklarar kommunernas kostnadsskillnader. Det är också motiverat att följa utvecklingen av kommunernas inkomstunderlag.
- Skillnaderna mellan kommunerna i befolkningsstrukturer, förhållanden och skattebas betyder att man inte kan göra särskilt mycket genom att finjustera statsandelssystemet.
 - Statsandelssystemets viktigaste syfte är att säkerställa att alla kommuner oberoende av förhållanden, servicebehov och skillnader i inkomstunderlag har förutsättningar att klara av sina lagstadgade uppgifter.
 - Missnöjet med finansieringssystemet är störst i de största städerna, snabbt växande kommuner och å andra sidan i de minsta kommunerna. För en stor del av kommunerna förefaller systemet fungera i stora drag.

Inga stora behov av ändringar i kommunernas skattesystem

- Kommunalskatten, samfundsskatten och fastighetsskatten är en relativt välfungerande helhet.
 - Kommunalskattens effektivitet borde emellertid förbättras, bestämningsgrunderna för enskilda kommuners utdelning av samfundsskatten utvärderas och fastighetsskattens andel av kommunernas skattebas utökas på ett kontrollerat sätt.
 - Det är skäl att fästa uppmärksamhet vid skillnader i kommunernas skattesatser och vid nivån på beskattningen av arbete.
- Det finns inga sådana lösningar inom synhåll när det gäller utvidgningen av kommunernas skattebas som skulle kunna förbättra balansen mellan kommunernas uppgifter och finanseringen.
- Statsandelssystemets på skatteinkomsterna baserade utjämning kan inte behandlas separat från utjämningen av kostnadsunderlaget för statsandelarna eller från skatteinkomsterna som helhet (inkl. kompensationer av skatteförluster).
 - I princip borde alla skatteinkomster åtminstone delvis ingå i den på skatteinkomsterna baserade utjämningen.

Kommunpolitikens framtidslinje

*”Förändringen styrs av
förmågan att föreställa sig.”*
Strategin för den offentliga
förvaltningen

Kommunpolitiken är en helhet som behöver mera långsiktighet

- I kommunpolitiken samordnas frågor från olika politiksektorer och olika förhållningssätt till kommunerna och utvecklingen av deras verksamhet.
 - Kommunpolitiken bör också kopplas till lösandet av omfattande samhällsfenomen som berör kommunerna, såsom dämpande av klimatförändringen.
- I stället för kursändringar som varierar med regeringsperioderna behövs en gemensam framtidsbild och långsiktig politik.
 - I kommunpolitiken borde större uppmärksamhet fästas vid konsekvenser på lång sikt och aspekter över generationerna.

Statens styrning måste vara enhetligare och mer strategisk

- I kommunerna 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.
 - Användningen av statsunderstöd bör underkastas särskild prövning.
- Statens och kommunernas samrådsförfarande enligt kommunallagen borde utvecklas i en mer föregripande och övergripande riktning.
- Bedömningsförfarandet för kommuner som befinner sig i en svår ekonomisk ställning bör utvecklas ytterligare och dess trovärdighet bör säkerställas.
 - Ankare för kommunernas hållbara skötsel av ekonomin och för kommunsektorns finansieringssystem.
 - Behöver statens ytterligare styrmetoder, såsom ett nytt bedömningssystem för att trygga invånarnas lagstadgade service i situationer där en enskild kommun inte klarar av sina lagstadgade skyldigheter?

Staten måste identifiera rätta verktyg för att trygga balansen mellan kommunernas uppgifter och finansieringen

- **Omfattande prövning krävs när uppgifterna och skyldigheterna utökas**
 - När det gäller brister som iakttagits i servicenivån måste man alltid bedöma om skärpt normstyrning är det rätta sättet att ingripa i dem.
 - Inte ens 100 % finansiering räcker om det inte finns tillräckligt med yrkesskicklig personal. Arbetskraftens tillräcklighet är ett allvarligt problem på hela kommunfältet.
 - Om nya uppgifter och förpliktelser åläggs kommunerna, bör särskild uppmärksamhet fästas vid konsekvenserna i olika kommungrupper. För att trygga tillräcklig arbetskraft måste också övergångstiderna vara tillräckligt långa.
- **Kommunernas självstyrelse måste beaktas i styrningen av hela den offentliga ekonomin**
 - Det måste erkännas att kommunernas egna beslut har betydelse. Staten kan inte gärna styra kommunsektorns investeringar, utan kommunfältet ansvarar för en hållbar investeringsnivå.
 - Staten kan däremot påverka balansen mellan kommunernas uppgifter och finansieringen. Kommunernas finansiering borde vara förutsägbar.

Kommunpolitiken behöver en tydligare gemensam och övergripande framtidsuppfattning

- Med tanke på beslutsfattande och diskussion har tre alternativa scenarier skisserats upp som kommunpolitisk approach.
 - Scenarierna skiljer sig från varandra vad gäller kommunuppfattningen samt formerna för och innehållet i statens kommunpolitik.
- Inget scenario erbjuder en enkel lösning.
 - Bakgrundsförutsättningarna för att genomföra de olika scenarierna varierar och vart och ett är förenat med egna utmaningar och möjligheter.
 - Utan ett tydligt förhållningssätt är risken stor att inom olika förvaltningsområden fattas beslut som påverkar kommunerna och som vart och ett leder till olika utvecklingsgångar.

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.
 - T.ex. strategiskt samarbete, plattformar, försök, digitalisering
- På grund av kommunernas resursskillnader och varierande storlek kan scenariot inte nödvändigtvis genomföras som sådant, utan kan behöva frivilliga kommunsammanslagningar som stöd.
- Scenariot förutsätter ett nytt dubbelriktat grepp inom kommunpolitiken:
 - Å ena sidan ges kommunerna utvecklingsro och handlingsutrymme
 - Å andra sidan tryggas i sista hand invånarnas grundläggande rättigheter 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 föreskrivs om kriterier för att ordna service där sådana krävs.
 - Kriterierna kan gälla till exempel befolkningsunderlag, kvalitet eller andra resurser för att ordna service.
 - Kriterierna måste framgå ur behov som iakttagits i samband med ordnandet av service.
- Om en kommun inte uppfyller dem 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.
- Betonar kommunernas serviceroll och statens sektorspecifika kommunpolitik.
- Kan leda till splittrade kommun- och samarbetsstrukturer och försvåra frivilligt 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.
- Evolutivt steg för steg.
 - Det föreskrivs inte i lagstiftningen om kommuner i olika ställning, utan olika kommuners ansvar intas till exempel i den uppgiftsspecifika lagstiftningen enligt behov.
- Exempel: stora städers särskilda uppgifter, regionala försök, arbetsfördelningen mellan kommunerna och välfärdsområdena, samarbete mellan staten och kommunerna
- Tillåter att regionala särdrag beaktas bättre, men leder samtidigt till administrativt varierande och i värsta fall otydliga lösningar på olika håll i landet.
 - Medborgarnas likabehandling
- Scenariot har ännu inte analyserats särskilt djupgående med avseende på finansieringssystemets utveckling.

Hur gå vidare?

*”Den öppna
förvaltningen agerar
i samarbete.”*
Strategin för den
offentliga
förvaltningen

Fortsatt beredning av kommunpolitiken

- Dialogen om kommunpolitiken måste fortsätta
 - Mellan staten och kommunerna
 - Parlamentariskt
 - Med forskare, frivilligorganisationer och näringslivet osv.
 - Också kommuninvånarna bör höras.
- En mera enhetlig och samordnad kommunpolitik som sträcker sig över regeringsperioderna behöver en gemensam politisk syn och linjer som stöd.
- I regeringsprogrammet sammanförs den politik som berör kommunerna till tydligare helheter, vars konsekvenser för olika kommuners verksamhet och ekonomi bedöms på förhand.
- Under arbetet har man också iakttagit utrednings- och forskningsbehov samt identifierat flera pågående utredningar och utvecklingsprojekt, som slutsatserna av arbetet har kopplingar till.



VALTIOVARAINMINISTERIÖ
FINANSMINISTERIET

Mer information