

Tillståndet för förvaltningsexperimentet i Kajanaland

Orsakerna till att man påbörjade det förvaltningsexperiment som genomförs i Kajanaland åren 2005-2012 var bl.a. att befolkningsmängden i Kajanaland minskade, befolkningen åldrades, företagsverksamheten krympte, arbetsplatserna minskade och kommunernas ekonomi försvagades. Det generella syftet med experimentet var att inhämta erfarenheter av hur en stärkning av självstyrelsen i landskapet inverkar på utvecklandet av Kajanaland, ordnandet av bas-servicen, medborgarnas medverkan, förhållandet mellan landskapet och statens centralförvaltning samt kommunernas och den statliga regionala förvaltningens verksamhet.

För experimentet intogs i statsbudgeten för år 2005 på ett moment ett anslag (utvecklingspengar för Kajanaland) för utvecklande av experimentområdet. Utvecklingspengarna för Kajanaland har ökat från 44,8 miljoner euro vid experimentets början till nära 60 miljoner euro år 2009.

Målsättningen för revisionen var att klargöra hur förvaltningsexperimentet i Kajanaland har genomförts och vilken effekt utvecklingspengarna för Kajanaland har haft på utvecklingen i landskapet Kajanaland. Huvudfrågan vid revisionen var om förvaltningsexperimentet i Kajanaland har stärkt Kajanalands utveckling.

På basis av revisionen har experimentet haft endast liten effekt på landskapets utveckling. Målsättningen att utöka landskapets roll i utvecklandet av regionen har inte heller förverkligats helt. Enligt revisionen har överföringen av behörighet varit bristfällig. På de statliga central- och regionförvaltningsmyndigheterna ankommer alljämt sådan beslutsmakt, som enligt regeringens proposition (198/2002 rd) borde utövas av landskapsdelegationen. Också lagen om förvaltningsexperimentet skulle ge landskapsdelegationen möjlighet till större utövande av behörigheten. På grund av den bristfälliga överföringen av behörighet stöder landskapsdelegationens underutnyttjade resursmakt inte målsättningarna för

landskapets självstyrelse. I övrigt har förvaltningsexperimentet utökat växelverkan mellan de regionala aktörerna och har främjat centralförvaltningens intresse för frågor som rör Kajanaland.

Med överföring av beslutsfattandet från centralförvaltningen till landskapets egna organ eftersträvades en av utökad koordinering av beslutsfattandet och mera beslutsfattande på landskapets nivå. Förutom delegering av beslutsfattandet var syftet också att öka medborgarnas möjligheter att medverka i och påverka den regionala utvecklingen. I experimentets initialskede motsvarade landskapsdelegationens storlek inte fullmäktige i kommuner av likartad storlek. I landskapsvalen år 2008 utökades antalet landskapsdelegerade med 20 delegerade. Breddningen av den representativa demokratin förväntades också utöka medborgarnas medverkan. Den låga röstningsaktiviteten i landskapsvalen har inte stött denna förväntan,

De plötsliga strukturomvandlingarna i ekonomin under experimentperioden har försvårat utarbetandet av budgeten, fått utvecklingsanslaget för Kajanaland att växa och har lett till problem med att inrikta anslaget på användningsändamål enligt de planerade utvecklingsmålen. Detta har inverkat försvagande på finansieringssystemets effektivitet. Effekterna av utvecklingspengarna för Kajanaland på utvecklandet av regionen försvagas också av att utvecklingspengarna för Kajanaland inte kan inriktas fritt, emedan största delen av anslaget är bunden till skötseln av lagstadgade uppgifter.

Mätt med den BSB-indikator (med vilken jämförs förändringen av bruttonationalprodukt, sysselsättning och befolkning med utvecklingen i hela landet) som används för att beskriva den allmänna utvecklingen i regionen har utvecklingen i Kajanaland under de första åren av experimentet försvagats i förhållande till utvecklingen i landet som helhet. Den största orsaken till det försämrade läget i Kajanaland är dess negativa befolkningsutveckling. Den relativa minskningen av befolkningstalet antas fortgå stark under följande årtionde.

Mätt med BSB-indikatorn har utvecklingen i Kajanaland i början av experimentet varit något bättre än i Norra Karelen, som vid revisionen har använts som jämförelseregion, men enligt prognoserna kan utvecklingen i Kajanaland under de närmaste åren bli svagare än i Norra Karelen.

Bruttonationalprodukten per capita i Kajanaland var den lägsta bland alla landskap i riket år 2007. År 2008 drabbades Kajanaland av en plötslig strukturomvandling i ekonomin genom att ett avsevärt antal arbetsplatser gick förlorade. Nedgången i den totala produktionen i Kajanaland antas åren 2008-2010 vara den största bland landskapen. Nedgången i den totala produktionen inverkar hämmande också på företagsverksamhetens utveckling. År 2009 var antalet verksamhetsställen för företag i förhållande till befolkningens mängd den lägsta bland alla landskap i riket.

Arbetslöshetsgraden i Kajanaland var trots den goda utvecklingen i initialskedet alltså den högsta i landet år 2008, och sysselsättningsgraden var år 2008 lägre endast i Norra Karelen som har använts som jämförelseregion. Den positiva utvecklingen av sysselsättningsgraden i Kajanaland jämfört med Norra Karelen förklaras delvis av att befolkningen i Kajanaland har minskat. Sysselsättningsläget i Kajanaland antas fortsättningsvis vara svårt under de närmaste åren. En risk med att befolkningen i regionen minskar och den ekonomiska utvecklingen försvagas är också att statens utgifter som hänför sig till Kajanaland ökar.

På basis av statistiska data som rör Kajanaland kan inte klart konstateras, om utvecklingspengarna för Kajanaland eller förhöjningen av dem har haft effekter på utvecklingen i Kajanaland. På utvecklingen i Kajanaland inverkar förutom den allmänna ekonomiska utvecklingen också de utvecklingsåtgärder som inriktas på regionen. Betydelsen av utvecklingspengarna för Kajanaland som verktyg för regionalt utvecklande förefaller emellertid att vara mindre än väntat. Å andra sidan har också överdimensionerade förväntningar ställts på utvecklingspengarna för Kajanaland när experimentet påbörjades.

Som ett viktigt resultat av experimentet kan betraktas, att man i landskapet Kajanaland på förhand har genomfört målsättningar för Paras-projektets servicestrukturer. Också verksamheten för de eftersträfvade nya organisationsstrukturerna kan betraktas som ett viktigt resultat av experimentet. Tack vare förvaltningsexperimentet har kommunerna i regionen börjat satsa på att ordna tjänsterna på flera års sikt. Med den omläggning av servicestrukturen som genomförts med experimentet har också kostnadsökningen kunnat stävjas. De behovsstandardiserade utgifterna för social- och hälsovården i landskapet Kajanaland har under de första åren av experimentet varit

varit mindre än de behovsstandardiserade utgifterna på social- och hälsovårdens område i landet som helhet.

Enligt revisionen är det oklart om den återhållsamma ökningen av utgifterna kommer att fortgå. I Kajanaland är den offentliga servicen utsatt för större bördor än genomsnittligt. Orsaker till detta är befolkningens åldersstruktur samt större sjukdomstal och arbetslöshet jämfört med landet i övrigt. Aspekter på tjänsternas kvalitet och effekter har dessutom lett till att servicestrukturen har inskränkts och utbudet av tjänster har koncentrerats så, att närserVICEN har skurits ner. Enligt enkäter angående kundservicen på social- och hälsovårdssektorn har tillgången på service och dess kvalitet tills vidare upplevts vara huvudsakligen goda.

Uppföljningen och övervakningen av experimentet har genomförts planenligt. Man har också gått in för att utnyttja utvärderingsresultaten i experimentet. På basis av revisionen är experimentets positiva effekter inte så klara som vad som har framförts i mellanutvärderingarna. Experimentets målsättningar har inte heller till alla delar förverkligats. Ett problem är alltså bl.a. näringslivets efterblivenhet i regionen. En del av de positiva resultaten av experimentet kan också bero på gynnsamma konjunkturer.

Vid den slutliga utvärderingen av experimentet kommer man enligt utvärderingsplanen inte att använda sig av någon jämförelse-region. Revisionsverket betraktar detta som en brist. T.ex. kan det vara problematiskt att särskilja verkningarna av konjunkturerna från experimentets effekter, ifall som jämförelseobjekt inte tas utvecklingen i andra regioner. Den utvärdering av den ekonomiska utvecklingen som görs vid den slutliga utvärderingen borde inte basera sig enbart på den egna utvecklingstrenden i landskapet.

Trots de varierande resultaten av experimentet kan en återgång till sakernas tidigare tillstånd inte ses. Experimentet kan också ha sådana effekter, som kommer till synes först efter att experimentet har avslutats.

Erfarenheterna av experimentet kan utnyttjas i det allmänna utvecklandet av regionförvaltningen, bl.a. vid förverkligandet av projektet för reform av regionförvaltningen (ALKU-projektet). Vid revisionen konstaterades, att det utökande av landskapsförbundens roll och uppgifter som anknyter till ALKU-projektets målsättningar inte nödvändigtvis innebär att självstyrelsen på landskapsnivå ökas. Också i regeringens proposition (59/2009 rd) konstateras, att avsik-

ten är att beslutsmakt inte skall överföras. Enligt målsättningarna för ALKU-projektet skall regionalförvaltningsmyndigheterna styras i samarbete mellan ministerierna. Detta innebär, att efter det att förvaltningsexperimentet i Kajanaland har upphört, kommer centralförvaltningen fortsättningsvis att ha en stor betydelse också i landskapet Kajanaland.

Centralförvaltningens linjeledning förhindrade att TE-centralen och miljöcentralen överfördes till att vara en del av landskapsförvaltningen när experimentet påbörjades. Ett experiment med överföring hade kunnat ge ytterligare erfarenheter också för ALKU-projektet samt generellt för omorganiseringen av statens och kommunernas förvaltning. Också en överföring av beskattningsrätten till landskapsförvaltningen hade medfört en ytterligare dimension i experimentet.

Vid revisionen ansågs det vara viktigt, att man vid förverkligandet av ALKU-projektet skulle ta inriktningen av och användningsändamålen för väganslagen till omprövning. I stället för anslagsmomentet utvecklingspengar för Kajanaland borde man också överväga att från anvisa väganslagen direkt till Trafikverket, som inrättas från början av år 2010. När regionförvaltningsreformen påbörjas borde i statsbudgetens kontoplan underindelningen av konton för verkställighet av utvecklingspengar för Kajanaland förenklas. Anslaget borde kunna inriktas friare på det regionala utvecklandet, vilket även skulle stöda en stärkning av självstyrelsen i landskapet.