

FÖRVALTNINGSUTSKOTTETS UTLÅTANDE 28/2006 rd

Utredning från ministeriet: Kommunernas ekonomiska möjligheter att klara av sina uppgifter och förpliktelser

Till statsrådet

INLEDNING

Remiss

Förvaltningsutskottet begärde den 12 november 2004 en utredning av inrikesministeriet om kommunernas ekonomiska möjligheter att klara av sina uppgifter och förpliktelser.

Inrikesministeriet har den 15 mars 2005 lämnat utskottet en utredning (MINU 1/2004 rd).

Sakkunniga

Utskottet har hört

- region- och kommunminister Hannes Manninen
- överdirektör Cay Sevón, regeringsråd Arto Sulonen och konsultativ tjänsteman Markku Nissinen, inrikesministeriet

- statssekreterare Raimo Sailas, budgetråd Raija Koskinen och konsultativ tjänsteman Tuomo Mäki, finansministeriet
- kanslichef Markku Linna, undervisningsministeriet
- kanslichef Markku Lehto, social- och hälsovårdsministeriet
- president Pekka Hallberg, högsta förvaltningsdomstolen
- landshövding Rauno Saari, Västra Finlands länsstyrelse
- landshövding Eino Siuruainen, Uleåborgs länsstyrelse
- verkställande direktör Risto Parjanne och direktör Martti Kallio, Finlands Kommunförbund
- professor Olli Mäenpää
- professor Kaarlo Tuori.

FÖRVALTNINGSUTSKOTTETS BEGÄRAN OM UTREDNING OCH INRIKESMINISTERIETS UTREDNING

Förvaltningsutskottets begäran om utredning

I egenskap av kommunutskott har förvaltningsutskottet med stöd av 47 § 2 mom. i grundlagen begärt en skriftlig utredning av inrikesministeriet kring de ekonomiska möjligheterna för kommunfältet — inklusive enskilda kommuner — att på tillbörligt sätt klara av sina uppgifter och för-

pliktelser. I utredningen skulle frågorna behandlas åtminstone för de viktigaste kommunala verksamhetsområdenas del och med beaktande av de nya och förändrade uppgifter som kommunerna fått efter övergången till det kalkylerade statsandelssystemet samt de nuvarande uppgifterna, de reella kostnader som de olika uppgifterna orsakar kommunerna och utsikterna i fråga

om kostnadsutvecklingen inklusive den finansiella balansen i kommunerna. Dessutom skulle också den kommunala självstyrelsen utvärderas i det fall att kommunen ansåg sig sakna faktiska förutsättningar att klara av sina uppgifter och förpliktelser, t.ex. de uppgifter som kommunerna fick vid översynen av de grundläggande fri- och rättigheterna. Ytterligare skulle utredningen gälla hur förhållandet mellan staten och kommunerna utvecklats överlag, hur basservicen finansierats, vilka erfarenheter det fanns av att utarbeta ett basserviceprogram och hur de olika förvaltningsområdena hade förbundit sig att följa programmet.

Den skriftliga utredningen skulle lämnas till förvaltningsutskottet före utgången av januari 2005. Senare förlängdes tidsfristen till den 15 mars 2005.

Inrikesministeriets utredning

Kommunernas ekonomiska möjligheter att på ett tillbörligt sätt ha hand om sina uppgifter och skyldigheter är beroende av ett flertal faktorer: kommunens egna beslut, statens beslut om kommunernas uppgifter och finansiering samt de allmänna ekonomiska omständigheterna. Vilka faktorer som är avgörande för kommunernas verksamhetsbetingelser är svårt att entydigt bedöma.

Kommunernas ekonomiska möjligheter att klara av sina uppgifter och skyldigheter är be-

tingade av den övergripande finansieringen. Skatteintäkterna utgör nästan hälften av den interna finansieringen, uppskattningsvis ca 47 procent år 2005. Därför är skatteintäkterna avgörande för balansen i kommunalekonomin.

Utredningen är avgränsad så att den gäller hur kommunernas uppgifter och finansiering i hela landet utvecklats mellan 1993 och 2004. De senaste preliminära bokslutsuppgifterna är från 2004.

Eftersom den undersökta tidsperioden är lång och ämnesområdet omfattande har det inte varit möjligt att detaljerat analysera bakgrundsfaktorerna i kommunernas ekonomiska utveckling. Utifrån de preliminära bokslutsuppgifterna från 2004 granskas utvecklingen regionalt och enligt kommungrupp. Analysen fortsätter fram till 2006 med utgångspunkt i en prognosmodell för kommunalekonomin som inrikesministeriets kommunavdelning utarbetat.

Bokslutsuppgifterna, som utredningen i huvudsak bygger på, beskriver inte nivå, behov, kvalitet eller tillgänglighet när det gäller tjänsterna. Inte heller framgår det om användarna är nöjda med tjänsterna. Utifrån bokslutsuppgifterna och de ekonomiska nyckeltalen går det däremot att avgöra, vilken typ av kommungrupper eller områden som har de sämsta eller bästa möjligheterna att ordna tjänster — inom gränserna för de ekonomiska förutsättningarna.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Motivering

Förvaltningsutskottet noterar med tillfredsställelse att inrikesministeriet har lämnat en omfattande och mycket förtjänstfull utredning på 62 sidor inklusive bilagor. Utöver allmänna synpunkter innehåller utredningen ett avsnitt om social- och hälsovården, utbildnings- och kulturväsendet samt kommunernas övriga uppgifter och ansvaret för finansiering av dem. Dessutom beskrivs de statliga åtgärder som inverkat på kommunernas ekonomi 1993—2005 samt de nya och

förändrade uppgifter som kommunerna fått efter att det kalkylerade statsandelssystemet infördes. Den kommunala självstyrelsen utvärderas i det fall att kommunen anser sig sakna faktiska förutsättningar att klara av sina uppgifter och förpliktelser, t.ex. de uppgifter som kommunerna fick vid översynen av de grundläggande fri- och rättigheterna. Vidare görs en bedömning av hur förhållandet mellan staten och kommunerna utvecklats överlag, hur basservicen finansierats, vilka erfarenheter det finns av att utarbeta ett

basserviceprogram och hur de olika förvaltningsområdena har förbundit sig att följa programmet. En översikt ges över utsikterna i fråga om kostnadsutvecklingen inklusive den finansiella balansen i kommunerna samt den ekonomiska utvecklingen 1993—2004 och en prognos fram till 2005.

Kommunerna i vårt land är olika när det gäller resurser, befolkningsmängd, areal, handlingsram och uppgifter. Inom ramen för samkommuner och regionalt samarbete sköts också många slags uppgifter. Dessutom finns det kommunala affärsverk och kommunägda aktiebolag. Kommunalförvaltningen, som är organiserad på många olika sätt, har exceptionellt stor betydelse i vårt samhälle, eftersom den ansvarar för ungefär två tredjedelar av den offentliga sektorns uppgifter.

Alla kommuner bör i princip ordna samma basservice för sina invånare. De lokala förhållandena i kommunerna är avgörande för servicenivån. Kommunerna har varit tvungna — och kommer att vara tvungna — att ständigt söka nya sätt att producera och ordna offentlig basservice. Kommunförvaltningen spelar allt mer rollen av en anordnare som ser till att tjänsterna produceras i stället för att själv producera tjänsterna. Framför allt i fråga om välfärdstjänsterna har kommunerna redan länge varit tvungna att samverka med andra kommuner.

Kommunernas ekonomi väntas förbli stram även i framtiden. Dessutom finns det avsevärda skillnader i den finansiella balansen mellan kommuner, regioner och samkommuner. Under ramperioden 2007—2009 verkar årsbidraget bli mindre än nettoinvesteringarna, vilket gör att kommunerna blir mer skuldsatta. Årsbidraget är negativt i många kommuner. Det mest oroväckande är ändå att omkostnaderna ökar. År 2005 ökade de rentav med mer än fem procent. Utgifterna ökar alltför kraftigt med tanke på en hållbar ekonomi, även om skatteintäkterna och statsandelarna ökade t.ex. i fjol. I synnerhet beror detta på att befolkningen åldras och att servicebehovet därför ökar. Samtidigt hotar en ökad regional differentiering, också mellan kommungrupper.

Förvaltningsredogörelsen (SRR 2/2005 rd) ställde som mål en garanterad tillgång och kvalitet på den kommunala basservicen i hela landet med skäliga skatter och avgifter. I sitt betänkande (FvUB 2/2006 rd) om redogörelsen noterade utskottet att om man vill tillhandahålla en behörig kommunal basservice måste man se om åtminstone strukturen på den service som kommunerna är förpliktade att tillhandahålla, införa nya metoder, se till att man har en fungerande kommunstruktur, samordna datasystemen och ordna finansieringen på ett hållbart sätt.

Största delen av utgifterna står social- och hälsovården samt utbildningen för. Därför bör vi lägga vikt vid att i väsentligt större utsträckning nyttiggöra smidiga servicekedjor och elektroniska datasystem, särskilt inom social- och hälsovården. Exempelvis det nationella hälsoprojektet har syftat till att förbättra den finländska hälso- och sjukvården med bl.a. detta som utgångspunkt. Utvecklingen har snabbt gått mot det bättre och det har varit till fördel just för dem som anlitar hälsovårdstjänsterna. Lagstiftningen om vårdgaranti som trädde i kraft i mars 2005 har lett till bättre vårdtillgänglighet och ökad jämlikhet. Men delar av det nationella hälsoprojektet har gett rätt anspråkslösa resultat trots de ekonomiska satsningarna. Den förebyggande social- och hälsovården kommer att spela en allt viktigare roll i framtiden. Utskottet vill i detta sammanhang också generellt framhålla betydelsen av ordentlig förhandsplanering och lokalt engagemang för genomförandet. Då går det att få kontroll över utgifterna och det framtida servicebehovet inom ramen för den offentliga ekonomin. För att få kontroll över utgifterna måste de behöriga aktörerna koppla greppet för att få till stånd förändringar.

På grund av flyttningen inom landet blir samhällsstrukturen tätare och befolkningstillväxten koncentreras främst till ett fåtal tillväxtcentra. Skillnaderna mellan kommunerna i fråga om både ekonomi och försörjningskvot ökar. Befolkningsstrukturen förblir balanserad endast i de områden där invånarantalet ökar. Flyttningsrörelsen, pendlingstrafiken och behovet av att

effektivisera samarbetet mellan kommuner minskar kommungränsernas betydelse.

Ändringen i åldersstrukturen till följd av att befolkningen blir äldre avspeglar sig också i tillgången på arbetskraft. Konkurrenten om kunnig arbetskraft skärps när de stora åldersklasserna går i pension. Bristen på arbetskraft försämrar ytterligare tillgången till service vid sidan av finansieringsproblemen. Inom social- och hälsovården, där utgifterna är störst, är det redan nu svårt att få arbetskraft. Det blir allt svårare att hitta utbildad vårdpersonal på grund av den låga lönenivån. Arbetskraftsinvandringen ökar uppenbarligen också på områden som avfolkas. Centrumen blir multikulturella till följd av att befolkning med främmande språk bosätter sig där.

Helsingforsregionen är exceptionellt viktig både för kommunalekonomin och nationalekonomin bl.a. på grund av sin ekonomiska volym. I sitt betänkande (FvUB 2/2006 rd) om förvaltningsredogörelsen ansåg utskottet att det för Finlands utveckling är nödvändigt att förstärka Helsingforsregionens internationella konkurrenskraft eftersom den är vårt enda metropolområde. Det förutsätter en samordnad och gemensam planläggnings-, mark-, bostads-, trafik-, närings- samt forsknings-, utbildnings- och kulturpolitik.

Den viktigaste effekten av utskottets begäran om utredning och den föreliggande utredningen är att regeringen har beslutat starta en kommun- och servicestrukturereform. Tidsfristen för projektet har förlängts till den 30 september 2006. Målet är att de kommunalt ordnade tjänsterna

ska få en tillräcklig strukturell och ekonomisk grund för att de ska vara tryggade i framtiden. Samtidigt beaktas kvalitet och genomslag, tillgänglighet och effektivitet samt teknologisk utveckling. Ett väsentligt inslag i det fortsatta arbetet med reformen är att avgöra ansvaret för finansieringen av kommunernas uppgifter och förpliktelser i förhållandet mellan staten och kommunerna samt andra finansieringsfrågor som gäller en uthållig kommunalekonomi, understryker utskottet.

Liksom i sitt betänkande om förvaltningsredogörelsen påpekar utskottet att det på det hela taget råder en bred samsyn om behovet av att se över de kommunala servicestrukturerna. Kraven på balans i den offentliga ekonomin inför den internationella konkurrensen ställs på det lokala planet mot ett kärvare läge i den kommunala ekonomin och ett brett ansvar för att tillhandahålla service. Befolkningen åldras och därmed ökar servicebehovet inte minst i vård- och omsorgsbranschen. Samtidigt minskar antalet barn och åldersklasserna i skolan. Ju mer utbildningsnivån och förmögenheten ökar bland dem som anlitar servicen desto större krav ställer de på den. Det uppstår allt mer varierade och effektiva metoder och modeller att producera service, också med hjälp av den privata och tredjesektorn, och det kräver helt ny kompetens.

Utlåtande

Förvaltningsutskottet meddelar

att statsrådet bör beakta vad som ovan uttalats.

Helsingfors den 16 juni 2006

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Matti Väistö /cent
vordf. Veijo Puhjo /vänst
medl. Sirpa Asko-Seljavaara /saml
Nils-Anders Granvik /sv
Lasse Hautala /cent
Rakel Hiltunen /sd
Hannu Hoskonen /cent

Esko Kurvinen /saml
Kari Kärkkäinen /kd (delvis)
Heli Paasio /sd
Mauri Salo /cent
Satu Taiveaho /sd
Ahti Vielma /saml
Tuula Väättäin /sd.

Sekreterare var

utskottsråd Ossi Lantto.