

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 inkomststrukturen 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 näringstjänsterna 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 tjänsteansvarig (basservice- och myndighetsroller) och lokalsamfundsrollen (livskrafts- och demokratiroller) samt den utvecklarroll som hänförs 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 verkningfulla kommunpolitiken.

Särutvecklingen lyfter fram frågan om kommunernas slagtålighet 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 sammanslagningsvågen i samband med projektet med en kommun- och servicestrukturereform 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 sektorlagstiftningen, 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 jämlik samhällsveckling. 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 framhåvs 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 genomförade 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 grundlagsskäl 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 näringsstjänsterna, 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. Kommunalskattens 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 konjunktürkänslighet och ojämna allokering en motiverad plats som skattekälla 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 näringsstjänsterna 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 utvecklings- 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 näringsstjänsterna. Det betonar kommunernas service- och 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 välfärdsområdena 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 temaslutsatserna 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.