

magma

MAGMA • 4/2020



Lia Markelin

SYNPUNKTER PÅ DEMOGRAFI I SVENSK- OCH TVÅSPRÅKIGA KOMMUNER

Synpunkter på demografi i svensk- och tvåspråkiga kommuner

Utgivare: Tankesmedjan Magma
www.magma.fi

Magma 4 • 2020

Layout & tryck: Oy Nord Print Ab

ISBN: 978-952-7328-10-1 (online)

ISBN: 978-952-7328-11-8 (print)

Magma:

ISSN-L: L: 1798-4629

ISSN: 1798-4610 (online)

ISSN: 1798-4629 (print)

Innehållet fritt tillgängligt med vissa förbehåll:

Magma önskar få största möjliga spridning av de publikationer som ges ut. Därför kan våra rapporter fritt laddas ner via www.magma.fi. Det är tillåtet att kopiera, citera och återge avsnitt ur denna publikation förutsatt att källan anges samt att innehållet inte förändras eller förvrängs.

Lia Markelin

Synpunkter på demografi i svensk- och tvåspråkiga kommuner

Om författaren



Lia Markelin

Lia Markelin är samhällsanalytiker vid tankesmedjan Magma. Hon är doktor i samhällsvetenskaper från Bradford universitet i England. Till hennes specialområden hör minoritetsfrågor och minoritetspolitik.

Innehåll

1. Inledning	6
2. Centrala resultat	10
3. Kommunens situation påverkar attityderna	11
4. Hur förberedda är kommunerna?	13
5. Vad för den demografiska utvecklingen med sig för kommunerna?	15
6. Inställning till invandring	26
7. Förändras storleksförhållandet mellan nationalspråken?	27
8. Vem kan stödja kommunerna?	29
9. Avslutande reflektioner	33
Kommentarer av Kommunförbundet	36
Yhteenveto	41
Källor	43
Noter	46
Bilaga 1. Antal svar per kommun, enligt förväntad demografisk utveckling	46

”Om det finns en statistik som varenda kommundirektör i Finland noggrant följer med, så är det statistiken om befolkningsutvecklingen.”

Jouni Eho, kommundirektör i Pyttis, i sin blogg 7.5.2020
(www.pyhtaa.fi)

1. Inledning

Om 15 år finns det inte ett enda landskap i Finland där det föds fler än det dör, förutsatt att fruktsamhetstalet förblir på nuvarande nivå. Det visar Statistikcentralens befolkningsprognos från 2019. En befolkningstillväxt kommer alltså i fortsättningen främst att ske via invandring. Samtidigt åldras befolkningen snabbt och antalet personer som är över 65 år förväntas stiga kraftigt inom de kommande tjugo åren.

Ett av tankesmedjan Magma's insatsområden för 2020 har varit demografifrågor. Nils Erik Forsgård och Anna Rotkirch öppnade upp de grundläggande frågorna i rapporten *Perspektiv på den demografiska utvecklingen*, som publicerades i början av 2020. Magma bad samtidigt professor Jan Saarela ta fram en prognos för den svenskspråkiga befolkningen i Finland fram till 2040, som en vidareutveckling av Statistikcentralens prognos för hela landet. Prognosrapporten *Den svenskspråkiga befolkningen i Finland 1990–2040* publicerades i samarbete med Folktinget i mars 2020. Den visar bland annat att antalet svenskspråkiga som helhet förväntas öka med ca 2000 personer fram till 2040. Trots detta kommer den svenskspråkiga befolkningen att minska i största delen av de svensk- och tvåspråkiga kommunerna i framtiden. Även den svenskspråkiga befolkningen åldras och inflyttning och nativitet varierar mellan regionerna.

Prognosrapporten gav upphov till frågor om hur de svensk- och tvåspråkiga kommunerna ställer sig till denna utveckling. För att öppna upp frågeställningarna inledde Magma ett samarbete med Finlands Kommunförbund. Syftet med denna rapport är att undersöka hur väl förberedda kommunerna är på kommande demografiska förändringar. Vilka utmaningar för utvecklingen med sig ur kommunernas synvinkel?

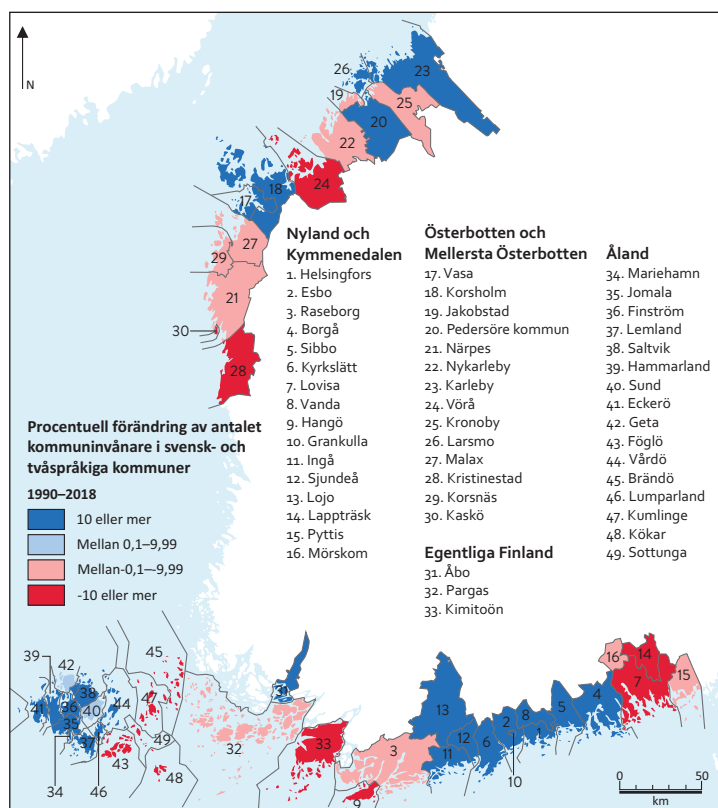
Undersökningen bygger på en enkätundersökning riktad till alla svensk- och tvåspråkiga kommunerna i Finland. Planen var att i ett första skede gå ut med en enkät till alla svensk- och tvåspråkiga kommuner och därefter, på basis av enkätens resultat, kontakta ett antal kommuner för mer djupgående intervjuer. I början av mars 2020 sändes enkäten ut till sammanlagt 126 personer, såväl kommundirektörer som ordförande i kommunfullmäktige och kommunstyrelser. Kort därefter bröt den så kallade coronakrisen ut i Finland och beredskapslagen togs i bruk den 17 mars 2020. Inom utsatt tid hade endast ett fåtal personer svarat på enkäten, så datainsamlingstiden förlängdes. I slutet av juni hade 57 personer från sammanlagt 46 kommuner svarat. Även andra än kommundirektörer och fullmäktige- och styrelseordförande svarade.

Den slutliga svarsprocenten för enkäten blev sålunda 45 procent. Längre telefonintervjuer som inkluderade frågor utöver den elektroniska enkäten uppgick till 12. Därmed blev tvåstegsmodellen inte förverkligad i planerad form. Svaren som kom in har med stor sannolikhet påverkats av den pågående pandemin.

Från de flesta kommuner fick vi in ett svar, från vissa två. Svaren ska därför inte nödvändigtvis ses som representativa för den enskilda kommunen: syftet är snarare att få en uppfattning om hur kommunerna som helhet ser på frågor kring demografi. De tre kommuner som inte är representerade bland svaren är Mörskom, Pyttis och Sund. En lista på antal svar per kommun hittas i bilaga 1. Flera tjänstemän (61 procent) än förtroendevalda (39 procent) svarade på enkäten.

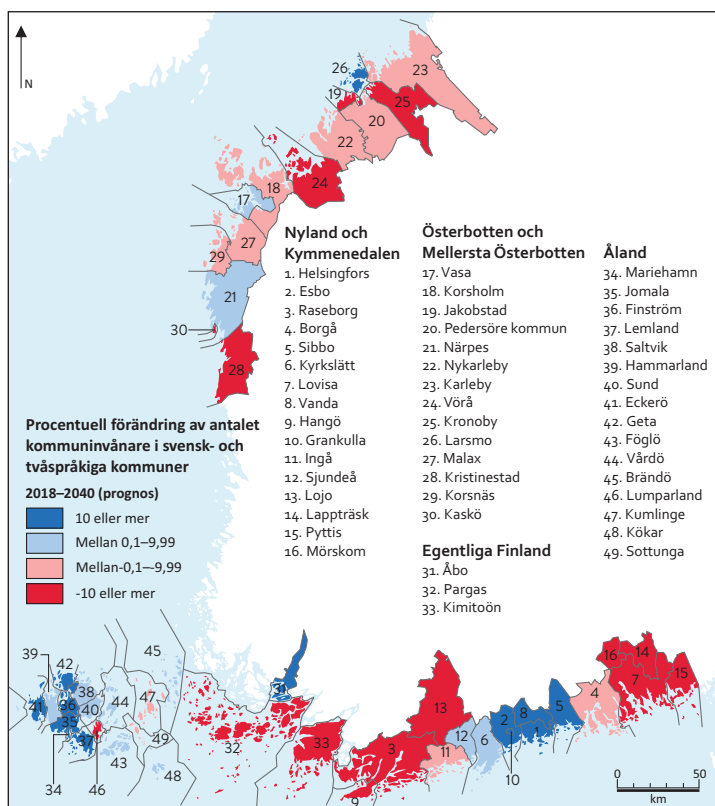
Som analysverktyg används här Statistikcentralens prognossiffror från 2019.¹ Medan Saarelas rapport bygger på siffrorna för specifikt den svenskspråkiga befolkningen, är utgångspunkten här prognosen för alla invånare i de svensk- och tvåspråkiga kommunerna. Man bör vara medveten om osäkerhetsmomenten kopplade till prognoser. Samtidigt bygger prognoserna på en utveckling som i stor utsträckning pågått redan i decennier. Ser man på utvecklingen sedan 1990 har befolkningstillväxten i de kommuner som ingår i sk. Svenskfinland i huvudsak koncentrerat sig till och kring de största tvåspråkiga städerna (huvudstadsregionen, Åbo, Vasa) samt Åland (se bild 1).

Bild 1. Utvecklingen av befolkningmängden i de svensk- och tvåspråkiga kommunerna 1990–2018 (siffrorna baserade på Statistikcentralens uppgifter från 2019). Karta: Hannu Linkola.



Utvecklingen fram till 2040 antas förstärka denna trend: antalet kommuner som förväntas växa mycket sjunker, och antalet kommuner vars befolkning antas minska mycket ökar (se bild 2). Enligt prognosen antas sammanlagt 24 svensk- och tvåspråkiga kommuner växa medan 25 antas krympa. Vi står alltså inför ett allt mer differentierat och till och med polariserat läge, där befolkningen krymper samtidigt som den koncentreras till vissa områden, och tidigare bosättningsområden töms.² Prognoserna för de svensk- och tvåspråkiga kommunerna är något ljusare än för landet som helhet, men följer i det stora hela samma trend.

Bild 2. Prognos för befolkningsutvecklingen i de svensk- och tvåspråkiga kommunerna 2018–2040 (siffrorna baserade på Statistikcentralens prognos från 2019). Karta: Hannu Linkola.



2. Centrala resultat

Enkätsvaren visar att den demografiska utvecklingen till vissa delar ställer de svensk- och tvåspråkiga kommunerna inför gemensamma utmaningar: befolkningen åldras och i många kommuner är nativiteten låg. Skolbyggnader föråldras, har fel storlek eller ligger på fel ställe för dagens behov. Behovet av äldreomsorg ökar och social- och hälsovårdsfaciliteter blir äldre. Alla kommuner har investeringsbehov och en infrastruktur som måste upprätthållas.

Samtidigt ser den ekonomiska och demografiska realiteten väldigt olika ut för olika kommuner. Vissa kommuner växer snabbt och kontinuerligt, medan andra kommuner sett en nedgång i befolkningstalet redan en längre tid. Några kommuner utgör tätorter med fungerande kommunikationsnät, medan andra befinner sig i glest befolkade områden och får arbeta hårt med att erbjuda tillräckligt goda förbindelser till större tätorter. Som bäst står dessutom de allra flesta kommuner inför en fördjupad ekonomisk kris på grund av den pågående pandemin. En del står samtidigt inför en mer långvarig strukturell kris som fortsätter påverka kommunens ekonomi negativt.

Svaren i denna studie visar att ekonomin är den mest centrala utmaningen för våra svensk- och tvåspråkiga kommuner idag, tätt följt av demografin. Däremot finns det stora skillnader i övrigt mellan kommuner som antas krympa och kommuner som antas växa. Medan brist på barn och en avfolkning av landsbygden är svåra utmaningar för de krympande kommunerna, utgör integration av nyanlända och att motverka segregering centrala teman för de växande kommunerna. Över 70 procent tror att de demografiska förändringarna kommer att leda till en större förståelse för invandring.

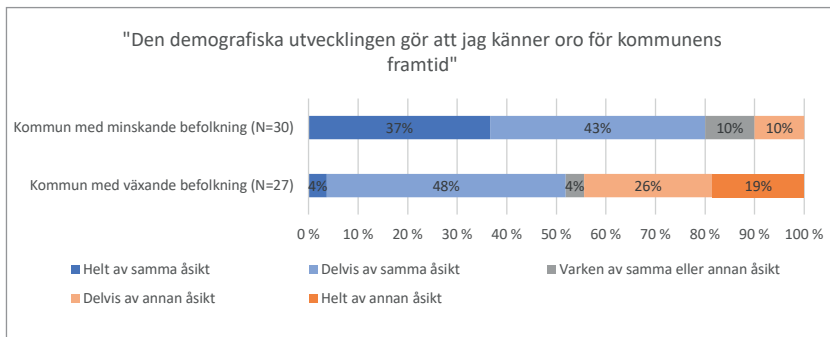
Intressant är att andra stora hot, såsom klimatförändringen, har hamnat i skymundan. Bara två av 57 nämnde klimat- eller miljöfrågan bland de tre viktigaste framtidsfrågorna för kommunen.

Denna studie visar också att man i de svensk- och tvåspråkiga kommunerna ser staten som den aktör man behöver mest stöd av. Detta gäller lika mycket för storstäderna och de växande kommunerna som för de krympande kommunerna. Speciellt de sistnämnda uppfattar att statens hjälp inte är tillräcklig idag: hela 39 procent av respondenterna från de krympande kommunerna anser att staten inte stöder kommunen alls i arbetet med att anpassa sig till den demografiska utvecklingen (våren 2020). Man efterlyser en bättre balans mellan den statliga finansieringen och de uppgifter som kommunerna är ålagda att sköta. Man ser också ett stort behov av samarbete med andra aktörer inom den egna kommunen, inte minst med tredje sektorn. Det här betyder att en radikal minskning av medel för tredje sektorn, vilket flaggats för under hösten 2020, kunde få stora konsekvenser även för kommunerna.

3. Kommunens situation påverkar attityderna

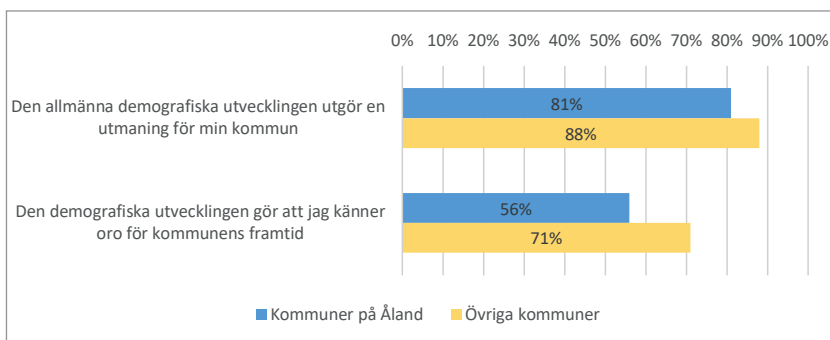
Enkäten visar klart att **de svensk- och tvåspråkiga kommunerna upplever den demografiska utvecklingen som en utmaning**; 86 procent höll med om påståendet. Samtidigt är storleken på dessa kommuner och deras förväntade utveckling väldigt varierande. Medan Hangös befolkning väntas minska med 27 procent inom de närmaste tjugo åren, väntas Sibbos befolkning växa med nästan samma andel (se bild 2). De stora skillnaderna kommunerna emellan märks i svaren. **Medan omkring hälften av de tillfrågade från kommuner där befolkningen förväntas växa uttrycker oro, är motsvarande siffra för de krympande kommunerna 80 procent** (bild 3).

Bild 3. Oro för kommunens demografiska framtid enligt kommunens prognostiserade befolkningsutveckling.



Respondenterna fördelas rätt jämnt mellan kommuner där befolkningen förväntas minska (53 procent) och kommuner där befolkningen förväntas öka (47 procent). Däremot är skillnaden stor mellan Åland och fastlandet. I de flesta kommunerna på Åland förväntas befolkningen växa. Det märks också i enkäten. Oron för demografin är mindre på Åland än på fastlandet (bild 4).

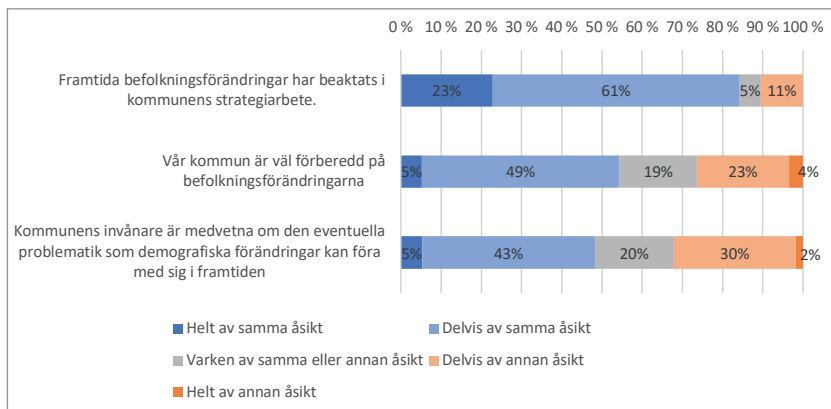
Bild 4. Skillnader mellan kommunerna på Åland och de tvåspråkiga kommunerna på fastlandet. Andel svar som helt eller delvis håller med om påståenden gällande demografin som utmaning.



4. Hur förberedda är kommunerna?

Generellt sett verkar de svensk- och tvåspråkiga kommunerna vara väl medvetna om de demografiska trenderna. En del kommuner har även beställt egna översikter över de senaste årens befolkningsutveckling och framåtblickande prognoser. En annan fråga är hur förberedd man är, eller uppfattar sig vara. **Hela 84 procent anser att framtida befolkningsförändringar har beaktats i kommunens strategiarbete. Ändå upplever bara ca hälften (54 procent) att kommunen är väl förberedd på förändringarna. Sämst förberedda upplever man att kommunens invånare är: under hälften (48 procent) uppfattar att kommunens invånare är medvetna om den problematik som demografiska förändringar kan föra med sig i framtiden** (se bild 5).

Bild 5. Uppfattningar om hur förberedd man inom kommunen känner sig inför eventuella demografiska förändringar (N=57).



Det är inte helt tydligt vad som ligger bakom svaren. Att man uppfattar att eventuella demografiska förändringar tagits i beaktande i strategiarbetet, men att kommunen trots det inte känner sig förberedd, kan bero på att man inte tycker att man gjort tillräckligt. Eller så handlar det om att problemen inte står i kommunens makt att lösa:

Nej vi är inte väl förberedda [på kommande demografiska förändringar], men inte pga. vad vi som kommun har gjort eller inte gjort. Vi har genomfört en kommunfusion, vi har sett över vårt servicenät, byggt åldringshem, ackumulerat pengar, betalat ut hemvårdsstöd etc. Men det räcker ändå inte. Ingen kan riktigt förbereda sig på det här [till fullo], för det är inte i våra händer. (tjänsteman, Lovisa)

Samma tjänsteman kommenterade att hen inte känner större oro för den egna kommunen än för Finland i stort; den demografiska utvecklingen gäller hela landet, inte bara enskilda kommuner.

Att förbereda en hel kommun på trender som har konsekvenser för livet på gräsrotsnivå är inte lätt. Det kan vara svårt att genomföra förändringar som ses som nödvändiga av ledningen, men som är svåra för kommuninvånarna. Ett typiskt exempel är skolnätet. Medan den lokala befolkningen kan lägga ett stort värde i att spara en mindre, lokal skola kan kommunledningen se det som ohållbart att upprätthålla flera äldre byggnader då befolkningens struktur och boende förändras. Dylika frågor kan skapa spänningar mellan ledning och invånare, men också mellan tjänstemän och folkvalda inom en kommun. ”Det finns inte riktigt krismedvetenhet”, kommenterar en tjänsteman, medan en annan upplever att en del lokala politiker blundar för de utmaningar man står inför. Men bara för att man känner till fakta betyder det inte att förändringar är lätta att driva igenom. ”Det är lättare för ett företag att fatta beslut och driva igenom dem än för en kommun”, säger en kommundirektör, som upplever att även positiva initiativ kan möta opposition.

Över hälften (61 procent) upplever ändå att det finns en gemensam syn på vilka de demografiska utmaningarna i kommunen är och hur kommunen ska reagera på dem. Men att närmare 20 procent inte upplever det så och ytterligare nästan 20 procent svarar ”varken av samma eller annan åsikt” tyder på att det finns vissa spänningar inom kommunerna om vilka beslut som är viktigast att fatta.

I takt med att befolkningsstrukturen ändras, ändras också beslutsfattandet och rekryteringen till beslutande organ. Att locka med yngre i politiken är som bekant svårt – det gäller lika mycket för kommuner där befolkningen antas växa som där den antas krympa. Det kommer troligen att krävas större ansträngningar för att få en representation av alla åldersgrupper i framtiden.

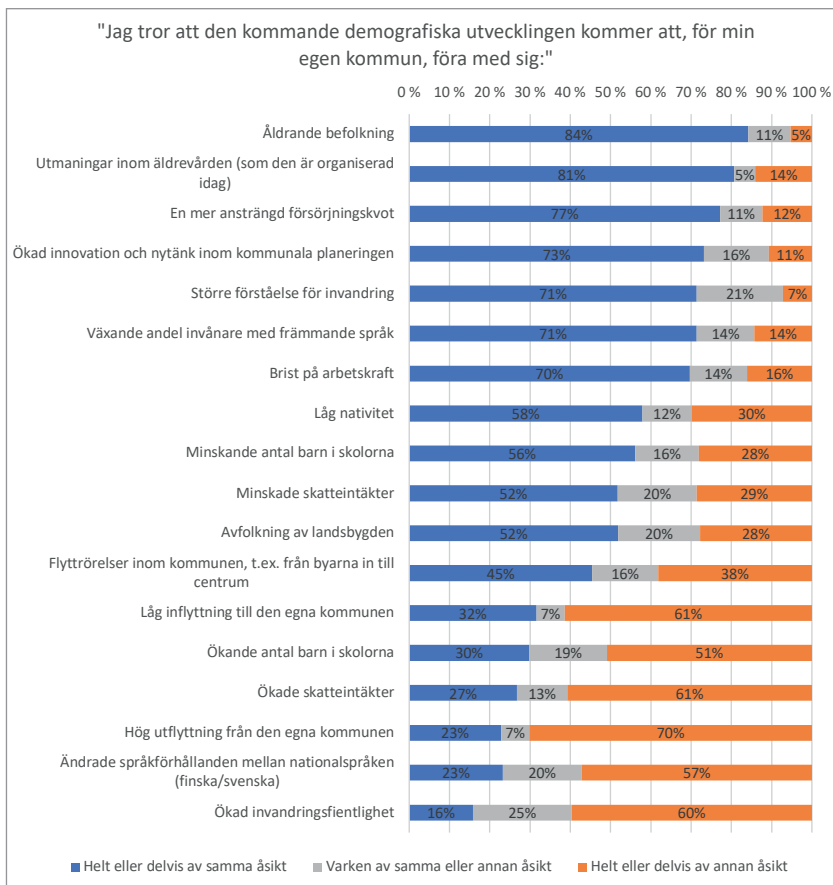
Det är svårt att locka unga aktiva människor till det politiska arbetet. I synnerhet till yngre jobb t.ex. inom stadsstyrelser som är mer tidskrävande – du ska nästan vara pensionär eller jobba som sjöman vecka-vecka för att få det att fungera. Om du t.ex. är ordförande i stadsstyrelsen eller stadsfullmäktige så kräver det massor tid. Det är inte lätt att kombinera med heltidsarbete. (tjänsteman, Pargas)

Ungas deltagande och engagemang är ett stort orosmoment. Vi har en väldigt låg röstningsandel i Vanda, och bland de yngre är den ännu lägre. Man ställer sig ju nog själv också den frågan, att med vems mandat arbetar vi om bara ca 20–30 procent av de unga röstar? Det är svårt. Hur få de unga att intressera sig? (tjänsteman, Vanda)

5. Vad för den demografiska utvecklingen med sig för kommunerna?

Vilka utmaningar ser då kommunerna att befolkningsförändringen för med sig? Det verkar råda en stor medvetenhet om att befolkningen åldras och samstämmighet kring vilka konsekvenser detta kan få för kommunerna. Samtidigt är man medveten om att **befolkningen växer genom en ökning av invånare med främmande språk, snarare än genom ökad nativitet** (se bild 6).

Bild 6. Uppfattningar om olika faktorer som de demografiska förändringarna för med sig bland de svensk- och tvåspråkiga kommunerna (N=57).

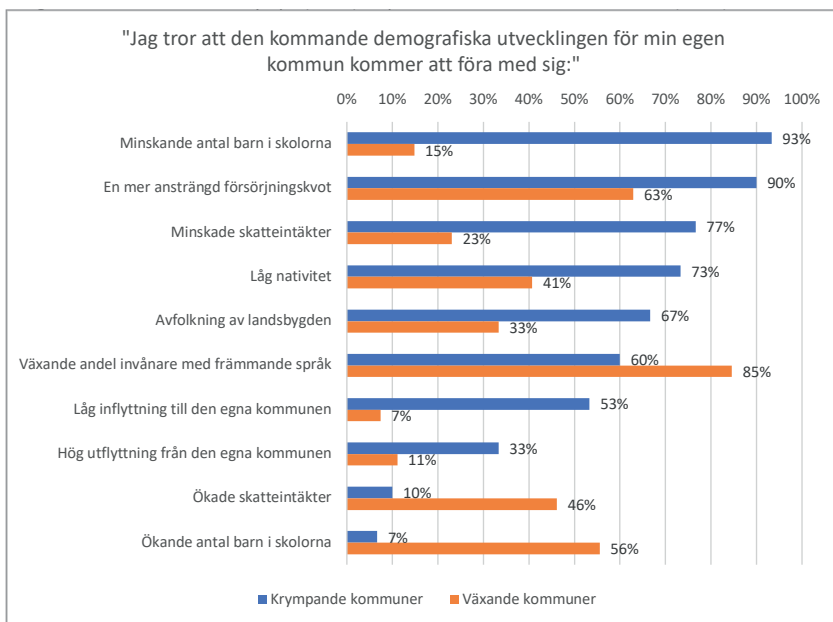


Men det finns tydliga skillnader i hur man uppfattar utmaningarna beroende på om kommunens befolkning antas öka eller minska. Både ekonomin och befolkningsutvecklingen utgör betydligt svårare utmaningar för kommuner med krympande befolkning än för växande kommuner. Så gott som alla respondenter från krympande kommuner (90 procent) uppfattar att de demografiska förändringarna kommer att föra med sig en mer ansträngd

försörjningskvot, jämfört med 63 procent från de växande kommunerna. Likaså anser svararna från de minskande kommunerna att demografin för med sig ett minskande antal barn i skolorna, minskande skatteintäkter och en avfolkning av landsbygden (bild 7).

För de kommuner som antas växa utgör en allt mer mångkulturell population den största förväntade förändringen. Man ser också framför sig fler barn i skolorna.

Bild 7. Andel som helt eller delvis håller med om påståenden om den demografiska utvecklingen, enligt kommuner som antas krympa (N=30) respektive kommuner som antas växa (N=27).



Bland de växande kommunerna sticker Larsmo ut som ett särfall. Befolkningen i Larsmo har vuxit med hela 46 procent sedan 1990 och antas växa med ytterligare 14 procent fram till 2040. Här tror man också att andelen inflyttare med

annat modersmål än svenska eller finska ökar och att de äldre blir fler. Men den största utmaningen för kommunen ligger inte där:

Vi är i den lyckliga situationen att vi växer – hittills i år [5/2020] har vi ökat med 72 personer, vilket är ganska bra för en kommun med 5000+ invånare. Vår utmaning är inte så mycket att invånarna blir äldre. Vår utmaning är mera motsatt, att 29 procent är under 15 år. (tjänsteman, Larsmo)

I Larsmo är familjerna större än i landet i genomsnitt och föräldrarna har tenderat att stanna längre hemma med sina barn än man gjort i grannkommunerna. Detta håller däremot på att förändras. Allt fler vill ha in barnen i dagvård redan som tvååringar, från att tidigare ha väntat till efter att de fyllt tre. Det innebär ett allt större tryck på småbarnspedagogiken, med krav på nya byggnader och investeringar, vilket sätter press på ekonomin.

Utmaningar för kommuner med befolkningsminskning

Befolkningen i en kommun kan växa på huvudsakligen tre sätt: högre nativitet, ökad inflyttning från andra delar av Finland och ökad invandring från utlandet. Invandringen har blivit en allt mer aktuell fråga. Över hälften (60 procent) av dem som svarat på enkäten från krympande kommuner tror att antalet invånare med främmande språk kommer att öka i kommunen i framtiden. Av de intervjuade var det flera som ville understryka att man gärna tar emot fler invandrare, inklusive asylsökande.

Ändå ser invandring i större skala inte ut att vara en central ingrediens för alla kommuner. Invandring kräver att man kan integrera folk genom att erbjuda arbete, såsom fallet varit i Närpes. ”I annat fall blir vi bara en mellanstation”,

poängterar en kommundirektör. Samtidigt hoppas alla på fler invånare. Men hur locka till sig fler invånare i ett läge då hela Finlands befolkning minskar?

I praktiken är det ju ett nollsummespel gällande kampen om inflyttare. Jag har inte träffat någon kommun som INTE vill ha fler invånare – alla vill ha det. Men var finns det livskraftiga centra och var finns de bästa förutsättningarna för att lyckas? (tjänsteman, Pargas)

Det är klart att befolkningsmängdens utveckling är en central fråga för oss. Och jo, delvis handlar det om demografi, men delvis också om annat. Folk talar om att läget i Finland är ett nollsummespel, men de facto är det ett minusspel: vi tävlar om en minskande mängd, för befolkningen minskar i hela landet. Också de stora städerna växer bara genom ökad inflyttning. Så det gäller att hålla fast vid sina egna invånare och för att ens stå på stället måste man locka till sig nya. Så frågan måste åtgärdas i första hand genom att folk inte flyttar härifrån, i andra hand genom att locka folk att flytta hit, i tredje hand genom invandring utomlandsifrån, och först i fjärde hand genom ökad nativitet. (tjänsteman, Lovisa)

Det handlar alltså om att få de egna att stanna kvar, men för många också att t.ex. locka sina unga tillbaka, de som åkt till annan ort för att studera.

Det är inte bara det att det föds färre barn och att de äldre blir fler, utan om hur vi ska lyckas locka unga att flytta tillbaka till sin hemkommun efter studier etc. (tjänsteman, Ingå)

Kommunerna gör redan mycket för att tackla utmaningarna med en minskande och åldrande befolkning. Många nämner behovet av att få kommunekonomin i balans och att anpassa serviceutbudet och verksamheten till de ekonomiska ramarna. Man satsar på möjligheten för äldre att bo hemma längre genom en

utveckling av vårdkedjorna, hemvårdsstöd, öppna stödformer och seniorverksamhet. Stöd för små renoveringar i hemmen för att t.ex. ta bort trösklar och höja toalettstolen kan "köpa" flera år till hemma för en äldre person, vilket sparar kommunen pengar. Andra åtgärder är att se över daghems- och skolnätet för att möta de framtida behoven. Samtidigt försöker man stödja näringslivet genom att t.ex. erbjuda attraktiva tomter och stöd till företagare som vill etablera sig i kommunen. Det är numera vanligt att kommunerna, antingen ensamma eller i samarbete med andra kommuner, erbjuder rådgivning och vägledning till lokala företag (t.ex. Concordia i Jakobstadsregionen, Dynamohuset i Närpes, Novago i sydvästra Finland, Vasek i Vasaregionen). Samtidigt försöker kommuner satsa på sin infrastruktur och kommunikation så att det ska vara så smidigt som möjligt att bo på orten och vid behov pendla. Då gäller det att ha god uppkoppling men också fungerande vägar och förbindelser.

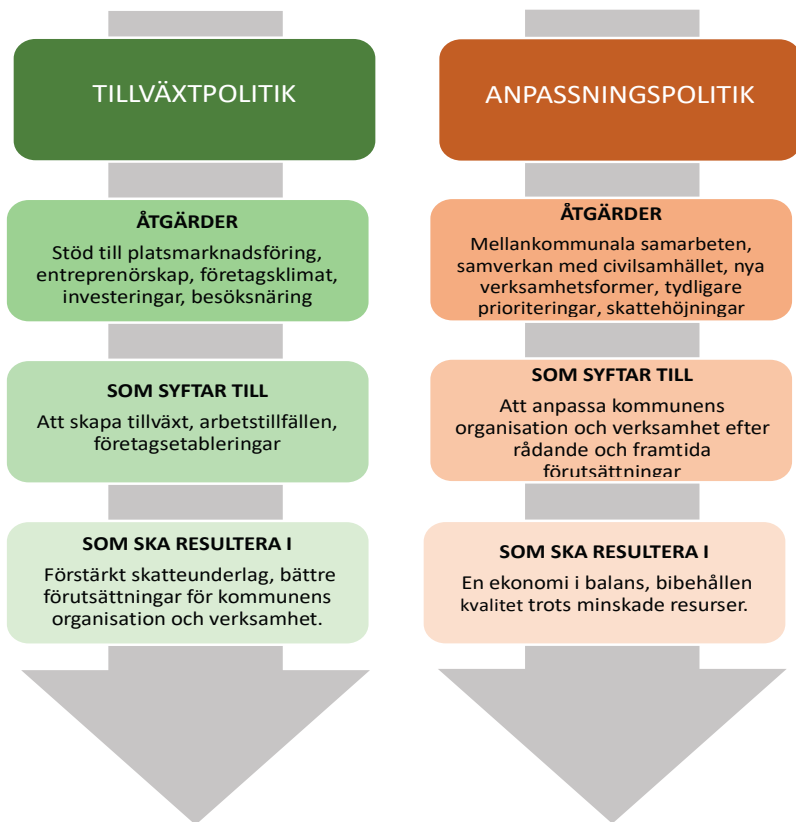
Däremot är inte alla dessa frågor i kommunernas egna händer.

[Kommunen] kan inte skapa arbetsplatser, men vi kan stödja näringslivet. ... Vi från kommunen kan locka med god planläggning, attraktiva tomter, god infrastruktur, företagsvänlig atmosfär och så vidare. (tjänsteman, Ingå)

Under de senaste decennierna har det rått en norm som utgår från att det bästa för en ort är att växa. En vilja att locka till sig fler invånare genomsyrar också svaren i denna undersökning. Och det är förståeligt: mer människor betyder ofta en bättre kommunekonomi. Samtidigt är det ett faktum att i hela Europa är andelen krympande regioner ungefär lika många som andelen växande områden. Att krympa är alltså inget undantag, utan en verklighet för allt fler. I USA började man redan för flera år sedan tala om *shrinking cities* och om att minska smart, *smart shrinking*. För vad gör man i ett läge där befolkningen inte längre ökar? Vad gör en kommun med en minskande befolkning om den inte lyckas locka till sig fler invånare? Den svenska forskaren och kulturgeografen Josefina

Syssner efterlyser en alternativ strategi, en plan B. Om plan A är en tillväxt- och utvecklingspolitik som bygger på inflyttning, går plan B ut på en politik som satsar på anpassning till rådande läge (se bild 8). De två strategierna utesluter inte varandra, påpekar Syssner, utan i ett idealläge kan de stöda varandra.

Bild 8. Skillnader mellan tillväxtpolitik och anpassningspolitik (Syssner 2018: 58).



Ju bättre förberedd man är på att kommunen de facto minskar i invånarantal, desto större möjligheter har man att utveckla gångbara lösningar innan läget

blir akut, understryker Syssner. Många svensk- och tvåspråkiga kommuner i Finland verkar redan göra båda två, t.ex. stöder man entreprenörskap och lockar inflyttare samtidigt som man satsar på samarbete över kommungränser och samverkan med tredje sektorn. Samtidigt kunde man eventuellt vara tydligare gällande skillnaderna mellan dessa två strategier, och vilka möjligheter det finns att anpassa sig till en ny verklighet på ett hållbart sätt. På nordisk nivå har man lyft fram exempel som Enare, Jomala och Närpes som kommuner som lyckats satsa på sina särdrag och vända dem till sin fördel. I just dessa exempel finns det dock vissa centrala element (internationellt flygfält, närhet till Mariehamn, en näringsstruktur som behöver invandring)³ som inte enkelt går att återskapa på andra orter. Men exemplen lyfter också fram vikten av bl.a. lokalt samarbete, lokala entreprenörers aktiva initiativ och hur lokala styrkor kan utnyttjas till både företagets och den lokala kommunens fördel.

Integrationsarbete centralt i växande kommuner

Utmaningarna för växande kommuner ser delvis annorlunda ut. Å ena sidan blir befolkningen äldre, vilket ställer krav på ökad service och nya boendeformer. Å andra sidan har man en växande ung befolkning som behöver dagvård, skola och fritidssysselsättning, vilket i sin tur kräver resurser:

För oss utgör befolkningsökningen en central och i princip positiv sak. Men den innebär också att vi har ett ständigt och enormt investeringsbehov. Det gäller skolor, daghem, service... (tjänsteman, Vanda)

I sin prognos för den svenskspråkiga befolkningen i Finland konstaterar Jan Saarela att det ökande antalet personer som talar andra språk än finska och svenska kommer att utgöra den stora omvälvningen även i svensk- och tvåspråkiga områden. Antalet personer som talar inhemska språk började de facto minska

i Finland redan år 2014; den befolkningsökning som skett sedan dess beror på invandring. Invandringen som möjlighet och utmaning är en central fråga för många kommuner med växande befolkning. Det är därför inte förvånande att integrationsarbetet lyfts upp av flera kommuner som präglas av tillväxt.

Både **betydelsen av att motverka segregering och tillgången till mark för bosättning** lyfts fram som viktiga frågor i flera växande kommuner. I synnerhet i Helsingfors men också t.ex. i Mariehamn ser man att den största utmaningen är begränsad tillgång till mark och utrymme för en växande befolkning. Det gäller både att hitta plats för bostäder och att kunna ordna nödvändig infrastruktur och service. Eller, som en tjänsteman från Mariehamn uttrycker saken: ”Det är viktigt att kunna möjliggöra för fler människor att bo i centrum då det visat sig att många gärna vill ha nära tillgång till service. Konkret handlar det om att skapa fler bostäder. Att utöka antalet bostäder i centrum ska ses som hållbart byggande eftersom nödvändig infrastruktur, service och faciliteter oftast redan finns.”

För många städer handlar det samtidigt om att satsa hårt på integration och motverkande av segregering. Eftersom inflyttningen till stor del består av invandring utgör motverkandet av geografisk, ekonomisk och utbildningsmässig segregering en ständig och central utmaning.⁴ För även om man tror att attityden till invandring kommer att bli mera positiv (se följande kapitel), finns det också utmaningar – inte minst med hur man ska få in de nyanlända på arbetsmarknaden.

Den finländska arbetsmarknaden är lite märklig. Flera grupper har verkliga problem med att komma in på arbetsmarknaden och det verkar inte bli bättre över tid. För det är inte enbart fast i dem, utan i mottagarlandet – för de [som flyttat hit från utlandet] har en väldigt stark vilja att studera och

arbeta. Kanske blir det bättre för följande generation, men... Staden gör väldigt mycket men staden kan inte göra allting. (tjänsteman, Vanda)

På många håll försöker man utnyttja tredje sektorn i integrationsarbetet. Exempelvis i Kyrkslätt satsar man på att aktivera olika invånargrupper och stöda interaktionen dem emellan, bl.a. via tredje sektorns aktörer och organisationer.

En faktor som bör beaktas i städer med större industrier är den internationella kopplingen. **På den privata sidan tävlar man inte nödvändigtvis med närkommunen eller huvudstadsregionen utan med en global marknad.** Det här är utmärkande t.ex. för Vasa:

Vad jag saknar i dessa nationella skrivelser är det internationella. Våra största konkurrenter finns ute i världen, inte i närkommunen. Vi har ett ansvar att bygga en så konkurrenskraftig miljö att våra stora privata arbetsgivare klarar sig i sin egna koncerninterna konkurrens. Vi måste alltså få dem att stanna här, annars åker de till Italien, Indien eller dylikt. Framför allt måste vi göra allt för att forsknings- och utvecklingsverksamheten koncentreras till Finland. ... Det här är något jag saknar i demografidiskussionerna: den strategiska och aktiva näringsutvecklingen som har en stark internationell dimension. (förtroendevald, Vasa)

Särfallet Närpes

Närpes liknar på många sätt andra landsbygdskommuner, med en viss utflyttning av unga i studieåldern och långt pendlingsavstånd till Vasa. Befolkningen i kommunen har de facto minskat med närmare 10 procent sedan 1990, men förväntas växa med 1,5 procent inom de kommande tjugo åren.

Vi är som humlan som inte borde kunna flyga men gör det ändå. För det får vi tacka arbetskraftsinvandringen. (tjänsteman, Närpes)

Närpes nämns ofta som en förebild i arbetet med integration, och inte utan orsak. Närpes var tidigt ute med att ta emot flyktingar och har gjort ett intensivt integrationsarbete över en längre tid. Samtidigt har Närpes genomgått en ekonomisk utveckling där små grönsaksföretagare vuxit till stora arbetsgivare i behov av arbetskraft. De tidiga migranterna hade möjlighet att via egna kanaler marknadsföra möjligheterna i sina hemländer, vilket gav snabb tillgång till arbetskraft i ett läge då behovet av arbetskraft växte kraftigt. Ofta är de som flyttar från utlandet i barnafödande ålder och föder fler barn än finländska föräldrar i genomsnitt. Samtidigt understryker man vikten av att aktivt jobba med integrationen.

Vi har fått priser för integrationsarbetet, men man ska inte slå sig för bröstet. Man ska vara försiktig och tänka på vad man kan göra bättre. Det är komplexa frågor, integrationsarbetet, som ställer tryck på barndagvården, bildningsväsendet, tolkar, assistenter, billiga och bra boenden, en utveckling av språkundervisningen. Vi har arbetat på att föra dialog med grönsaksnäringen för att de ska inse vikten av att deras arbetare lär sig svenska. Och tredje sektorn ... Vi har samarbetat med bl.a. sportklubbarna och de insåg ju också att om de inte får med [de invandrade] barnen i verksamheten så har de inga spelare i framtiden. ... Nu arbetar de mycket metodiskt med att integrera dem. ... Så det ligger jättemycket jobb bakom [framgångarna], och jättemycket jobb framöver. (tjänsteman, Närpes)

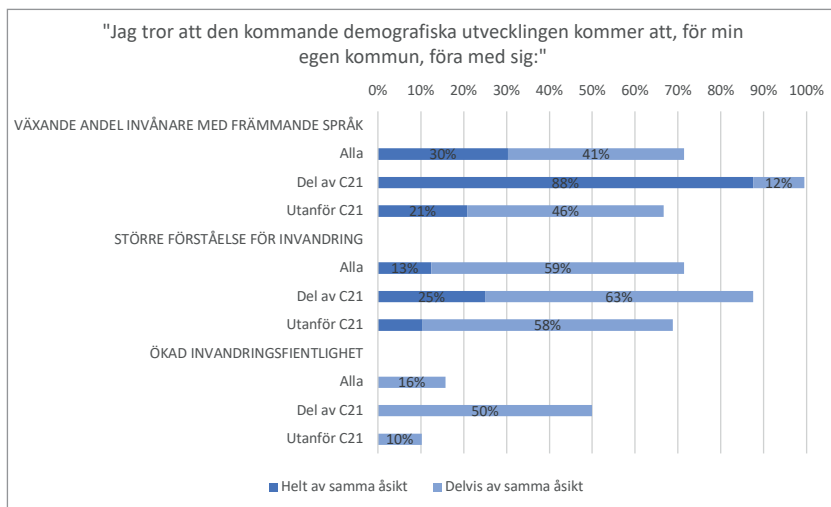
Liksom i andra växande kommuner kräver ett ökande antal barn investeringar i skolor och daghem. Främst ser man ändå invandringen som en win-win-situation och som en stor potential för framtiden. Man hoppas kunna dra nytta av både språkkunskaper och kontakter även då andra och tredje generationen växer upp.

6. Inställning till invandring

Största delen av inflyttarna till Finland bosätter sig i städer. År 2018 bodde kring hälften av alla nyanlända i huvudstadsregionen och mindre än en fjärdedel utanför de stora eller mellanstora städerna i Finland. Enkätsvaren reflekterar detta. Alla som svarat som kom från de så kallade C21-städerna, dvs. städer med mer än 50 000 invånare,⁵ håller med om att den demografiska utvecklingen kommer att medföra en växande andel invånare med främmande språk. Även bland övriga kommuner var 67 procent av den åsikten (bild 9).

Respondenterna från de stora städerna verkar vara medvetna om de följder en större invandring kan få. **Både en ökad förståelse för invandring och en ökad främlingsfientlighet ansågs mer sannolika i de större städerna.** Som framgår av bild 9 svarade ingen att de skulle vara helt av den åsikten att främlingsfientligheten kommer att öka. Samtidigt kan man i samtalen med kommunrepresentanter skönja en underton av oro; det snabbt ökade invandringstrycket år 2015 finns ännu i färskt minne. Då visade främlingsfientligheten sitt ansikte både i mindre och större kommuner och städer. Även om läget lugnat sig sedan dess är man medveten om att de åsikterna också finns. Samtidigt verkar man inte vilja tro att invånarna inte skulle se behovet av ökad invandring, vilket reflekteras i att **närmare 70 procent utanför C21 och närmare 90 procent inom C21 tror på en större förståelse för invandring i framtiden.**

Bild 9. Uppfattningar om invandring. Alla svar (N=57) i jämförelse med svaren från kommuner och städer med mer (C21, N=8) respektive färre än 50 000 invånare (N=49).



7. Förändras storleksförhållandet mellan nationalspråken?

Bara 15 procent av de som svarade ansåg att kommunens planering av service på nationalspråken påverkas mycket eller ganska mycket av de demografiska prognoserna. Liksom en tjänsteman från Helsingfors uttryckte det: det betyder inte att service på svenska eller nationalspråken inte skulle vara viktigt eller behoven inte skulle öka, utan att förändringen bland de inhemska språken är betydligt långsammare och mer återhållsam än förändringen i andra språkgrupper. Utvecklingen av service på nationalspråken kräver alltså inte stora eller snabba förändringar, så som service för andra språkgrupper kan komma att kräva.

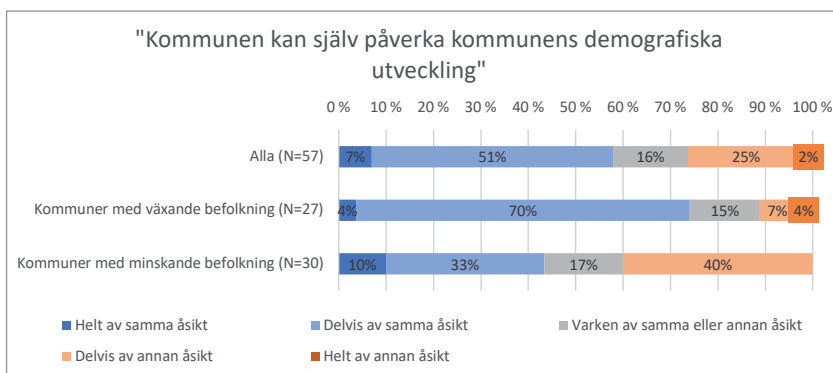
Samtidigt uppmärksammar vissa kommuner att antalet äldre svenskspråkiga blir fler medan de nya (yngre) som flyttar in i kommunen oftare talar finska eller andra språk. Detta kan delvis förklara varför en tredjedel av respondenterna trots allt uppfattar att prognoserna styr serviceproduktionen på de inhemska språken i någon mån.

Viktigt att minnas är också att nativiteten i vissa kommuner, även om den gått i samma nedåtgående riktning som nativiteten för hela landet, varit högre bland svenskspråkiga än bland finskspråkiga. Därtill har tvåspråkiga familjer oftare valt svenska än finska som registrerat modersmål för sina barn.⁶ I vissa kommuner kan alltså en starkare växande svenskspråkig population stärka språkförhållandena i kommunen till svenskans fördel. Om denna trend fortsätter behöver kommunerna inte enbart planera för ett växande antal svenskspråkiga äldre, utan även för ett växande antal svenskspråkiga barn. Detta gäller inte minst inom **starkt finskspråkiga kommuner och städer som t.ex. Åbo, där tillväxten bland svenskspråkiga förväntas vara betydligt större än bland den finskspråkiga befolkningen.**⁷ En liknande förändring ser man i Helsingfors, där den finskspråkiga befolkningen förväntas minska med tre procent medan den svenskspråkiga befolkningen förväntas öka med åtta procent. Dylika skillnader mellan språkgrupperna bör tas i beaktande i kommunernas egna strategier. I annat fall riskerar man att underskatta behovet av utbildning och service på svenska i framtiden.

8. Vem kan stödja kommunerna?

Synen på kommunernas egna möjligheter att påverka sin demografiska situation varierar. **Medan 74 procent av dem som kommer från växande kommuner tror att kommunen själv kan påverka sin demografiska utveckling, är motsvarande siffra för de krympande kommunerna 43 procent** (se bild 10).

Bild 10. Uppfattningar om möjligheten att påverka kommunens demografiska utveckling.



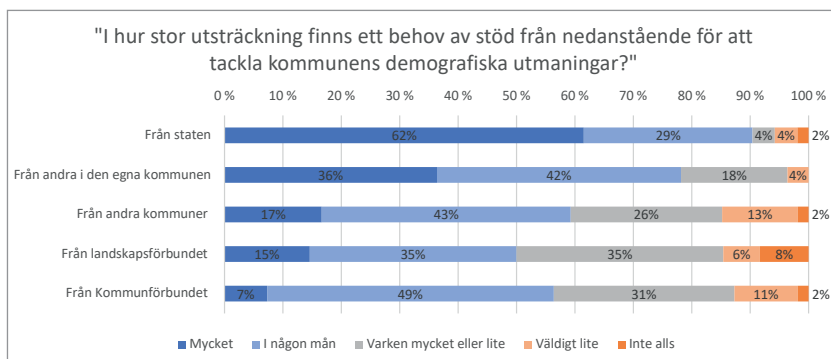
De största städerna har bättre möjligheter att själva investera och agera, medan den möjligheten är begränsad för de mindre kommunerna. Det bidrar säkert till att känslan verkar variera mellan allt från aktiv förändringslust till ren vanmakt. Exempelvis lade en liten kommun till "kommunen kollapsar" som ett alternativ för vad den demografiska förändringen kan innebära för den egna kommunen.

Samtidigt kom "ökad innovation och nytänk" på fjärde plats bland faktorer som kommunerna tror att den demografiska förändringen för med sig (se bild 6 ovan). **Parallellt med ett antal utmaningar finns det alltså en möjlighet till nya lösningar.** Nya tag har man tagit till exempel i Mariehamn. Där planerar

man att biltrafik i absoluta centrum flyttas till parkeringsgarage under jord så att staden kan ta i bruk ytorna ovan jord och omvandla dem till gemensamma grönområden. Att blanda gamla och unga och att skapa trygga, grönskande innergårdar och andra mötesplatser i staden är en aktiv strategi i stadens nya delgeneralplan. ”Man kan påverka den demografiska utvecklingen genom planering”, konstaterar en tjänsteman i Mariehamn.

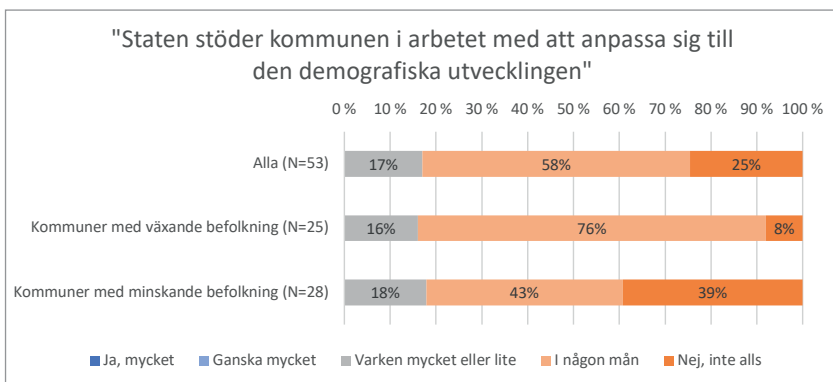
Kommunerna efterlyser mer statligt stöd till kommunerna. Gällande vilka andra än kommunen själv som kan stödja arbetet med att tackla de demografiska utmaningarna kommer staten på tydlig första plats (se bild 11). Skillnaden mellan kommuner som antas växa och de som antas minska är inte stor: för alla är den kring 90 procent. Det samma gäller för de största städerna. Bland städerna inom gruppen C21 är alla av samma åsikt, dvs. att statens stöd behövs. **På tydlig andra plats kommer andra aktörer inom den egna kommunen.** Hit räknas bl.a. tredje sektorn som en viktig aktör, något som även nämndes i alternativet ”andra”, dvs. aktörer som inte nämns i listan. Också i intervjuerna uppgavs tredje sektorn vara central, inte minst i arbetet med integration och för att motverka segregering. För de åländska kommunerna lade de flesta naturligt nog till Landskapsregeringen som en viktig aktör.

Bild 11. Aktörer man uppfattar som viktiga för att stödja kommunen med att tackla kommunens demografiska utmaningar, i prioritetsordning.



Hur upplever man då statens roll idag? Som framgår av bild 12 anser ingen av dem som svarat att staten skulle stödja den egna kommunen mycket eller ens ganska mycket. De flesta anser att staten stöder dem ”i någon mån”, men en del också att staten inte stöder dem alls. **Bland kommunerna som förväntas minska anser en stor del att staten inte stöder dem alls** i arbetet med att anpassa sig till den demografiska utvecklingen.

Bild 12. Hur man uppfattar att staten i dag stöder kommunerna i arbetet med att anpassa sig till den demografiska utvecklingen. Observera skalan.



Det övergripande problemet med statens roll är att man upplever att **förhållandet mellan statens finansiella input och de uppgifter kommunerna är ålagda att ansvara för inte går ihop**.⁸ Detta är inte en ny insikt, och det är förståeligt med tanke på hur olika verkligheten ser ut för de olika kommunerna. Samtidigt kan det ha att göra med sänkta statsandelar och konsekvenserna av det så kallade konkurrenskraftsavtalet som drabbat kommunerna under de senaste åren. Flera av dem som svarat upplever att staten borde erbjuda kommunerna investeringsstöd för t.ex. skolbyggnader och äldreboenden, stöd för arbetskraftsrelaterad invandring och integrering och stöd för upprätthållande av tvåspråkigheten, men samtidigt möjlighet till kommunal självreglering och flexibilitet för autonoma lösningar. För alla kommuner ser olika ut.

Staten borde bättre inse att alla regioner och kommuner är olika, att man inte kan trycka in samma elefant i alla mikrovågsugnar, som Wallin sa. För en aktiv dialog med kommunerna! Det är min hälsning. ... Mera skräddarsydda lösningar och aktiv dialog – man bör utgå från kommunernas egna styrkor. (förtroendevald, Vasa)

Flera av de större städerna efterlyser mera stöd för alla de utgifter en brokig och mångspråkig befolkning innebär, inte minst inom småbarnspedagogiken och skolväsendet, medan flera av de mer perifera kommunerna önskar mera stöd för kommunikation och pendlingslösningar. Listan på behov är med andra ord lång. Huruvida eller i hur stor utsträckning regeringens utlovade stödåtgärder för 2021 kommer att hjälpa återstår att se. Samtidigt kan man konstatera att inte heller den statliga ekonomin upplever någon blomstring, vilket gör det svårt att tro att de kommunala andelarna av kakan skulle växa på sikt. Som en tjänsteman i Vanda kommenterar: ”Stora nettobetalare finns det inte många av, ens på landsnivå. Så det här är ett problem för landet som helhet, att det helt enkelt inte finns pengar.”

9. Avslutande reflektioner

Den demografiska utvecklingen i kommunerna påverkas av nativitet, mortalitet, flyttning inom landet samt migration mellan länder. Födelse- och dödstalen är svåra för en kommun att påverka. Däremot har invandring från utlandet blivit en allt viktigare faktor i demografidiskussionen. Sedan 2014 är det enbart tack vare invandringen som Finlands befolkning vuxit. För de största städerna är en växande mångkulturell befolkning en realitet som präglar kommunens vardag och utmaningar. Att motverka segregering kommer i denna studie fram som en viktig faktor för de större städerna. Bland mindre kommuner uppfattas en större invandring från utlandet inte alltid som realistiskt. För att kunna ta emot nyinflyttade måste det finnas jobb att erbjuda, i annat fall flyttar folk vidare till större städer. Hoppet sätts då i första hand till att de egna invånarna stannar kvar eller återvänder, samt att folk från andra regioner flyttar in.

Den ojämna regionala utvecklingen kan ses som ett resultat av förändringar på makronivå, såsom globalisering, ekonomiska trender och en allt mer specialiserad arbetsmarknad. En avfolkning av landsbygden sker i hela Norden. Samtidigt är urbaniseringen ingen naturlag, understryker en del forskare.⁹ Både politiska beslut som påverkar urbaniseringstrenden och folks intresse kan förändras över tid. Statliga investeringsstöd kan ha en avgörande betydelse. Professor Sami Moisio har till och med hävdad att staten genom sina investeringar och utvecklingssatsningar väljer vilka områden och kommuner som ska få utvecklas och frodas i framtiden.¹⁰ Kommuner blir lätt ”offer” för större beslut. Placeringen av högskolor, flygplatser, tågstationer etc. har långtgående konsekvenser för både de kommuner där investeringen sker och för de kommuner som blir utanför dylika strategiska satsningar. I en studie som YLE lät utföra 2019 önskade över hälften av respondenterna att staten borde försöka bromsa urbaniseringstrenden.¹¹ Andra framhåller städernas viktiga betydelse för landets utveckling och att staten

inte ska blanda sig i vart folk och företag flyttar. En del menar rentav att staten för en för stark regionalpolitik som bromsar en nödvändig urbanisering.¹²

Forskaren Tomas Hanell är övertygad om att väldigt många människor egentligen inte vill bo i städer utan bor där för att de måste, och därför har urbaniseringstrenderna i stora städer som Paris börjat vända.¹³ Europeiska siffror tyder på att folk i städerna ger sämre vitsord för sin livskvalitet än folk i mer glest befolkade områden. Man är alltså i gemen nöjdare med sitt liv i glesbygderna än i städerna.¹⁴ Och de facto ser intresset för att bo inne i städerna ut att minska. Siffror för 2020 visar att en del mindre kommuner haft större inflyttning än utflyttning. Storstäderna tappar befolkning till de kringliggande kommunerna.¹⁵ Samma trend ser man i Sverige gällande inrikesflyttningen. Även om många flyttar till storstäderna är det ännu fler som flyttar ut – de som ”vinner” är kranskommunerna till storstäderna.¹⁶

Är det alltså möjligt att vi börjar nå en ”urbaniseringspeak”? Eller är det snarast så att urbaniseringen breder ut sig till kranskommunerna? En studie som utfördes innan pandemiåret 2020 visar att hela 15 procent överväger en flytt ut till landsbygden, medan 26 procent gärna skulle göra det om det var realistiskt i deras nuvarande livssituation.¹⁷ Då Kommunförbundet nyligen frågade allmänheten om vad som utgör en god hemort hörde närhet till naturen till de tre viktigaste.¹⁸ Pandemiåret 2020 har understrukit en önskan om att vara nära naturen och stärkt en tendens att söka sig bort från städer och tätorter.

Det återstår att se om flyttrörelsen från städerna är ett tillfälligt eller mer bestående fenomen, och hur utvecklingen av arbetslivet möjliggör en sådan motrörelse. Forskare Timo Aro understryker risken att dra förhastade slutsatser: den nationella rörligheten går fortsättningsvis huvudsakligen till och mellan städerna.¹⁹ Samtidigt har coronakrisen har satt fart på diskussionerna om distansarbete och multilokalitet, dvs. fysisk eller identitetsmässig närvaro på två eller flera orter.

För de minskande kommunerna är pendling och distansarbete en möjlighet. Men det krävs troligen mer än så för att vända den starka urbaniseringstrenden.

Avslutningsvis kan man konstatera att frågan om demografi i kommunerna är mångfasetterad och innefattar ett flertal element. En del frågor kan kommunen lättare påverka än andra. Med tanke på framtiden skulle det vara viktigt att beakta bl.a. följande frågor:

- På vilket sätt kunde kommunernas särdrag och varierande behov bättre tas i beaktande då stödformer, finansieringslösningar och strukturreformer utformas?
- Kommunernas särdrag kan utgöra framtida möjligheter. På vilka sätt kunde kommunerna med minskande befolkning bäst utnyttja sina styrkor och samarbetsmöjligheter?
- Genom ett nära samarbete med andra aktörer inom och utanför den egna kommunen, samt genom att utnyttja de stödformer som bl.a. Kommunförbundet har att erbjuda, kan kommunerna få stöd i sitt arbete med att hantera demografiska utmaningar. Hur kunde detta bäst göras?
- Befolkningsutvecklingen i tvåspråkiga kommuner sker inte nödvändigtvis i samma takt eller på samma sätt i de olika språkgrupperna. Hur kunde tvåspråkiga kommuner bäst beakta hur antalet och andelen svensk- respektive finskspråkiga utvecklas i kommunen?
- Hur kunde kommunerna involvera sina invånare i beslut och processer i ett så tidigt skede som möjligt för att öka förståelsen för svåra beslut?
- Hur kunde klimat- och demokratifrågor byggas in i kommunernas arbete med sin framtida ekonomi och befolkningsutveckling?

Kommentarer av Kommunförbundet

Finlands Kommunförbund utgör ett nationellt expertorgan med helhets-syn på kommunernas och regionernas verksamhet. Magma förde ett samtal med Kommunförbundets direktör för svenska och internationella ärenden **Ida Sulin** och Kommunförbundets forskningschef **Marianne Pekola-Sjöblom** om resultaten. Samtalet återges här.

Med tanke på de utmaningar för kommunerna som presenteras här, vad ser ni att kommunerna kan göra?

IS: Kommunerna ska själva försöka göra sitt bästa och balansera sin ekonomi, försöka få utgifter och inkomster att gå ihop och lobba för att få de stöd som de kan få. Som exempel kan nämnas att de stora städerna redan har tagit hjälp av konsultbyråer för att kunna lobba för finansiellt stöd ur EU:s krispaket. Men på ett större plan måste man föra diskussioner om vad ett offentligt samhälle kan finansiera. Ser man t.ex. på vården så vet man inte vad som kommer att finnas på kommunal nivå eller landskapsnivå i framtiden, men det börjar redan vara klart att vi inte kommer att kunna behålla den nivå av vård som vi har idag. Inom utbildningen fick vi ett beslut om förlängd läroplikt, men egentligen skulle vi inte ha råd med det. Så när man funderar på åtgärder måste man också fundera på om det finns pengar för dem och vad som är det effektivaste sättet att ha en inverkan. Man måste faktiskt börja tänka om, och också då minska på de uppgifter som officiella Finland har.

MP-S: Allting hänger på strategiarbetet. Det är väldigt viktigt att beslutsfattare diskuterar alternativ, och bygger upp olika scenarier för kommunen. Här kan man ta hjälp t.ex. av Finansministeriets scenariorapport om hur kommuner kan stagnera eller börja blomstra av olika orsaker.²⁰ En annan sak jag anser är

viktig, och som kommer att bli allt viktigare, är att ta kommuninvånarna med redan i planeringsskedet. För beslutsfattarna kan inte fatta de svåra besluten eller göra de svåra prioriteringarna utan invånarnas förståelse för dessa beslut. Det är väldigt avgörande. Till exempel kan man utföra en invånarenkät och sedan ordna ett diskussionstillfälle där man förklarar läget, lyssnar till invånarna och berättar vad man gör med de synpunkter som kommuninvånarna gett. Då kommer man redan några steg framåt. För sanningen är att beslutsfattarna i de flesta kommuner främst har tråkiga beslut att fatta. Och det är utmanande att få bra beslutsfattare som kan jobba tillsammans och skapa beslut och kompromisser för hela kommunens del.

Hur ser ni på de krympande kommunernas dilemma: ska vi anta Joseфина Syssners tanke om att många kommuner inte växer och satsa mera på anpassningspolitik?

MP-S: Syssner lyfter upp behovet av många olika scenarier och att man ska ha en plan B, vilket jag skriver under. Sedan finns det många kommuner som inte vill höra vad läget är. Och man måste förstås ha realism i vilka möjligheter man har att växa, men man ska inte tappa hoppet.

IS: Man måste komma ihåg att en kommun inte kan göra annat än att försöka växa. Kommunen måste göra sitt bästa för att hållas livskraftig och man måste ha olika scenarier för utveckling. Man måste försöka sitt bästa, men ifall det inte lyckas, måste man ha beredskap att göra andra lösningar. Men jag tror inte att det finns någon kommun som är beredd att ge upp.

MP-S: Man kan också börja titta på grannkommunerna och samarbetsmöjligheterna där och använda den större gemenskap som kommunen omfattar, t.ex. föreningar och tredje sektorn. Kommunerna har alltid gjort det, men finns det något nytt man kan göra i det arbetet? Jag tror också att kommunerna

måste hitta sina styrkor och bygga upp sin kommunbild enligt dem. Ju bättre man kan göra det, desto positivare blir kommunbilden, och det påverkar sedan också utvecklingen av invånarantalet.

IS: Ärligt talat så tror jag att det börjar vara dags för kommunerna att uppfinna sig själva på nytt. På sina håll finns också ett helt nytt tänk som har börjat synas. Det är kommundirektörer som ser på kommunen som en möjliggörare, en som kan skapa möjligheter för dem som finns i området, som har i uppgift att locka dit de bästa, skapa de bästa förutsättningarna med de ramar som ges. Som ser sig själva som något slags manager, en som lotsar framåt. Det är kanske lite mera av ett företagstänk.

MP-S: Vi har sett många exempel på små kommuner i glesbygder som fått en ny kommundirektör eller ordförande som är väldigt aktiv t.ex. på sociala medier och via det fått sin kommun på kartan. Kommunen blir större än vad den är på riktigt, för att kommundirektören är så bra på att skapa ett ”brand” och berätta om kommunens utveckling och de fina saker som görs där. Det finns hur många exempel som helst, t.ex. lilla kommunen Ii som blev en känd klimatkommun inte bara i Finland utan även utomlands.

IS: Det finns en viss motsättning i den här förändringen också. För på samma gång som de små kommunerna rent formellt och administrativt får det väldigt svårt och har stora utmaningar, så är det små och hemsydda lösningar som blir allt mer aktuella i och med att ekonomin går ner. Byasamhället blir allt viktigare. Och det är ju en enorm motsättning i att försöka stöda den väldigt lokala demokratin och den lokala aktiviteten på samma gång som det rent administrativt och strukturellt blir allt svårare ju mindre kommunen är. Tar man ett steg tillbaka så måste man kanske börja fundera: vad är en kommun? Vad förväntar man sig av en kommun? Vilka uppgifter sätter man på ett officiellt samhälle?

På vilket sätt kan Kommunförbundet stödja kommunerna i deras arbete?

IS: Vi står ju på tre olika ben: vi har intressebevakning, erbjuder sakkunnig- och informationstjänster och fungerar som utvecklingspartner för kommunerna. Inom ramen för intressebevakningen gör vi vårt bästa för att framhålla kommunernas intressen i förhållande till staten, EU eller andra. I år har vi jobbat hårt med de ekonomiska ramarna, och gör vårt bästa för att kommunerna ska kunna ta del av EU:s återhämtningsfond. De får också stöd av oss då det gäller tuffa beslut de behöver göra, t.ex. i form av processtöd, kunskapsstöd eller vad som helst. Därtill har vi en rad utvecklingsprojekt, t.ex. hade vi år 2019 ett utvecklingsprojekt för krympande kommuner, där svenska och finska kommuner satte sig ner och tillsammans försökte hitta lösningar på hur de kan få mera invånare. De kommuner som deltog var väldigt positiva och kunde skapa nya tankar och hitta nya målgrupper för sina kommuner.

MP-S: Vi kan också lyfta fram olika exempel på lösningar som kommunerna själva tar fram. I den här enkäten fick t.ex. ”Ökad innovation och nytänk i den kommunala planeringen” väldigt höga siffror, dvs. man tror på att demografiska förändringar också kan leda till nya positiva saker. Det var intressant och borde öppnas upp mera. Där kan Kommunförbundet ha en roll i att inte bara lyfta fram fakta och stöda, men också lyfta fram olika exempel på lösningar som kommunerna kommer fram med.

Det nya förslaget till vårdreform hade inte presenterats då studien gjordes. Hur upplever ni att den påverkar kommunerna och deras arbete med befolkningsförändringar?

IS: Enligt nuvarande förslag försvinner hälften av kommunernas budget, och hälften av personalstyrkan. Hälften av det som kommunen är idag försvinner. Och det har egentligen inte väckt vare sig diskussion eller opposition. Man fun-

derar nog på det ekonomiska, finansiella, men hela den här bakgrundstanken återkommer: vad är egentligen en kommun? Det verkar inte vara kontroversiellt att tänka sig kommunerna blir något helt annat än vad vi har idag.

Något annat ni tyckte var intressant eller viktigt att lyfta fram?

IS: Det fanns vissa saker här som jag inte reflekterat över, t.ex. att den svenska befolkningen i Åbo växer starkare än den finska. Också i de här stora städerna kan förhållandet mellan språkgrupperna ändras. Det är något att ta fasta på, att den här utvecklingen kan vara både positiv och negativ och att det finns olika behov av stöd.

MP-S: Ett resultat jag tyckte var intressant var inställningen till invandring, eftersom svaren var mycket positiva i alla fall för de stora städerna. Där fanns stor förståelse för invandring och medvetenhet om risken för ökande invandringsfientlighet. Det var väldigt bra. Tvåspråkiga kommuner kan utgöra goda exempel för hela Finland där.

IS: Det är också viktigt att lyfta fram hur kommunerna har olika situationer och att lokala förhållanden måste beaktas då reformer görs eller ändringar sker. Eftersom man har så olika förutsättningar, så finns det ingen lösning som passar alla.

MP-S: Alla undersökningar och alla fakta visar att kommunerna är mycket olika, de differentieras och det händer hela tiden förändringar. Så samma lösningar passar inte för hela Finland utan man måste titta på skillnaderna.

Yhteenveto

Jos syntyvyys pysyy nykyisellä tasolla, Suomessa ei 15 vuoden kuluttua ole enää yhtään maakuntaa, jossa syntyy enemmän ihmisiä kuin kuolee. Näin arvioi Tilastokeskus tuoreimman väestöennusteensa pohjalta. Maahanmuutto tulee siten olemaan tärkein väestökasvun lähde, samalla kun väestö kokonaisuudessaan vanhenee.

Miten Suomen kunnat suhtautuvat tähän kehitykseen? Ovatko ne varautuneet väestörakenteen dramaattiseen muutokseen, ja mitkä ovat tältä osin niiden keskeisimmät tulevaisuuden haasteet?

Jan Saarelalla teetetyн ruotsinkielisen väestöennusteen (2020) jatkeeksi Magma päätti selvittää asiaa yhteistyössä Suomen Kuntaliiton kanssa. Ruotsin- ja kaksikielisten kuntien päättäjille suunnattiin kysely, johon saatiin 57 vastausta 46 kunnasta, sekä virkamiehiltä että poliitikoilta. On syytä muistaa, että keväällä Suomeen levinnyt pandemia on todennäköisesti vaikuttanut kuntien vastauksiin.

Kyselyn valossa Suomen ruotsin- ja kaksikieliset kunnat kohtaavat osittain samoja haasteita. Väestö ikääntyy, ja syntyvyys on monissa kunnissa alhainen. Myös koulurakennukset vanhenevat, ovat väärän kokoisia tai sijaitsevat nykytarpeiden kannalta väärässä paikassa. Vanheneva väestö sitoo yhä enemmän palveluita, samalla kun sosiaali- ja terveydenhuollon tilat kaipaavat uudistusta. Investointien ja ylläpidon tarve on kaikissa kunnissa suuri.

Taloudellinen ja väestöllinen tilanne kuitenkin vaihtelee. Joissakin kunnissa väestönkasvu näyttäisi olevan nopeaa ja jatkuvaa, toisissa väki on vähentynyt jo kymmeniä vuosia. Kaupungeissa ja taajamissa on yleensä kattavat palvelut ja

hyvät yhteydet, kun taas haja-asutusalueilla kamppaillaan molemmista. Moni kunta on myös taloudellisissa vaikeuksissa, joka koronapandemian myötä uhkaa kehittyä kriisiksi. Sitä on rakenteellisten ongelmien ja negatiivisen väestökehityksen vuoksi vaikea selittää edes pidemmällä tähtäimellä.

Kyselyn tulosten perusteella talous on kuntien suurin tulevaisuuden haaste ja väestökehitys toiseksi suurin. Kasvavilla ja pienenevillä kunnilla on lisäksi omat kipukohtansa. Lasten määrän väheneminen ja maaseudun väestökato asettavat erilaisia vaatimuksia kuin kotouttaminen ja segregaatian vastainen työ.

Huomionarvoista on, että yli 70 prosenttia vastanneista uskoo väestökehityksen lisäävän asukkaiden positiivista ymmärrystä maahanmuuttoa kohtaan. Sen sijaan toisenlaiset ”uhkakuvat” jäivät kyselyssä taka-alalle. Kaikista vastaajista vain kaksi mainitsi ilmaston tai ympäristön yhtenä kunnan kolmesta tärkeimmästä tulevaisuuden kysymyksestä.

Sekä kasvukeskuksissa että pienenevissä kunnissa nähdään valtio ylivoimaisesti tärkeimmäksi tukijaksi väestömuutoksen keskellä. Kyselyn tekohetkellä keväällä 2020 ei valtionapua pidetty riittävänä etenkin väestötappiokunnissa: 39 prosenttia niiden vastaajista oli sitä mieltä, että valtio ei tue heitä väestökehityksen tuomisissa haasteista lainkaan.

Moni toivoo parempaa tasapainoa kuntien tehtäviin ja rahoitukseen. Tärkeää on myös yhteistyö muiden tahojen kanssa kunnan sisällä. Kolmannen sektorin toimijoihin kohdistetut budjettileikkaukset voisivat siten johtaa tuntuviin seurauksiin myös kuntien osalta.

Källor

Aro, Timo, Aro, Rasmus och Mäkelä, Iida (2020) *Väestöselvitys 2040. Ikäryhmäkohtaiset ja alueelliset väestöennusteet sekä uusien opiskelijoiden määrrien ennuste kaikilla koulutusasteilla Suomessa 2018–2040*. Sitran taustaraportti, Helsingfors: Sitra. <https://media.sitra.fi/2020/06/09115815/vaestonselvitys-2040.pdf>

Finansministeriet (2017) *Tulevaisuuden kunnan skenaariot ja visiot 2030*, 9a/2017, <https://vm.fi/julkaisu?pubid=17201>.

Finansministeriet (2019) *Kuntien valtionosuusjärjestelmän kehittämistarpeiden esiselvitys* (Förstudie av behovet att utveckla kommunernas statsandelssystem), Finansministeriets publikationer 2019: 18. https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/161420/VM_18_2019_Kuntien%20valtionosuusjarjestelman%20kehittamistarpeiden%20esiselvitys_Final.pdf?sequence=1&isAllowed=y

Finansministeriet (2020) *Kommunerna vid en vändpunkt? Lägesbild över kommunerna 2020*. Finansministeriets publikationer 2020: 39. https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/162232/VM_2020_39.pdf?sequence=7&isAllowed=y

Forsgård, Nils Erik och Rotkirch, Anna (2020) *Perspektiv på den demografiska utvecklingen*, Magma 2/2020, Helsingfors. (https://magma.fi/wp-content/uploads/2020/03/magma2_2020_sve.pdf)

Hanell, Tomas (2018) *Regional Quality of Life in the EU. Comprehending the European Space Beyond GDP Through the Capability Approach*. Aalto University publication series, Doctoral dissertations 190/2018.

Kettunen, Pekka, Rauhut, Daniel & Juntunen, Veera (2020) ‘Why some municipalities succeed and others do not? Explaining demographic changes in Finnish municipalities’, *Siirtolaisuus-Migration*, 46(2), 13–16. <https://siirtolaisuus-migration.journal.fi/article/view/95647>

Kommunförbundet (2020) *Kommunens ekonomi i balans – men hur?*, publikation från Finlands Kommunförbund. <https://www.kommunforbundet.fi/publikationer/2020/2054-kommunens-ekonomi-i-balans-men-hur> (5.8.2020)

Kommunförbundet (2020) *Väestökehitys C23-kaupungeissa. C23-kaupunkien vieraskielisen ja ulkomaalaistaustaisen väestön kehitys vuosina 2000–2019 sekä vieraskielisen väestön väestöennuste vuoteen 2040 saakka*. Kommunförbundets utredning. https://www.kuntaliitto.fi/sites/default/files/media/file/MDI_V%C3%A4est%C3%B6nkehitys-maahanmuuttajat-vieraskieliset%2020200519.pdf

Kull, Michael; Refsgaard, Karen; Sigurjonsdottir, Hjördís Rut; Bogason, Ágúst; Wøien Meijer, Mari; Sanchez-Gassen, Nora och Turunen, Eeva (2020) *Attractive rural municipalities in the Nordic countries. Jobs, people and reasons for success from 14 case studies*, Nordregio Report 2020:1. <http://norden.diva-portal.org/smash/get/diva2:1411400/FULLTEXT02.pdf>

MDI (2019) Maakunnittaiset ennusteet. Kooste MDI:n maakuntien väestöennusteista vuoteen 2040. Rapport tillgänglig på https://www.mdi.fi/content/uploads/2019/03/maakunnittainen_ennuste.pdf (28.8.2020)

MDI (2019) Maakuntakeskusten väestöennuste 2040. C23-maakuntien keskukset, työssäkäyntialueet ja muu maakunta. Rapport tillgänglig på https://www.mdi.fi/content/uploads/2019/05/C23_vaestöennuste.pdf (12.8.2020).

Rotkirch, Anna; Berg, Venla och Finnäs, Fjalar (2018) *Svenskspråkigas fruktsamhet i Finland. Vilka är skillnaderna mellan språkgrupperna?*, Tankesmedjan Agenda. https://www.agenda.fi/wp-content/uploads/2018/06/Finlandssvensknativitet_uppdaterad_slutgiltig_webb.pdf

Saarela, Jan (2020) *Den svenskspråkiga befolkningen i Finland 1990–2040*, rapport utgiven av Magma och Folktinget. <https://magma.fi/wp-content/uploads/2020/04/Den-svenskspr%C3%A5kiga-befolkningen-i-Finland-1990-2040.pdf>

Saikkonen, Paula; Hannikainen, Katri; Kauppinen, Timo; Rasinkangas, Jarkko & Vaalavuo, Maria (2018) *Sosiaalinen kestävyys: asuminen, segregatio ja tuloterot kolmella kaupunkiseudulla*, THL 2/2018. https://www.julkari.fi/bitstream/handle/10024/136125/URN_ISBN_978-952-343-084-6.pdf?sequence=1

Sorsa, Tiia (ed.) (2020) *Kestävän väestönkehityksen Suomi. Väestöliiton väestöpoliittinen raportti 2020*, Väestöntutkimuslaitos, Katsauksia E54, Helsingfors: Befolkningsförbundet.
<http://www.vaestoliitto.fi/@Bin/afd2117efba00f259a057e0aa459fbd0/1599564261/application/pdf/11691237/Kest%C3%A4v%C3%A4n%20v%C3%A4est%C3%B6nkehityksen%20Suomi.pdf>

Syssner, Josefin (2018) *Mindre många. Om anpassning och utveckling i krympande kommuner*. Årsta, Sverige: Dokument Press.

Noter

- 1 Samma siffror som användes som grund i Saarela 2020 och som finns tillgängliga på www.magma.fi.
- 2 Se s. 170 i Timo Aro (2020) "2010-luvun muuttoliike on ollut alueellisesti keskittävää, valikoivaa ja polarisoivaa," i Sorsa, Tiia (ed.).
- 3 Kull et al 2020.
- 4 Mer om social hållbarhet och risken för segregering i städerna hittas t.ex. i Saikkonen & al (2018).
- 5 I den här studien ingår de större tvåspråkiga städerna Helsingfors, Borgå, Esbo, Vanda, Vasa och Åbo denna kategori (C21). Ibland talar man om C23 och menar då städer med över 50 000 invånare plus Karleby och Kajana.
- 6 Se Rotkirch et al (2018).
- 7 Saarela räknar med att den svenskspråkiga befolkningen i Åbo växer med 14 procent medan den finskspråkiga växer med 9 procent fram till 2040; se Saarelas kommunvisa statistik här: <https://magma.fi/den-svensksprakiga-befolkningen-i-finland-1990-2040/>.
- 8 En mer nyanserad bild av denna frågeställning hittas t.ex. i Finansministeriets förstudie av behovet att utveckla kommunernas statsandelssystem (2019). Enligt den var kommunerna rätt nöjda med statsandelssystemets kriterier. Samtidigt konstaterade man att befolkningsutvecklingen och de olikheter som finns (och ökar) mellan kommunerna innebär att statsandelssystemet inte kan svara på de utmaningar som de olika kommunerna har. Rapporten diskuterar därför olika revideringsförslag.
- 9 Uttryck lånat av Tomas Hanell från tankesmedjan Agendas seminarium 17.9.2020.
- 10 T.ex. HS 15.6.2020: "Alueiden väliet erot syvenevät Suomessa".
- 11 "Kysely: Enemmistö haluaa valtion hidastavan kaupungistumista – naiset miehiä

enemmän, aluetutkijan mukaan tulos kertoo alueiden kostosta”, YLE 16.10.2019, <https://yle.fi/uutiset/3-11020767>.

- 12 Se t.ex. Juhana Vartianen: ”Finland måste låta glesbygden avfolkas” (<https://kommuntorget.fi/politik-och-demokrati/torgpodden-12-2019-vartiainen/>).
- 13 Tomas Hanell är post.doc-forskare vid Helsingfors universitet och diskuterade under rubriken ”Urbanisering? Några randmärkningar” under Agenda talk 17.9.2020: ”Bor du i stan eller på lande i framtiden?”.
- 14 Hanell, 2018.
- 15 <https://kommuntorget.fi/forvaltning/sa-har-befolkningen-okat-och-minskat-i-svenskfinland-i-ar-positivt-trendbrott-for-landsbygden/>
- 16 Kairos Future 2019: ”Urbanisering! ...eller?”, <https://www.kairosfuture.com/se/publikationer/nyheter/urbanisering-eller/>.
- 17 Enkät utförd av Kantar TNS Agri på uppdrag av Maaseudun Tulevaisuus. Publicerad i MT 16.12.2019: ”Lähes miljoona suomalaista miettii vakavasti maallemuuttoa – yrittäjistäkin lähes kolmasosa” <https://www.maaseuduntulevaisuus.fi/politiikka/artikkeli-1.764349>. Se även enkät utförd av Taloustutkimus på uppdrag av Iltasanomat, publicerad i IS/ Taloussanomat 24.8.2020: ”Yhä useampi haluaa asua etäämmällä keskustasta – tällaisia taloja saa 300 000 eurolla eri kaupungeista ja niiden lähikunnista” <https://www.is.fi/taloussanomat/art-2000006611569.html>.
- 18 Kommunförbundets Kuntalaistutkimus 2020: https://www.kuntaliitto.fi/sites/default/files/media/file/Uutisen%2010%209%202020%20liitediat_Kuntalaisten%20kuntakuva_Kuntalaistutkimus2020.pdf.
- 19 Timo Aro: Blogi: Onko maallemuuttobuumi totta vai tarua?, 11.10.2020, <https://www.mdi.fi/blogi-onko-maallemuuttobuumi-totta-vai-tarua/>.
- 20 Finansministeriet: Tulevaisuuden kunnan skenaariot ja visiot 2030 (<https://vm.fi/julkaisu?pubid=17201>). De fyra scenarierna var den inspirerande livskraftiga kommunen, den lösningsorienterade kommunen, den lata kommunen och den nedslagna kommunen (Innostava elinvoimakunta, Ratkaisut etsivä-kunta, Laiska kunta, Lannistunut kunta).

Bilaga 1

Antal svar per kommun, enligt förväntad demografisk utveckling (prognos 2040), N=57			
Växer mycket (10 % eller mer)		Växer lite (0,1–9,99 %)	
Eckerö	1	Brändö	1
Esbo	2	Föglö	1
Finström	1	Hammarland	1
Geta	1	Kökar	1
Grankulla	1	Kyrklätt	1
Helsingfors	1	Närpes	2
Jomala	1	Saltvik	2
Larsmo	1	Sjundeå	1
Lemland	1	Sund	0
Mariehamn	1	Vårdö	1
Sibbo	1	Vasa	2
Vanda	1		
Åbo	1		
Sammanlagt	14	13	27

Minskar lite (-0,1—9,99 %)		Minskar mycket (-10 % eller mer)	
Borgå	1	Hangö	1
Ingå	2	Jakobstad	1
Karleby	1	Kaskö	1
Korsholm	2	Kimitoön	1
Korsnäs	1	Kristinestad	1
Kumlinge	1	Kronoby	2
Malax	1	Lappträsk	2
Nykarleby	1	Lojo	1
Pedersöre	1	Lovisa	1
Sottunga	1	Lumparland	1
		Mörskom	0
		Pargas	2
		Pyttis	0
		Raseborg	2
		Vörå	2
Sammanlagt	12		18 30

