

Kommuneekonomi mot 2020-talet

Sakkunningsynpunkter från Kommunalekonomiska enheten

Innehåll

Förord	Timo Reina	3
1	Åldrandet kostar, men utgiftsökningen kan bromsas genom kloka beslut	Minna Punakallio 4
2	Lokalförvaltningens framtida skatteunderlag	Jukka Hakola 8
3	Statsandelssystemet behövs också i fortsättningen	Sanna Lehtonen 13
4	Resultatrik verksamhet kräver ledning av hela kommunkoncernen	Sari Korento 16
5	Kommunens livskraft – mycket att tänka på	Jari Vaine och Reijo Vuorento 19
6	Skuldfinansiering – en bra dräng, men dålig husbonde	Jari Vaine och Reijo Vuorento 22
7	Har kommunerna i framtiden sparpotential eller försvinner produktivetsreglaget med social- och hälsovården?	Mikko Mehtonen, Susa Säkkinen och Samuel Ranta-aho 26
8	Bristfällig kompensation för egendomsarrangemang i reformen	Sari Korento 31
9	Landskapens finansiering – fungerar teorin i praktiken?	Henrik Rainio, Sanna Lehtonen och Reijo Vuorento 33
Läs mer		42

Pärmbild: Ritva Pihlaja

Förord

Vård- och landskapsreformen kommer att innebära en omvälvning inom den offentliga förvaltningen med genomgripande förändringar i uppgifterna, styrningen och ekonomin. Av de organisationer som omfattas av reformen blir bara kommunerna och staten kvar. De övriga organisationerna försvinner, också den statliga region- och lokalförvaltningen, och landskapen utformas till helt nya aktörer.

Långtifrån alla konsekvenser av reformen går att förutse, och det ställer exceptionellt stora krav på genomförandet. Det krävs beredskap att ändra spelreglerna – också lagstiftningen – om det visar sig att de valda lösningarna inte fungerar. Också nästa regering kommer att ha reformen på sitt bord, vare sig man vill det eller inte.

Den kommunala ekonomin kan antas bli mer förutsägbar när social- och hälsovårdskostnaderna överförs till landskapen. Samtidigt minskar spelrummet i kommunernas ekonomi när volymerna i verksamheten krymper. Ökningen i den relativa skuldsättningen och riskfaktorerna i finansieringen ger upphov till stora frågetecken för den kommunala ekonomin och de framtida investeringarna.

Också följande regering kommer att ha den förestående revideringen av kommunernas finansierings- och statsandelssystem på sin agenda. Kommunernas inkomstbas och logiken i statsandelssystemet bör bedömas utifrån kommunernas nya roll, och det vore bäst om riksdagen redan i vår kunde få till stånd en trovärdig kompensation för egendomsarrangemangen och en ändamålsenlig organisering av stödtjänsterna.

Samaan aikaan kuntien rooli kasvun, elinvoiman ja työllisyyden edistämisessä korostuu. Kunnilla on tähän jo pelkästään yleisen

toimialansa puiteissa runsaasti mahdollisuuksia sekä verotulojen myötä selvät kannusteet. Työnjako ja toimivat yhdyspinnat maakuntien kanssa vaativat sopimista, mutta myös valmiutta kasvupalvelumallin uudelleentarkasteluun.

Reformen innebär att kommunerna får en mer framträdande roll i främjandet av tillväxten, livskraften och sysselsättningen. Kommunerna har redan inom ramen för sin allmänna kompetens goda möjligheter till detta och sporrar också av sina skatteinkomster. Arbetsfördelningen och kontaktytorna med landskapen kräver avtal, men också beredskap att se över modellen med tillväxttjänster.

Dessa och andra viktiga frågor kring kommunernas ekonomi och den kommande nya verksamhetsmiljön behandlas i denna publikation som utarbetats av sakkunniga vid Kommunförbundet. Publikationen är avsedd att ge en bild av utsikterna, smärtpunkterna och utmaningarna under de närmaste åren.

Publikationen ger samtidigt också ett underlag för agendan under nästa valperiod. Kommunförbundets egentliga mål för det nya regeringsprogrammet bereds interaktivt och godkänns senare i år.

Publikationen är i första hand avsedd för kommunernas förtroendevalda och andra beslutsfattare, men ekonomiska experter har säkert också behållning av att läsa den.

Tack till skribenterna och givande lässtunder!

Kommunernas hus, februari 2018

Timo Reina, vice verkställande direktör

Minna Punakallio, chefekonom

1 Åldrandet kostar, men utgiftsökningen kan bromsas genom kloka beslut

Ett av de viktigaste målen i regeringsprogrammen har redan länge varit att minska hållbarhetsunderskottet i den offentliga sektorn. Underskottet anses uttryckligen bero på att den åldrande befolkningen på lång sikt medför större utgifter och en okontrollerad ökning av den offentliga skulden. Förändringarna i befolkningsstrukturen syns verkligen i hållbarhetsberäkningarna, eftersom de sträcker sig ända till år 2026. Beräkningarna påverkas också av många andra antaganden, bland annat om pensionsfondernas avkastning och räntenivån.

I början av den pågående regeringsperioden uppskattade tjänstemännen att hållbarhetsunderskottet var omkring fem procent i förhållande till bruttonationalprodukten. Nu har uppskattningarna pressats ner med ett par procentenheter, vilket i euro betyder ungefär åtta miljarder euro på 2021 års nivå. Många prognosinstitut uppskattar ändå att hållbarhetsunderskottet är mindre än så.

Befolkningens stigande ålder syns i kommunernas utgifter

Att Finlands befolkning åldras är ingenting nytt. Andelen äldre, till exempel personer som fyllt 65, har vuxit under hela 1900-talet. Särskilt snabbt har relationstalet höjts under de senaste decennierna. År 1980 var andelen 12 procent, men år 2000 var den redan 15. Efter det har ökningen bara accelererat. Enligt den färskaste statistiken var relationstalet 21 procent år 2016. Särskilt snabbt har andelen personer som fyllt 75 ökat.

Just nu förändras åldersstrukturen mycket snabbt. Enligt befolkningsprognoserna kommer den relativa andelen invånare som fyllt 65 år att öka snabbt också på 2030-talet, men tillväxtprocenten blir mindre än tidigare.

Det är alltså ingen överraskning att åldrandet syns redan nu i kommunernas och hela den offentliga sektorns utgifter. Men hur mycket har utgifterna för åldrandet stigit?

Till exempel social- och hälsovårdens andel av kommunernas driftskostnader har under 2000-talet ökat med mer än fem procentenheter till drygt 45 procent. Alla offentliga utgifter för social- och hälsovården har under samma tid ökat med 2,5 procentenheter i förhållande till bruttonationalprodukten.

Det är mycket. Tolkningen försvåras ändå av att utgiftsökningen inte beror enbart på befolkningens stigande ålder. Finansministeriets rapporter om den kommunala ekonomin visar att utgiftsökningen under 2000-talet till stora delar beror på att den offentliga sektorns uppgifter och skyldigheter utvidgats i snabb takt. Naturligtvis har också många strukturella och kvalitetsmässiga faktorer bidragit till utgiftsökningen.

Prognoser kan lätt slå fel

Den åldrande befolkningen, kommunernas utvidgade uppgifter och den snabba kostnadsökningen har redan länge noterats också i de medelfristiga prognoserna för den kommunala ekonomin. Redan en prognos för några år framåt ser i allmänhet ut som en solfjäder, där inkomstbasen utvecklas sämre än utgifterna och skuldsättningen i den kommunala ekonomin ökar.

Redan i basserviceprogrammet 2006–2009 varnades det för att befolkningen åldras, men trots det utökades social- och hälsovårdsutgifterna i snabb takt. I programmets utvecklingsscenario förutspåddes

kommunernas lånestock växa till 9,2 miljarder euro år 2009. I verkligheten växte lånestocken ändå med 10,9 miljarder euro.

Basserviceprogrammet 2010–2013 präglades av den ekonomiska krisen och de stimulansåtgärder som krisen krävde, men också den åldrande befolkningen sågs som en klar utgiftsökande faktor för kommunerna. I utvecklingsscenario förutspåddes kommunernas lånestock växa till 15 miljarder euro år 2013. Det stämde rätt väl överens med det faktiska beloppet, som blev 15,6 miljarder euro.

I basserviceprogrammet för 2013–2016 uppskattades förändringarna i befolkningens åldersstruktur öka utgifterna för social- och hälsovården med 1,2 miljarder euro under hela ramperioden. I början av ramperioden var den ekonomiska tillväxten svag och sparåtgärder sattes in, bland annat i form av statsandelsnedskärningar och det strukturpolitiska program som Jyrki Katainens regering beslutade om.

Under det sista året i ramperioden gav också konkurrenskraftsavtalet upphov till en betydande kalkylerad besparing då semesterpenningarna skars ner. Trots alla sparåtgärder fattades det under perioden också beslut som innebar ökade social- och hälsovårdsutgifter. I basserviceprogrammet förutspåddes kommunernas lånestock växa till 19,2 miljarder euro år 2016. Detta uppfylldes ändå inte, lånestocken blev 18,1 miljarder euro.

Utgående från dessa tre exempel kan man alltså med gott samvete säga att prognoserna för kommande förändringar i kommunernas finansiella ställning lätt kan slå fel med miljarder redan under en relativt kort period. Tillspetsat kunde man rentav säga att ju mer befolkningens stigande ålder ökar kommunernas utgifter, desto bättre har prognoserna för den kommunala ekonomin lyckats! Naturligtvis kan man inte dra slutsatsen att det finns ett sådant orsakssamband, men exemplen visar att den kortfristiga finanspolitiken för kommunerna har en enorm betydelse. I prognoserna på längre sikt kumuleras också små obalanser, och tolkningen av hur stora förändringar som behövs genast fördunklas.

Besparingar kan nås genom kloka beslut

Den åldrande befolkningens inverkan på kostnaderna i offentliga sektorn måste tas på allvar. Jag hävdar ändå att de beslut som gäller statens och kommunernas inkomster och utgifter på kort sikt har betydligt större inverkan på slutresultatet än åldrandet. Ett beslut som haft stor balanserande in-

verkan på den offentliga sektorn under de senaste åren har varit att den offentliga sektorns uppgifter inte utvidgats nästan alls. Denna princip är särskilt viktig när kostnadseffekten av befolkningens stigande ålder är som störst.

Under de senaste åren har kommunerna sparat in på både personalkostnader och tjänster med mycket varierande metoder. Kostnadstrycket för den åldrande befolkningen och social- och hälsovården har kunnat tillgodoses genom att pengar vid behov sparats in inom andra sektorer och investeringar skjutits upp. Det har varit möjligt tack vare kommunernas breda verksamhetsfält.

Från början 2020 kommer det största utgiftstrycket i hållbarhetsunderskottet att gälla nästan uteslutande landskapsekonomin. Landskapen kommer ändå att ha färre sparmöjligheter än kommunerna. Under nästa regeringsperiod bör fokus därför ligga på beslut som verkligen balanserar landskapsekonomin och skapar finansiellt spelrum för landskapen. Sparåtgärderna får dock inte i stället gå ut över andra sektorer.

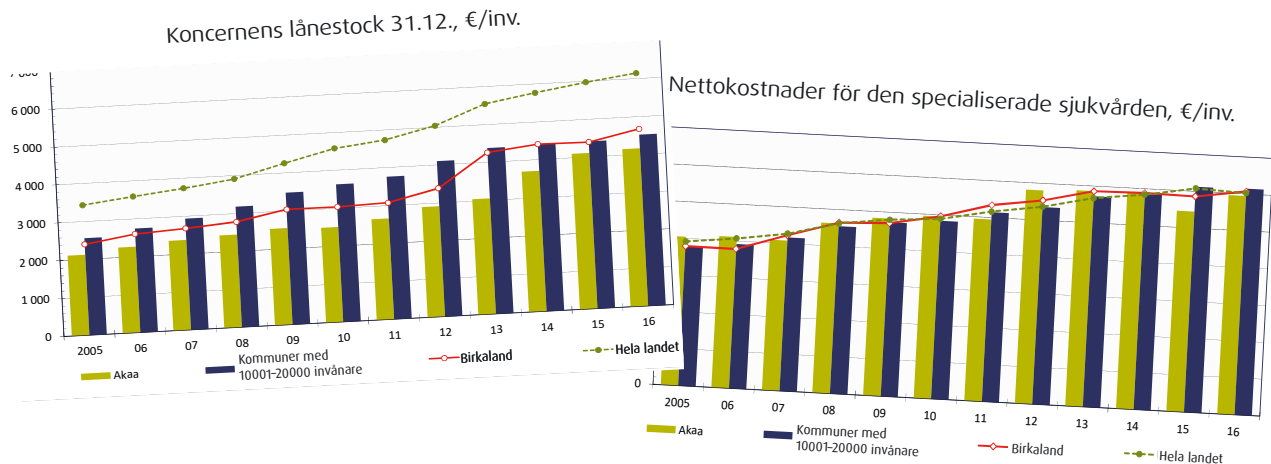
TIDSSERIER ÖVER KOMMUNERNAS NYCKELTAL OCH NETTOKOSTNADERNA FÖR SERVICEVERKSAMHETEN

Kommunalekonomiska enheten upprätthåller två Excelfiler med långa tidsserier över ekonomiska nyckeltal och nettokostnader för kommunerna. Uppgifterna baserar sig i huvudsak på de bokslutsuppgifter som Statistikcentralen samlat in.

Filerna innehåller färdiga utskriftsmallar, där kommunens uppgifter jämförs med hela landet, landskapet och kommuner i samma storleksklass. Jämförelser kan också göras med enskilda kommuner. Utöver de grundläggande tabellerna innehåller filen också figurer som åskådliggör viktiga variabler.

En fil kostar
180 € + moms.

Vid beställning av
båda filerna är priset
300 € + moms.



Jukka Hakola, utvecklingschef, skattefrågor

2 Lokalförvaltningens framtida skatteunderlag

Vård- och landskapsreformen påverkar kommunerna på många olika sätt. Vissa saker kommer man inte genast att tänka på, till exempel att reformen påverkar fastighetsskatten, som får mycket större betydelse för kommunernas ekonomi än tidigare.

I syfte att finansiera de uppgifter som överförs från kommunerna till landskapen har det föreslagits att kommunernas inkomstskattesatser sänks med cirka 12,50 procentenheter och att kommunernas samfundsskatteandel sänks från cirka 31 till ungefär 22 procent. Det innebär att kommunernas skatteinträkten minskar med omkring hälften år 2020.

För fastighetsskattens del föreslås däremot ingen motsvarande överföring till staten eller landskapen, utan det är meningen att skatten också i fortsättningen ska vara helt kommunal. Det betyder i praktiken att fastighetsskattens andel av kommunernas inkomster blir större än tidigare.

Fastighetsskatten förändras år 2020

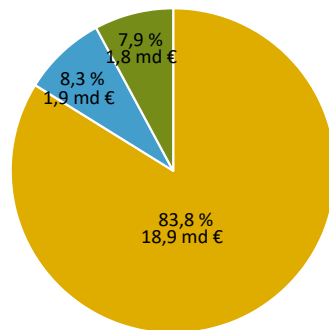
Fastighetsbeskattningen kommer att förändras rejält – oberoende av vård- och landskapsreformen.

Kommunerna har under årens lopp påtalat olika missförhållanden i fastighetsbeskattningen. Ett av de största problemen har ansetts vara att fastigheternas beskattningsvärden släpar efter den reella värdeutvecklingen. Dessutom har det under åren uppstått en snedvridning av beskattningsvärdena mellan olika områden.

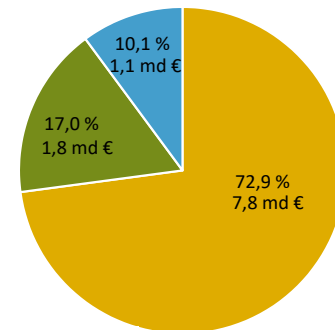
Finansministeriet inledde i slutet av 2016 ett projekt med uppgift att se över beskattningsvärdena för markområden. Målet för projektet är att beskattningsvärdena för markområden år 2020 bättre ska följa prisförändringarna och att de regionala skillnaderna ska motsvara verkligheten.

Det är meningen att värderingen av marken på fastigheter i stor utsträckning ska basera sig på försäljningspriserna på området. I städernas centrum, där handeln med obebyggda fastigheter är obefintlig, är det tänkt att aktielägenheternas försäljningspriser ska användas som utgångspunkt. Utifrån dessa uppgifter skapas nya prisområden, inom vilka värderingen kan justeras med hjälp av koefficienter. På så sätt kan till exempel strandnära läge beaktas.

Kommunernas skatteinkomster 2017



Kommunernas skatteinkomster 2020*



■ Kommunalskatt ■ Samfundsskatt ■ Fastighetsskatt

* baserar sig på FM:s perilliminära beräkningar 26.6.2017, på 2018 års nivå

Figur 1. Kommunernas skatteinkomster 2017 vs 2020

I december 2017 tillsattes ett motsvarande projekt för att se över byggnadernas värde. Värderingen av byggnader baserar sig på byggkostnader, men nivån släpar efter och varierar mellan olika områden. Byggnadskostnadernas nuvarande nivå, de regionala skillnaderna och de nya byggnadstyperna ska beaktas i fastighetsskattereformen år 2020.

Avsikten är också att värderingen av byggnader ska förenklas betydligt. Det är tänkt att systemet ska utgå från byggkostnader enligt byggnadstyp och att lösningar som kännetecknar respektive typ av byggnad beaktas, liksom också regionala skillnader i kostnaderna. Byggnadens beskattningsvärde

baserar sig då endast på det pris per enhet som fastställts för byggnadstypen och på byggnadens storlek och ålder.

Rättvisare fördelning av fastighetsskatten

Syftet med uppdateringen av beskattningsvärdena är inte att den totala fastighetsskatten ska växa, utan att skatten ska fördelas mer rättvist mellan de skattskyldiga. Vissa får högre fastighetsskatt och andra lägre, men för väldigt många blir skatten så gott som oförändrad.

Utgångspunkten har varit att kommunerna år 2020 har möjlighet att fastställa sina fastighetsskattesatser till en nivå som ger samma fastighetsskatteintäkter som tidigare. Det betyder att variationsintervallen mellan fastighetsskattesatserna kommer att ändras till följd av reformen. Också andra förändringar är möjliga. Till exempel kan skattesatsen för mark som används för boende avskiljas från kommunens allmänna fastighetsskattesats.

Efter förändringarna borde kommunerna år 2020 ha ett betydligt rättvisare och mer genomskinligt fastighetsskatteunderlag. Man kan tänka sig att kommunerna då i högre grad än tidigare ser fastighetsskatten som ett verkligt alternativ till beskattningen av förvärvsinkomster.

Skatteunderlaget relativt starkt också efter reformen

Kommunernas skatteunderlag förändras betydligt i reformen, men hur stor och hur slutgiltig förändring är det sist och slutligen fråga om?

Omkring hälften av kommunernas skatteinkomster överförs till staten, men samtidigt halveras också kommunernas totala utgifter. Skatteinkomsterna står också i fortsättningen för över 40 procent av kommunernas inkomster, och kommunerna kommer att ha en liknande beskattningsrätt som nu i kommunal- och fastighetsbeskattningen. Bara nedskärningen av samfundsskatteandelen minskar kommunernas skatteunderlag permanent.

Kommunalskattesatsen skärs ner skatteåret 2020, men efter det finns det inga planer på att begränsa storleken på eller förändringar i kommunalskattesatsen. Skatteunderlaget för kommunalskatten kommer rentav att breddas en aning i samband med reformen.

Det är inte tänkt att skattetagarnas skattebörd ska öka. När tyngdpunkten i beskattningen överförs till statsbeskattningen, överförs också vissa skatteavdrag. Kommunalskatten blir då effektivare: år 2020 inbringar en kommunalskatteprocent cirka 1,1 miljard euro, medan den år 2019 uppskattas inbringa knappt 1 miljard.

För fastighetsskattens del kommer skatteunderlaget att förändras då beskattningsvärdena ses över. Skatteunderlaget förändras på olika sätt i de enskilda kommunerna och i ungefär samma proportion förändras sannolikt också skillnaderna mellan kommunernas fastighetsskattesatser. Nämnas bör också att hälften av fastighetsskatten år 2020 igen kommer att beaktas i utjämningen av statsandelen på basis av skatteinkomsterna. Det innebär att fastighetsskatten får ännu större betydelse än tidigare i kommunernas ekonomi.

Skatteunderlagets grundläggande struktur är bra, men vissa justeringar krävs

När vård- och landskapsreformen började beredas diskuterades också möjligheten att i samband med

reformen se över skattesystemet på ett bredare plan, bland annat i fråga om det kommunala skatteunderlaget. Förslaget fick dock inget gensvar på statligt håll, där man hänvisade till reformens omfattning, kontrollen över helheten och tidsplanen.

I framtiden lönar det sig ändå att öppet fundera på vilka skatteformer som är rättvisast och bäst lämpade att finansiera de kommunala tjänsterna och till sin karaktär har en koppling till kommunens verksamhet.

Efter reformen hör utveckling av förutsättningarna för kommunens livskraft till kommunens viktigaste uppgifter. Utvecklingen av verksamhetsförutsättningarna för näringslivet i området har en klar och naturlig koppling till samfundsskatteandelen och dess roll bör därför snarare betonas än reduceras.

Det finns också en naturlig koppling till beskattningen av alla inkomster för kommuninvånarna, både

förvärvs- och kapitalinkomster. Att kapitalinkomsterna inte omfattas av kommunens beskattningsrätt har därför gett upphov till befogade protester. Alla kommuninvånare deltar inte efter förmåga i finansieringen av kommunens tjänster. Skatteunderlaget borde därför utvidgas till att också omfatta kapitalskatt.

Ett tillräckligt brett kommunalt skatteunderlag, och samtidigt också en skälig variationsbredd i kommunalskattesatserna, kan tillgodoses också genom att kommunala skatteavdrag överförs till statsbeskattningen, nu när också statsbeskattningen genom reformen utvidgas till lägre inkomstnivåer.

Fastighetsskatten är av bestående karaktär, förutsägbar och ger stabila intäkter. Den utgör därför en bra grund för finansieringen av kommunala tjänster.

KOMMUNSPECIFIK SKATTEPROGNOSFIL

Kommunerna kan beställa en kommunspecifik Excelfil som kommunernas ekonomiledning kan använda som hjälpmedel för att göra skatteprognoser för den egna kommunen. Prognosramen har härletts ur skatteprognosen för hela landet.

Skatteprognosfilen
kostar 180 €
+ moms per år.

KOMMUNALS KATTENS SKATTEGRUND								HELA LANDET , Milj. €							
	2015	2016	2017**	2018**	2019**	2020**	2021**								
FÖRVÄRSINKOMSTER															
Löneinkomster sammanlagt	82 351	83 752	85 600	87 600	89 400	91 800	94 600								
Ändring %	1,1	1,7	2,2												
Pensionsinkomster	29 363	30 113	31 210												
Ändring %	2,7	2,6	3,6												
Arbetslöshetsskydd	4 991	4 870	4 470												
Ändring %	6,6	-2,4	-8,2												
	2 788	2 820	2 791												

FASTIGHETSSKATTENS SKATTEGRUND								HELA LANDET , Milj. €							
BESKATTNINGSVÄRDEN och SKATTESATSER															
SKATTEÅR								2015	2016	2017	2018**	2019**	2020**	2021**	
Allmän fastsk. % underställda															
Jordområden								43 631	44 286	44 878	46 000	47 000	48 000	49 000	
Byggnader								51 242	52 467	53 185	53 500	54 500	55 000	55 500	
								0,99	0,99	1,06	1,06	1,06	1,06	1,06	
								935	958	1 040	1 055	1 076	1 092	1 108	
								115 467	116 096	117 450	122 000	125 000	128 000	130 000	
								0,46	0,47	0,49	0,49	0,49	0,49	0,49	
								527	541	575	597	612	627	637	
								7 884	7 896	7 914	8 200	8 400	8 600	8 700	
								1,07	1,11	1,15	1,15	1,15	1,15	1,15	
								84	88	91	94	97	99	100	
								1 629	1 675	1 802	1 840	1 880	1 920	1 950	
								6,1	2,9	7,5	2,1	2,2	2,1	1,6	

SAMFUNDSSKATT SOM SKALL BETALAS								HELA LANDET , Milj. €							
SKATTEÅR	2015	2016	2017**	2018**	2019**	2020**	2021**								
BESKATTNINGSBAR INKOMST	22 422	27 603	27 200	29 600	32 100	33 500	34 700								
Ändring%	2,1	23,1	-1,5	8,8	8,4	4,4	3,6								
Samfundsskatteprocent	20,0	20,0	20,0	20,0	20,0	20,0	20,0								
DEBITERAS	4 484	5 521	5 440	5 920	6 420	6 700	6 940								
Gottgörelse för bolagsskatt	0	0	0	0	0	0	0								
SKATT SOM SKALL BETALAS	4 484	5 521	5 440	5 920	6 420	6 700	6 940								
Kommungrupps andel	0,3687	0,3092	0,3034	0,3135	0,3135	0,3135	0,3135								
KOMMUNERNAS ANDEL	1 653	1 717	1 650	1 860	2 010	2 100	2 180								
Ändring%	5,2	3,8	-3,9	12,7	8,1	4,5	3,8								
Kommunernas andel, exkl. Åland	1 643	1 706	1 640	1 850	2 000	2 090	2 170								
Åländska kommunernas andel	10	10	10	10	10	10	10								

Sanna Lehtonen, utvecklingschef

3 Statsandelssystemet behövs också i fortsättningen

Kommunernas finansierings- och statsandelssystem står inför stora förändringar om vård- och landskapsreformen blir verklighet. Syftet med denna kolumn är att öka beslutsfattarnas förståelse för varför kommunernas nuvarande statsandels- och utjämningsystem fungerar enligt samma motto som Robin Hood: man tar från de rika och ger till de fattiga.

Statsandelssystemet utgör en grundpelare i finansieringen av basservicen för kommuninvånarna och vårt välfärdssamhälle. Ändringar i systemet har därför djupgående konsekvenser på olika nivåer i samhället.

Ändringar i statsandelssystemet kräver stora och fundamentala värdeval, som beslutsfattarna måste vara medvetna om.

Varför måste skillnader mellan kommunerna jämnas ut via statsandelarna?

I Finland har kommunerna det huvudsakliga ansvaret för att tillhandahålla basservicen. Staten bidrar genom att betala statsandelar till kommunerna. I fråga om finansieringen av servicen har Finland en

lång tradition av jämlikhet mellan kommunerna. När välfärdssamhället uppstod i det efterkrigstida Finland beslutade partierna gemensamt att hela landet skulle hållas befolkat. Beslutet hade nära koppling till säkerhets- och försvarspolitik.

Grundlagen garanterar alla medborgare basservice på en viss nivå oberoende av boningsort och med en rimlig skattegrad och avgiftsbörda. Därför bör också tillhandahållarna, dvs. kommunerna, ha lika möjligheter att tillhandahålla tjänster. Statsandelssystemet behövs för att jämna ut skillnader mellan kommunerna och därmed ge invånarna möjlighet till offentlig basservice i enlighet med grundlagen. Kommunerna har nämligen olika servicebehov och egenskaper, som kräver att skillnaderna mellan kostnaderna jämnas ut, samt olika stora inkomster, vilket föranleder en inkomstutjämning.

Statsandelssystemet inklusive utjämningen mellan kommunerna är en följd av – inte orsak till – beslut som fattats för länge sedan. Om man vill frångå utjämningen mellan kommunerna eller minska den radikalt, gäller det först att fråga sig om varje finländare fortfarande har rätt att välja boningsort och om alla finländare fortfarande har lika rätt till basservice oberoende av var de bor.

Varför måste kommunernas inkomster jämnas ut? Räcker det inte med att jämna ut kostnadskillnader?

År 2018 beviljas kommunerna statsandelar till ett belopp av 8 459 miljoner euro, i genomsnitt 1 545 euro per invånare. Alla kommuner får inte lika mycket statsandelar, eftersom systemet jämnar ut skillnader mellan kommunerna. Mest statsandelar får avlägset belägna kommuner som har färre än 5 000 invånare, ett stort servicebehov och/eller svag inkomstbas. Minst statsandelar får de stora städerna i huvudstadsregionen, dvs. Esbo, Helsingfors och Vanda, samt de stora städernas kranskommuner och pendlingsområden, såsom Grankulla, Kyrkslätt, Birkala, Kervo, Tusby, Sibbo och Träskända. År 2018 varierar statsandelen mellan 5 594 euro per invånare i Utsjoki och -275 euro per invånare i Grankulla.

I statsandelssystemet ingår en kostnadsutjämning och en inkomstutjämning. Kostnadsutjämningen varierar mellan 790 euro per invånare i Helsingfors och 4 884 euro per invånare i Utsjoki. I inkomstutjämningen beaktas kommunens beskattningsbara inkomster och andel av samfundsskatteintäkterna. Fastighetsskatten räknas inte till de inkomster som ska jämnas ut, trots att det inte finns någon grundad anledning till att utesluta skatten från utjämningen. År 2018 får sammanlagt 265 kommuner ett utjämningstillägg. Det största utjämningstillägget betalas till Merijärvi, 1 415 euro per invånare. Totalt 30 kommuner får däremot ett utjämningsavdrag, som minskar statsandelarna. Det största avdraget får Grankulla, -1 524 euro per invånare, och Esbo, -631 euro per invånare.

I det tudelade statsandelssystemet har både kostnadsutjämningen och inkomstutjämningen en egen betydelse. Om bara skillnaderna mellan kommunernas kostnader jämnades ut och inte inkomsterna, skulle statsandelarna fördela sig mellan kommunerna på ett helt annat sätt. En statsandel som baserar sig enbart på kostnadsutjämning skulle inte i alla kommuner räcka till för att trygga basservicen. Kommunen skulle då vara tvungen att höja sin skattesats.

Syftet med inkomstutjämningen i statsandelssystemet är att förhindra att kommunerna differentieras. Om man vill frångå inkomstutjämningen eller radikalt ändra utjämningsgränserna gäller det att först fråga sig hur stora skillnaderna mellan kommunernas kommunalskattesatser kan vara och hur stor differentiering som kan tillåtas på kommunfältet då varje kommun i Finland har lika skyldighet att tillhandahålla tjänster.

Kommunernas statsandelar har en stor betydelse för både kommunernas inkomster och statens utgifter. Det finns alltid ett tryck på att ändra statsandelssystemet, och också följande regeringsprogram kommer åtminstone att innehålla det redan traditionella målet att skapa ett "enkelt, tydligt och genomskinligt statsandelssystem som på rätt sätt beaktar kostnadsskillnader mellan kommunerna". Man måste ändå komma ihåg att det nuvarande statsandelssystemet har en utvecklingshistoria och ett syfte som uppfylls relativt väl. Om beslutsfattarna vill ändra systemet radikalt, måste de också vara medvetna om konsekvenserna.

KALKYLERINGSMODELL FÖR STATSANDELARNA

Kommunförbundets kalkyleringsmodell för statsandelarna är ett kostnadsfritt verktyg som kommunerna kan använda för att uppskatta sin statsandelsfinansiering.

Den är ett viktigt redskap när kommunens budget görs upp. Kalkyleringsmodellen gör det lättare att få en överblick över statsandelen som helhet: samtidigt som man fyller i modellen går man automatiskt igenom alla de olika delområdena i statsandelsfinansieringen.

Den är också behändig när man vill jämföra olika år och kommuner. Modellen kan också användas till scenarieberäkningar och bland annat till att utreda hur ändringar i bestämningsgrunderna för statsandelarna, till exempel förändringar antalet invånare, skulle påverka kommunens statsandel.

Kalkyleringsmodell för statsandelarna är ett kostnadsfritt verktyg.

Kommunernas statsandelsfinansiering 2018									
SAMMANDRAG									
Tabellens flyttökningstyper:									
Kommuner, fylld eller grön är de tilläggade									
flyttökningstyper automatiskt till de orange tabellerna för de gula fälten. Grön är uppgifterna									
Kommun:	Akka	Välj kommun i nullgardingsmenyn							
Invånarantal 31.12.2016:	16 523	Grön är invånarantal							
Statsandelen för kommunal baservice									
Aldersstruktur		10 362 874	3 568 71	Statsandelen bit för bit					
Spårboende		17 891 840	1 051 20						
Övriga kalkylerade kostnader		2 795 000	194 81						
Tilläggskost	-3 379 000	Gör om	-46 182 231	-1 069 00	"Särskild tabell"				
Minskningar och ökning: statsandels sammanlagd		276 400	16,31						
Utlämnad till följd av antagning av statsandelssystemet (+/-)		2 581 734	157,20						
Finansdelen för statsandel för kommunal baservice		0	0,00						
Kommunens statsandel för kommunal baservice före utlämnings		23 080 777	1 265,07						
Utlämnad av statsandel på basis av statens förordning (+/-)		8 194 963	500,29						
1. Statsandel för kommunal baservice		14 885 814	864,78	DPMs finansieringsenligt					
2. Statsandelarna för utbildnings- och kulturverksamheten 2017		2 162 367	127,81	inbegripna i statsandelen 2-6					
innehåller									
- kommunens självfinansieringsandel		-258 000	-15,63						
- postfria poster till skolorna, ungdoms, handikapp, gymnasier, försvik, arbetsmarknad		2 420 367	143,44						
Kommunens statsandelsfinansiering år 2018		16 220 181	912,61	Kommunens statsandelsfinansiering 2018					
				28 114 547 1 661,62					
Härskommunernas andel		583 752	34,49						
Kommunernas statsandelsfinansiering 2018									
1. Anvisning 2. Sammandrag 3. Aldersstruktur 4. Övriga kalkylerade kostnader 5. Tilläggskostnader 6. Avdrag och tillägg									

Välj kommun i nullgardingsmenyn

Statsandelen bit för bit

Detaljerade kalkyleringsuppgifter som särskild tabell

Sari Korento, utvecklingschef

4 Resultatrik verksamhet kräver ledning av hela kommunkoncernen

Kommunens verksamhet omfattar idag mycket mer än bara primärkommunen. Av kommunkoncernens årsbidrag är primärkommunens andel i genomsnitt bara hälften, så det är inte egalit hur kommunkoncernernas verksamhet och ekonomi leds.

Ledningen av kommunkoncernen kräver kontroll över större helheter än tidigare och ett aktivt ägarskap. En förutsättning för en resultatrik verksamhet är att resurserna fördelas på ett förnuftigt sätt och att verksamheterna och organisationsstrukturerna är ekonomiska, verkningfulla och av hög kvalitet. Koncernstrukturens ändamålsenlighet bör bedömas kontinuerligt med utgångspunkten att verksamheten ska vara resultatrik. Kommunen bör noggrant överväga när och varför kommunen ska idka verksamhet i bolagsform, i synnerhet när det är fråga om ett konkurrensläge på marknaden. Kommunen bör också regelbundet fundera på hurdana resultat som eftersträvas med verksamhet i bolagsform och hur verksamheten ska utvärderas.

Hur styrs koncernekonomin?

Kommunstrategin är kommunens viktigaste styrmedel och alla beslut borde i sista hand basera sig på den. En fungerande koncernledning förutsätter att ägaren klart uttrycker sina strategiska avsikter och fastställer koncernens övergripande intresse.

Man kan fråga sig om kommunstrategin klart styr de beslut som gäller ägandet och om den styr koncernens ekonomi. Har kommunstrategin gjorts upp i en sådan form att man ur den kan härleda kortfristiga mål som presenteras i budgeten? Baserar sig strategin och budgeten på en bedömning av verksamhetsmiljön och riskerna? Och framför allt: styr dessa mål verkligen koncernledningen och dottersammanslutningarnas verksamhet och deras ekonomiplanering så att koncernens övergripande intresse kan tillgodoses?

Utöver kommunstrategin och budgeten kan koncernens ekonomi styras bland annat genom förvaltningsstadgan, kommunens koncerndirektiv och bolagsordningarna. Av dessa styrmedel har kanske

bolagsordningarna ägnats minst uppmärksamhet. I synnerhet när det gäller de viktigaste bolagen kan det vara motiverat att bolagsordningen innehåller bestämmelser som säkerställer kommunens ägarstyrning i dotterbolaget.

Vad berättar kommunkoncernens siffror?

Koncernstyrning kräver förmåga att läsa inte bara modersammanslutningens och de enskilda dottersammanslutningarnas bokslut utan också koncernbokslutet. I koncernbokslutet har interna köp och intern försäljning mellan sammanslutningar som sammanställts med koncernen eliminerats, liksom också interna lånefordringar och skulder samt koncerninterna egendomsöverlåtelser av engångskarakter och ökning av aktier.

Det betyder att koncernbokslutet ger en bättre bild av intäkternas, kostnadernas och balansräkningens struktur och finansieringsanalysen än primärkommunens bokslut. Vid utredningar av den ekonomiska balansen har man ändå alltför ofta fokuserat enbart på primärkommunens över- eller underskott eller lånebelopp.

När man jämför vissa viktiga nyckeltal som också använts som kriterier för det s.k. kriskommunsförfarandet, kan man se att det finns stora skillnader mellan kommunen och kommunkoncernen. I koncernbokslutet är koncernens årsbidrag ofta nästan dubbelt så stort som primärkommunens. På

motsvarande sätt har koncernerna nästan dubbelt så mycket lån som primärkommunerna i genomsnitt. Koncernerna har också betydligt högre relativ skuldsättningsgrad än primärkommunerna.

I sig är stora skulder inte nödvändigtvis något ont. Koncernledningen bör ändå känna sina koncernbolag och till exempel vara medveten om hurdan egendom bolagen har som säkerhet för skulderna och bedöma bolagens förmåga att sköta sina skulder.

Det lönar sig att läsa koncernbokslutet

Kommunerna kan bli föremål för kriskommunsförfarande bland annat på grund av underskott i kommunens eller kommunkoncernens balansräkning. Kommunkoncernerna har en aning mer underskott i sina balansräkningar än primärkommunerna, men i genomsnitt har kommunerna och kommunkoncernerna inget ackumulerat underskott. År 2016 hade ändå 19 kommuner underskott i koncernbalansräkningen, trots att primärkommunen inte hade det.

När kommunkoncernens ekonomi analyseras måste det alltid finnas motiveringar till stora förändringar i koncernsiffrorna. Sådana motiveringar kan hittas bland annat i den del av verksamhetsberättelsen som beskriver viktiga händelser och betydande risker i koncernen samt i noterna till bokslutet.

Tabell 1. Nyckeltal för en genomsnittlig kommun och koncern

Ackumulerat över-/underskott, €/inv.		Årsbidrag, €/inv.		Lånestock, €/inv.		Relativ skuldsättningsgrad, %	
Kommun	Koncern	Kommun	Koncern	Kommun	Koncern	Kommun	Koncern
1 883	1 974	492	967	2 939	6 160	55,7	77,5

Det räcker ändå inte med att läsa koncernbokslutet i efterhand. Koncernledningen borde ha tillräckliga insikter i helhetssituationen inom koncernekonomin också under räkenskapsperioden, så att det inte kommer fram överraskningar när bokslutet upprättas. Det förutsätter regelbunden rapporte-

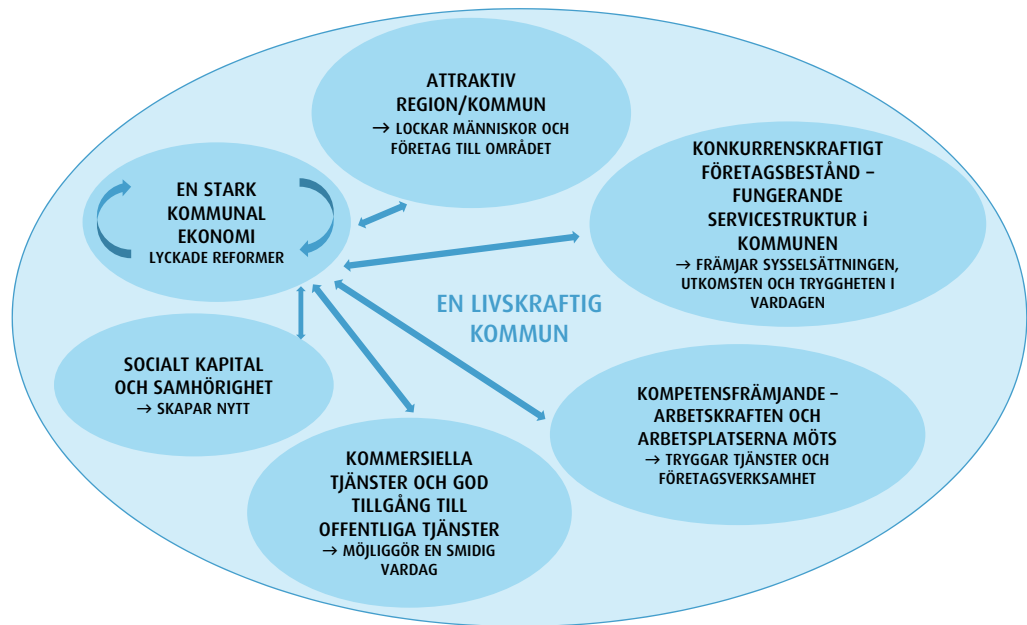
ring om koncernsammanslutningarnas ekonomi och risker. Hur rapporteringen ska göras bör anges i koncerndirektivet. Också inofficiella och konfidentiella diskussioner med koncernsammanslutningarna är viktiga för att avvikelser ska uppdagas i tid.

Jari Vaine, sakkunnig, finansiering
Reijo Vuorento, biträdande direktör, kommunalekonomi

5 Kommunens livskraft – mycket att tänka på

I kommunsektorn är livskraft ett relativt nytt begrepp som används i olika sammanhang. Livskraft kan åtminstone ses som en effektiv och fungeran-

de närings- och servicestruktur, som lockar företag, organisationer och människor i olika åldrar till kommunen och får dem att stanna kvar.



Figur 2. Kommunens livskraftsfaktorer

Vad är livskraft?

Livskraft hänger ofta ihop med ett områdes och i slutändan hela Finlands förmåga att växa och vara framgångsrikt. Regionernas och kommunernas framgång kan främjas betydligt genom samarbete. Utöver materiella faktorer är det viktigt att kommunen och regionen är känd och attraktiv som område och att den kan erbjuda arbetstillfällen och andra möjligheter.

Kommunerna satsar ofta stort på livskraften, som främjar kommunens och invånarnas välfärd. Det är viktigt att ha kontroll över de risker som satsningarna innebär.

Regionens och kommunens livskraft stöds av kommunens insatser för att främja verksamhetsförutsättningarna för näringslivet på området. Genom insatserna kan kommunen förbättra den kommunala och regionala ekonomins allmänna förutsättningar eller ge direkt stöd till ett enskilt företag. Utveckling av de allmänna förutsättningarna hör till kommunens normala verksamhet.

Direkt stöd kan ges till företagsverksamhet som kommunen med stöd av kommunallagens bestämmelse om kommunens uppgifter själv skulle kunna bedriva (t.ex. energiförsörjning, persontransporter eller turism). Andra motiveringar är till exempel främjande av sysselsättningen eller trygghet av butikstjänster i glesbygden.

Kommunen har en bred allmän kompetens. Beslutet om att en verksamhet hör till kommunens

ansvarsområde fattas av fullmäktige. Beslutet kan genom besvär föras till förvaltningsdomstolen för avgörande.

Mycket att beakta i näringslivsfrågorna

Den nya kommunallagen innehåller bestämmelser om under vilka förutsättningar kommunen kan bevilja lån, borgen eller annan säkerhet för annans skuld eller för någon annan förbindelse (129 § i kommunallagen). Borgensförbindelserna kan ha stor inverkan på kommunens framtida livskraft.

När kommunens medel placeras i ett objekt som förväntas öka kommunens livskraft (fler arbetstillfällen och utkomst för invånarna), bör beslutsfattandet basera sig på öppenhet, tillräckliga utredningar och bland annat behovs- och projektplaner. Kraven på en god förvaltning bör beaktas när besluten bereds. Lån, borgen eller annan säkerhet som beviljats av kommunen får inte äventyra kommunens förmåga att svara för sina lagstadgade uppgifter. I betydande kommersiella projekt gäller det dessutom att se till att privata aktörer har verklig vilja och förmåga till självfinansiering.

När näringslivsfrågor ska avgöras måste man alltså fundera på inte bara i vilka projekt kommunen kan delta utan också vilka ekonomiska konsekvenser projektet har – särskilt när det finns stora utmaningar i kommunens egen ekonomi.

Med tanke på koncernekonomin kan det vara minst lika verkningsfullt att utveckla kommunens egen

verksamhet och få ordning på ekonomin och förvaltningen som att satsa på ett livskraftsfrämjande projekt som är förknippat med många osäkerhetsfaktorer.

Ett särskilt perspektiv tillkommer om verksamheten eller projektet drivs av ett bolag som kommunen äger. Ett näringslivsbolag där kommunen har bestämmande inflytande ska i regel producera positivt mervärde för sin ägare.

Investeringar och livskraft

Under de senaste åren då den ekonomiska utvecklingen varit svag är det bara kommunsektorns investeringar som vuxit. Investeringarna har upprätthållit tillväxten och sysselsättningen, eftersom de har gällt byggnader och vägar, vatten- och avloppsnät och annan infrastruktur som främjar kommunernas ekonomiska utveckling och effektivitet.

De offentliga investeringarna påverkar också produktionen inom privata sektorn. Med tanke på både kommun- och samhällsekonomin borde man främja sådana reparations- och nyinvesteringar som har potential att med tiden öka kommunens inkomster, minska kostnaderna samt förbättra effektiviteten och den lokala livskraften.

Till exempel enligt Pellervo ekonomiska forskningsinstitutets utredning "Talouspolitiikan säännöstöjä julkisten investointien rahoitus" (januari 2016) utgör vettiga investeringar inte automatiskt ett hot mot hållbarheten i de offentliga finanserna. Att bara begränsa dem mekaniskt genom bestämmel-

ser är problematiskt. Om man till exempel skjuter upp reparationer kan problemen ofta förvärras.

Investeringslösningarna påverkas också av EU-regler och den finanspolitiska tolkningen av dem. En offentlig investering försvagar alltid den finansiella ställningen, även om investeringen skulle finansieras och genomföras av privata aktörer. Om investeringsrisken kvarstår hos offentliga sektorn, räknas investeringen som offentlig.

Investeringsbesluten och den interna finansieringen av investeringar borde grunda sig på en noggrann uppfattning om befolkningsutvecklingen, servicebehoven och det servicenät som behövs. Det behövs också en uppfattning om den inkomstbas som krävs för att ansvaren ska kunna skötas.

Kommunerna har olika slags livskraft

Livskraftsinvesteringar, andra investeringar och skulder har olika betydelse i växande kommuner och kommuner där befolkningen minskar. Också därför kan livskraften inte fastställas för alla kommuner med samma mått.

Eftersom kommunerna och deras verksamhetsmiljö avviker från varandra, är också de livskraftsfrämjande projekten olika. När man dessutom beaktar att hela kommunsektorn befinner sig i omvandling, måste investeringar och andra projekt som syftar till att främja livskraften övervägas mycket noga – på förhand är inget projekt en framgång eller ett misslyckande.

Jari Vaine, sakkunnig, finansiering
Reijo Vuorento, biträdande direktör, kommunalekonomi

6 Skuldfinansiering – en bra dräng, men dålig husbonde

Kommunerna behöver ta lån för att finansiera sina investeringar och för att upprätthålla sin likviditet. Långfristiga lån tas i allmänhet för att finansiera investeringar och kortfristiga för att trygga likviditeten.

Kommunerna ansöker om lån för investeringar på både den inhemska och den internationella finansmarknaden. På finansmarknaden bedöms gäldenärens kreditrisk, dvs. sannolikhet för insolvens, med hjälp av kreditbetyg. Efter finanskrisen som började år 2008 har finansörerna ändrat sin inställning till skulder och gäldenärer. Krisen har också påverkat principerna och reglerna för hantering av finansieringsrisker och de verktyg som används för detta ändamål. De allt strängare soliditetskraven har påverkat framför allt affärsbankernas priskonkurrenskraft.

Under sådana förhållanden accentueras rollen för Kommunfinans Abp och Kommunernas garanticentral, som kommunerna har bestämmande inflytande över och genom vilka kommunerna har ordnat sin gemensamma kapitalanskaffning. Överskuld-sättning undviks genom ett effektivt system för ingripande och de enskilda kommunernas ansvar

begränsar sig till kommunens andel av Finlands befolkning. Helheten har resulterat i att finansörerna litar på Finlands kommunsektor och att sektorn fått ett högt kreditbetyg. För att kommunernas kapitalanskaffning ska fungera är det ändå viktigt att också staten behåller sitt höga kreditbetyg.

De största städerna har i någon mån skaffat finansiering på både den inhemska och den internationella obligationsmarknaden, dvs. direkt från placerarna. Sannolikt kommer denna marknad att utnyttjas mer i framtiden.

Hur vård- och landskapsreformen som träder i kraft år 2020 påverkar kommunernas kapitalanskaffning är ännu öppet. Enligt gällande lagstiftning kan Kommunfinans finansiera endast projekt som anknyter till kommunens ansvarsområde. Det betyder att landskapen och deras bolag inte skulle kunna beviljas finansiering av Kommunfinans. Det här har betydelse för hela offentliga sektorns finansiella försörjning.

Också efter förändringarna beslutar varje kommunal aktör själv om sina investeringar. Den slutliga gäldenären är ofta ett affärsverk eller bolag vars

ekonomiska resultat påverkar hela kommunkoncernens återbetalningsförmåga. Skuldsättningen regleras inte i egentlig mening i kommunallagen, men överlag gäller kommunallagens bestämmelser om ekonomin och framför allt kriskommunkriterierna hela kommunkoncernen, också i fråga om skuldsättningen.

Finansieringen av kommunernas investeringar i den offentliga ekonomin

Kommunernas lån har använts nästan uteslutande för investeringar: bara cirka 6 procent av lånestocken består av lån för löpande utgifter. I den kommunala ekonomin har som lån för löpande utgifter räknats de negativa årsbidragens belopp i förhållande till hela lånestocken. Det finns ändå stora skillnader mellan kommunerna, och skulderna har olika betydelse för växande kommuner och kommuner på tillbakagång.

Man borde ändå kunna hålla isär skuldens art och belopp. Till exempel Pellervo ekonomiska forskningsinstituts utredning "Talouspolitiikan säännöstöjä julkisten investointien rahoitus" (januari 2016) hänvisar till flera undersökningar enligt vilka lånefinansierade, ändamålsenliga och effektivt genomförda offentliga investeringar inte verkar utöka den offentliga skulden i förhållande till bruttonationalprodukten.

Obalans eller skulder i de offentliga finanserna bor-

de inte få begränsa de offentliga investeringarna. Investeringens ändamålsenlighet borde vara den enda begränsningen. Alla offentliga investeringar som ger en tillräckligt stor samhällelig avkastning är värda att genomföra (Blanchard och Giavazzi 2004). Det vore bra om staten och kommunerna hade klara anvisningar för detta eller skyldighet att motivera investeringsprojekt bättre.

EU-kommissionen har också uttryckt vilja att driva på investeringar i hela Europa. Den oenhetliga och delvis motstridiga regleringen ställer dock till med problem, särskilt om den inte bättre kan anpassas till den nationella ramen. Till exempel borde kriterierna för finansiering från Europeiska fonden för strategiska investeringar (Efsi) i högre grad kunna tillämpas med hänsyn till de nationella förhållandena. Det borde alltid finnas möjlighet till nationella lösningar och tillämpningar. Det skulle till exempel kunna betyda att man jämför om det är ändamålsenligt att genomföra ett projekt som kommunalt samarbete, att överlåta det till privata sektorn eller att genomföra det som ett samarbete mellan dessa aktörer. Utredning och igångsättning av Efsi-projekt kräver ny slags aktivitet också av kommunsektorn.

I Finland har det under den senaste tiden väckts ett intresse för alternativa finansieringsformer för offentliga investeringar. Intresset beror bland annat på det stora underskottet i statsfinanserna och de finanspolitiska reglerna. Om man genom valet av finansieringsform också vill påverka den offentliga sektorns finansiella ställning, bör särskild vikt fästas

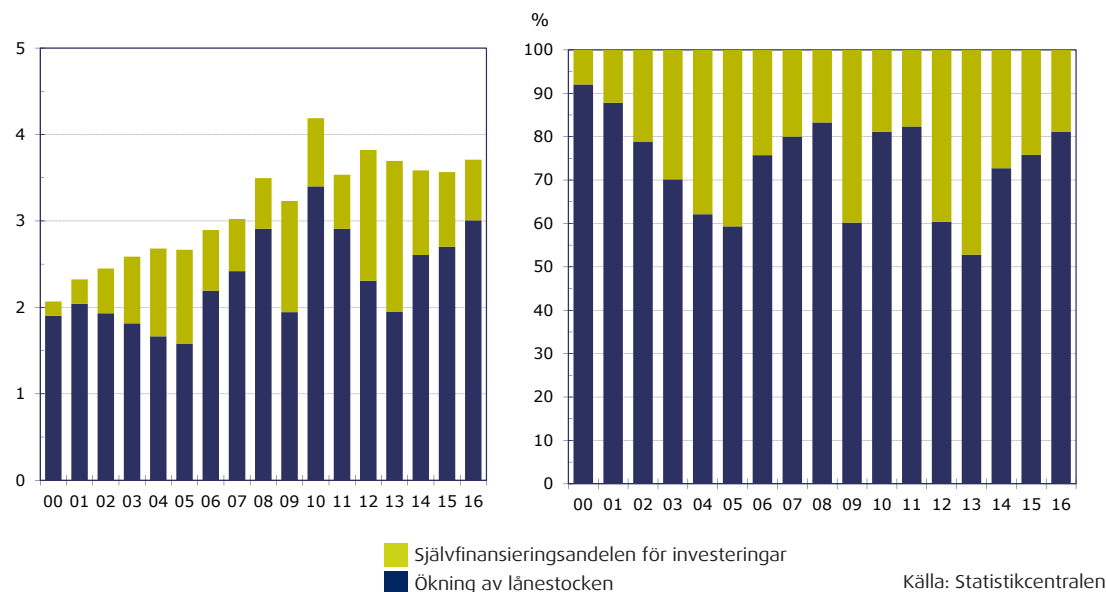
vid tolkningarna av riskspridningen. Sådana livscykelprojekt där privata sektorn har en verklig risk räknas som investering för privata sektorn.

I allmänhet har staten och kommunerna bättre möjligheter att få lån än privata sektorn och de har också lägre räntekostnader. Enbart ur finansieringsperspektiv livscykelprojekt därför inte nödvändigtvis ändamålsenliga. Däremot kan projekten vara motiverade med tanke på effektivitet och nytta på längre sikt.

Hantering av kommunernas skuldsättning och finansieringsrisker

Riskhantering bygger på en bedömning av vilken betydelse skulden har för kommunen, om kommunens skuldsättning är hållbar och om kommunen kan återbetala sina lån. En hög relativ skuldsättning förutsätter en stabil driftsekonomi. Ju lägre den relativa skuldsättningen är, desto bättre möjligheter har kommunen att klara av återbetalningen genom intern finansiering. Fastän länestocken har ökat,

Figur 3. Finansieringen av kommunernas och samkommunernas investeringar som avskrivs¹⁾, 2000–2006, md € och %



1) Egna anskaffningsutgifter för investeringar som avskrivs = Investeringar - anskaffning av mark- och vattenområden samt aktier och andelar - finansieringsandelar för investeringar.

har självfinansieringsandelen också förblivit på hög nivå (figur 3).

När kommunernas ekonomiska ställning och finansmarknaderna och de tillbudsstämmande finansieringstjänsterna förändras får också riskhanteringen större betydelse. Finansieringsriskerna och risktoleransen är kommunspecifika, så det finns inte bara ett sätt att hantera risker. Riskhanteringen börjar med att man fastställer vilka risker som kan bäras och vilka som bör undvikas. Målet är framför allt att minimera de risker som bör undvikas, och det måste göras på ett sätt som inte medför nya risker. Olika hjälpmedel har utvecklats för riskhantering och begränsning av risker, bland annat derivat. Risker kan också hanteras och begränsas genom nya tillvägagångssätt. Det är också viktigt att se över eventuella långsiktiga villkor i olika avtal och ansvarsfördelningen mellan parterna under hela avtalstiden.

Det är viktigt att uppskatta hur hållbar kommunens skuldsättning är i finansieringen av investeringar och med tanke på kommunens ekonomiska balans på längre sikt. När en skuld tas in i kommunens egen balansräkning beslutar kommunen om skuldbeloppet, kreditgivaren och instrumentet, och det finns ingen övre lagstadgad gräns för skulden.

Å andra sidan kan skuldens förhållande till egendomen behöva avvägas. Kommunen kan bli tvungen

att överväga till exempel försäljning av egendom som alternativ till lån. Det behövs då en effektiv ägarpolitik: kommunen behöver formulera målen och fastställa nyttan av respektive ägande, hur effektivt och ekonomiskt ägandet utnyttjas och hur värdet ska tryggas.

Hanteringen av skuldsättningen kan också omfatta de ovan nämnda alternativen för genomförande och finansiering av investeringar. Sådana alternativ är livscykelmodellen, fastighetsleasing, olika hyres- och lånemodeller samt till exempel privata kapitalplaceringar med samhällliga effekter. Till det viktigaste i valet av modell hör att bedöma ägandets betydelse: binds kommunens kapital? Hur ägandet definieras har betydelse för de nyckeltal som baserar sig på balansräkningen och genom alternativa modeller kan finansieringsstrukturen bättre motsvara egendomens livscykel.

I bedömningen och hanteringen av risker lönar det sig också i fortsättningen att använda olika nyckeltal. De viktigaste nyckeltalen är intern finansiering av investeringar, relativ skuldsättningsgrad, soliditetsgrad och låneskötselbidrag. Då leasing- och hyresbaserade lösningar har blivit vanligare har det visat sig finnas behov av ett nyckeltal som utöver främmande kapital också beaktar hyresansvar. Ett sådant är skuldernas och ansvarens förhållande till driftsinkomsterna.

Mikko Mehtonen, sakkunnig
Susa Säkkinen, projektforskare
Samuel Ranta-aho, projektforskare

7 Har kommunerna i framtiden sparpotential eller försvinner produktivhetsreglaget med social- och hälsovården?

Efter vård- och landskapsreformen hör det till kommunens huvudsakliga uppgifter att främja livskraften och att tillhandahålla och producera tjänster för bildningssektorn och tekniska sektorn. Social- och hälsovården, som ska överföras till landskapen, är den kommunala service som haft den största kostnadsökningen. Den reella ökningen har redan länge varit cirka 3 procent, vilket främst beror på att den åldrande befolkningen ökar efterfrågan på tjänster. Inom bildningssektorn och tekniska sektorn har kostnadsökningen inte varit lika snabb.

Trots att kommunerna inte längre ska sköta social- och hälsovården och räddningsväsendet krävs det ändå åtgärder av kommunerna för att trygga den ekonomiska hållbarheten. Kommunernas andel av de offentliga finanserna kommer också framöver att vara stor, och kommunernas lösningar påverkar den offentliga ekonomins hållbarhet också i framtiden. Men finns det något produktivhetsreglage kvar i de återstående uppgifterna, när den kost-

nadsslukande social- och hälsovården har överförs till landskapen?

Fastigheterna ger möjligheter

Framför allt bildningsväsendets fastigheter ger många möjligheter. Redan före vårdreformen består ungefär hälften av kommunernas fastigheter av skol- och daghemsfastigheter (mätt i kvadratmeter). Fastighetskostnaderna utgör därmed en betydande kostnadspost. Till exempel består nästan en femtedel av kostnaderna för den grundläggande utbildningen av fastighetskostnader.

Användningen av lokaler kan effektiviseras också med andra lösningar än genom koncentration av servicenätet. Kommunerna kan till exempel utöka andelen lokaler som används i undervisningssyfte. När nya investeringar planeras borde deras inverkan på produktiviteten och driftkostnaderna beaktas.

7 Har kommunerna i framtiden sparpotential eller försvinner produktivetsreglaget med social- och hälsovården?

Frågan om lokaler gäller också annat än undervisning. När servicenätet ses över uppstår det tomma lokaler, som i mån av möjlighet borde säljas eller hyras ut, så att det inte uppstår onödiga kostnader.

Å andra sidan kommer kommunerna att hyra ut social- och hälsovårdsfastigheter till landskapen i åtminstone tre år. Effektivare användning av lokaler och effektivare underhåll av dem är därför en beaktansvärd möjlighet när det gäller att förbättra produktiviteten.

Skalfördelar i stödtjänsterna

Kommunerna kommer också i fortsättningen att vara betydande producenter av stödtjänster. Kommunerna kan producera stödtjänster åt sig själva, landskapen och marknaden. Det har redan länge varit en trend att koncentrera, effektivisera och bologisera stödtjänster i syfte att förbättra tjänsternas produktivitet.

Stödtjänsterna är ofta till sin karaktär bulktjänster där servicekedjan är tydlig och processinriktad och kvalitetsmätningen rätlinjig. Det är ofta just inom stödtjänsterna man kan uppnå skalfördelar.

Effektivitet genom budgetering och digitalisering?

Produktivetsinnovationer uppstår sällan på order uppifrån, utan skapas i det dagliga arbetet. I utvecklingen av verksamheten är det a och o att

lyssna på personalen och uppmuntra till produktivetsinnovationer. Ibland finns det också skäl att fundera på hur sporrande budgeteringen är. Sporrar en jämn anslagsbudgetering i tillräcklig utsträckning till att kanalisera resurserna på ett så effektivt sätt som möjligt? För att budgeteringen ska bli sporrande borde prestationerna vid den enhet budgeten gäller vara entydigt mätbara.

Digitalisering är en metod att förbättra produktiviteten. Digitala lösningar borde minska den personalstyrka eller andra kostnader som serviceproduktionen kräver och därmed synas som konkreta besparingar.

Digitala lösningar ger ofta bättre kvalitet, till exempel kortare köer eller i övrigt snabbare serviceprocess, men kostnadsnyttan blir oklar. Den största produktivets- och framför allt kostnadsnyttan kan digitaliseringen ge inom social- och hälsovårdstjänsterna, men varför skulle digitaliseringen inte kunna utnyttjas också i de tjänster som kvarstår hos kommunerna? Tillsvidare finns det mycket outnyttjad produktivetspotential i digitaliseringen ur både kvalitets- och kostnadssynpunkt.

Små procenttal, stora besparingar

Små procenttal i produktiviteten blir stora belopp då årliga förbättringar på bara några procent summeras och kumuleras till stora summor.

Kommunernas investeringsutgifter uppgick år 2016

till sammanlagt 3,5 miljarder euro, medan verksamhetskostnaderna inom kommunernas driftsekonomi var sammanlagt 41,4 miljarder. Redan små procentuella produktivitetsförbättringar som hänför sig till verksamhetsutgifterna innebär betydande belopp.

Redan en drygt 8 procents produktivitetsförbättring som minskar verksamhetsutgifterna skulle täcka investeringarna under ett år på hela kommunsektorns nivå. Produktivtetsarbetet är långsiktigt och består av en serie små och stora förändringar som effektiviserar verksamheten med tiden. Produktivtetsarbetet måste tas med också i planeringen av investeringar, så att verksamheten inte binds vid improduktiva modeller.

Effektmått för barnskyddet

Kommunförbundet har utvecklat ett effektmått för barnskyddet som från början av 2018 kan användas av alla intresserade aktörer mot en avgift. Måttet fungerar på en elektronisk plattform, så det är inte nödvändigt att göra ändringar i det kundsystem som används. Med hjälp av måttet kartläggs klientfamiljens funktionsförmåga i början och slutet av tjänsten eller under en viss period. Genom att följa upp förändringarna i funktionsförmågan kan man se vilka effekter tjänsterna har på familjen. När uppgifterna kombineras med kostnadsuppgifter får man viktig information om hur mycket konkret välmående som uppnås med pengarna.

Fördelar:

- I framtiden kan familjernas stödbehov och därmed också efterfrågan på tjänster uppskattas mer tillförlitligt och noggrannare än tidigare.
- Barnskyddstjänsternas effekter kan följas upp.
- Resurserna kan riktas optimalt till de tjänster som ger mest välmående.
- Jämnar ut sådana skillnader i barnskyddsarbetet som beror på den som har hand om fallet, i fortsättningen införs också egenskaper som styr arbetet.
- Svarar mot målen i barnskyddslagen och i kvalitetsrekommendationerna för barnskyddet.

Måttet ger följande information:

- Kommunen/användaren får i realtid sina egna uppgifter som Excel-fil.
- Via den elektroniska plattformen får man färdiga rapporter till stöd för arbetet på fältet och för kunskapsledning.
- En funktionsprofil för klientfamiljen tas fram. Med hjälp av profilen kan man följa förändringarna i funktionsförmågan och hur tjänsterna fungerar i klientarbetet.
- En pdf-rapport om ett enskilt barn kan laddas ner och föras in i kunddatasystemet.

Produktivetsjämförelse i kommunerna

Produktivetsjämförelsen är en statistisk tjänst som ger information om tjänsternas produktivitet och kvalitet inom äldreservicen, undervisningen och tekniska sektorn. Med produktivitet avses här ekonomisk produktivitet, dvs. förhållandet mellan kostnader och prestationer. Utöver den ekonomiska produktiviteten följer jämförelsen också upp faktorer som indikerar servicens kvalitet och effekt.

Den ekonomiska produktiviteten beskrivs som förändringen i det reella priset per enhet över tid. I beräkningen av insatserna har förändringarna i penningvärdet beaktats. Prestationerna baseras sig på produktifiering, och särförhållanden beaktas i så stor utsträckning som möjligt. Produkterna i samband med tjänsten görs jämförbara med hjälp av kostnadsviktningkoefficienter. På så sätt blir produkterna jämförbara och kan räknas med i utfallet.

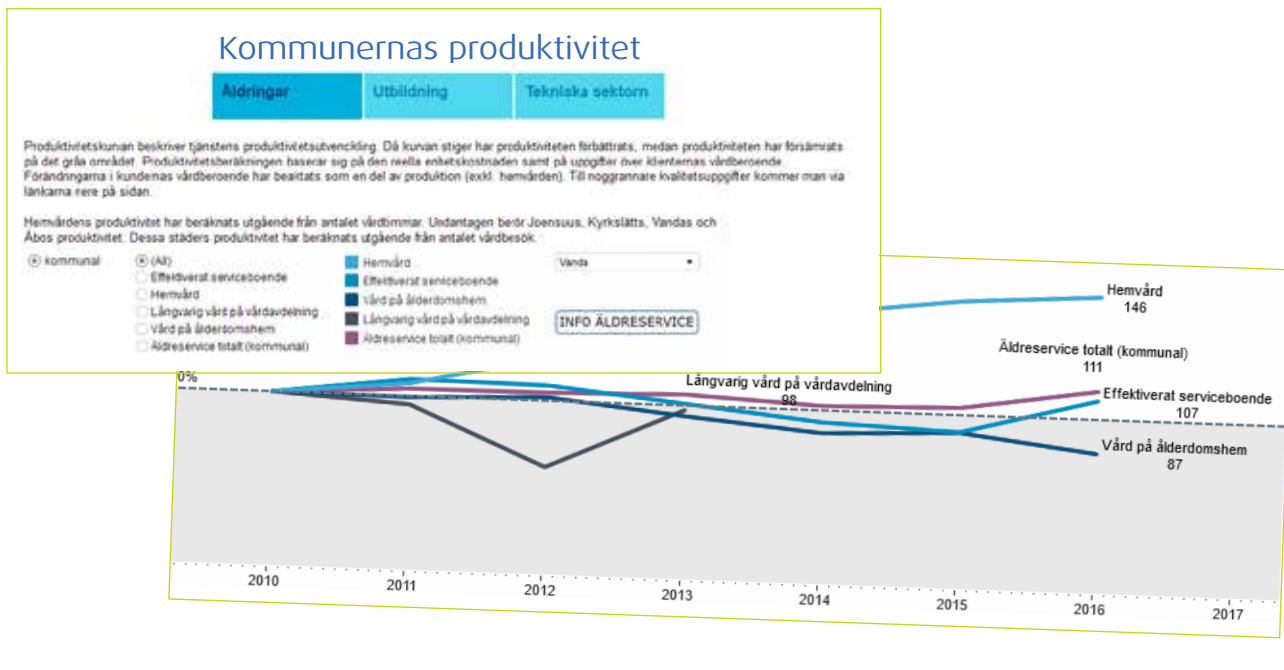
Produktivetsmått har utarbetats med tanke på att jämförelser ska kunna göras mellan kommunerna. Produktivetsjämförelsen jämför ändå framför allt förändringar i kommunens egen produktivitet över tid. Utvecklingen inom olika tjänster beskrivs med en indexkurva. Basåret har värdet 100 (t.ex. 2010=100). Om indexkurvan får värdet 105, har produktiviteten förbättrats med fem procent jämfört med basåret.

Resultaten av produktivetsjämförelsen kan utnyttjas till exempel när produktivetsmål sätts upp i kommunens budget och i revisionsnämndens resultatutvärdering. Kommunen kan sätta ett produktivetsmål för respektive tjänst och med hjälp av produktivetsjämförelsen följa upp hur målet uppfylls. Med hjälp av jämförelsen kan kommunen få en modell för produktivitetstänkande och produktivetsledning, varvid man kan sätta utredningsorsakerna till produktivetsutvecklingen inom olika tjänster. Också kommunens förtroendevalda kan studera innehållet i jämförelsen.

PRODUKTIVITETSJÄMFÖRELSE I KOMMUNERNA

Produktivitetens jämförelsen gör det möjligt att mäta produktiviteten och resultaten inom äldreomsorgen, undervisningen och tekniska sektorn. Inom äldreomsorgen mäts hemvård, vård på äldreomsorgshem, serviceboende med heldygnsomsorg och långvarig vård på vårdavdelning. Inom undervisningen mäts småbarnspedagogik, grundläggande utbildning och gymnasieutbildning och inom tekniska sektorn vinterunderhåll av gator, skötsel av grönområden, underhåll av lokaler samt vattentjänster. Utgifterna för produktivitetens jämförelsen täcks med användaravgifter.

Användaravgiften för 2018 är högst 2 000 euro (+ moms).



Sari Korento, utvecklingschef

8 Bristfällig kompensation för egendomsarrangemang i reformen

Grundlagsutskottet gav i somras ett utlåtande enligt vilket det i införelagelagen ska säkerställas att arrangemangen kring kommunernas egendom kompletteras med bestämmelser om kompensation som tryggar kommunernas självstyrelse.

Den kommunala självstyrelsen ska tryggas i lag till exempel i en situation där lokaler som krävt investeringar blir oanvända eller kommunernas möjligheter att självständigt bestämma om sin ekonomi äventyras av någon annan, eventuellt oförutsedd, orsak som har samband med reformen.

Enligt grundlagsutskottet ska en bedömning av om finansieringsprincipen uppfylls göras inte bara på hela kommunsektorns nivå utan också för enskilda kommuner. En kompensation för enskilda kommuner kan enligt utskottet genomföras på olika sätt.

Kompensationsmodellen riskerar bli en torso

Finansministeriet gav i december 2017 ett förslag till kompensationsmodell för kommunerna utgå-

ende från grundlagsutskottets krav. Förslaget har följande innehåll:

- Kommunen ska få rätt till statligt understöd om kommunens ekonomiska ställning och möjligheter att självständigt besluta om sin ekonomi äventyras i hög grad till följd av egendomsarrangemangen.
- De direkta kostnaderna för och den direkta nyttan av egendomsarrangemangen, kommunens ekonomiska situation och arrangemangens betydelse för kommunens möjligheter att självständigt besluta om sin ekonomi ska bedömas vid förhandlingar mellan Finansministeriet och den berörda kommunen.
- Egendomsarrangemangens betydelse för kommunens ekonomi ska bedömas utgående från det kalkylerade behovet av att höja kommunalskattesatsen betydligt.

Kommunförbundet har i sina ställningstaganden krävt att kompensationsmodellen ska gälla all egendom och alla kommuner. Kriterierna och förfarandena i kompensationsmodellen borde sva-

ra mot de krav som grundlagsutskottet ställt och framför allt borde modellen vara trovärdig.

Tyvärr är kriterierna i den föreslagna modellen mycket allmänt hållna och ger Finansministeriet omfattande prövningsrätt i beviljandet av kompensation. Utgående från modellen kan kommunerna inte med säkerhet veta i vilka situationer de har rätt till kompensation, eftersom paragrafen i motsats till Kommunförbundet förslag inte anger några entydiga kriterier i euro eller procent. Paragrafen borde innehålla entydiga kriterier och kommunen borde alltid ha rätt till ersättning när kriterierna uppfylls.

En annan stor brist i förslaget är att behovet av kompensation kopplas till kommunens ekonomiska situation. Blir då egendomen i en kommun som har svag ekonomisk ställning av andra orsaker än reformen mer skyddad än i övriga kommuner?

Kompensationsmodellen bör ersätta ekonomiska förluster till följd av reformen oberoende av kommunens allmänna ekonomiska situation.

Det är också oklart vilka fördelar kommunerna kunde ha av egendomsarrangemangen enligt införandelagen. Avser förslaget de hyresintäkter som kommunerna kommer att få under övergångsperioden? Hyresintäkterna är ju ingalunda någon vinning för kommunen utan en ersättning för kommunens egendom som landskapet förfogar över. Hyresintäkterna får inte minska kompensationen.

Den tredje bristen gäller den process genom vilken kommunens rätt till kompensation fastställs. Kommunförbundet har framhållit att det behövs ett oberoende förfarande som leds av en utomstående aktör och där kommunen och staten behandlas lika. Nu är det Finansministeriet som ska bestämma om kommunen får kompensation, också om ändring får sökas i beslutet.

Henrik Rainio, tf. direktör, kommunalekonomi
Sanna Lehtonen, utvecklingschef
Reijo Vuorento, biträdande direktör, kommunalekonomi

9 Landskapens finansiering – fungerar teorin i praktiken?

Vi står inför en av de största reformerna i Finlands historia, då enorma belopp i de statliga finanserna ska överföras till en ny aktör – landskapen. De nya landskapen kommer så gott som helt att finansieras av staten. När reformen träder i kraft har landskapen ingen beskattningsrätt.

Förutom social- och hälsovården och räddningsväsendet tar landskapen också över åtskilliga uppgifter från kommunerna, landskapsförbunden, kommunernas samarbetsområden, närings-, trafik- och miljöcentralerna, regionförvaltningsverken och ministerierna.

Landskapsekonomi – det stora okända

Landskapens finansiering har diskuterats rätt lite i offentligheten med tanke på reformens storleksklass. Det beror antagligen delvis på att lagstiftningen ännu inte har godkänts och att landskapen ännu inte inrättats. Den lama debatten kan också bero på att landskapsekonomi ännu i det här skedet är mycket svår att överblicka. Det finns fortfarande många frågor som ingen har svar på.

Många frågor kommer att klarna så småningom, bara landskapsreformen framskrider på det sätt som föreslagits. Troligen kommer det rätt snart att krävas ändringar i bestämmelserna om landskapens finansiering och ekonomi. Det kan ändå vara bra att redan nu blicka längre fram i tiden och uppskatta hur landskapen borde finansieras för att tjänster av hög kvalitet ska kunna produceras så effektivt som möjligt.

Landskapen föreslås få statlig finansiering på cirka 21,4 miljarder euro för att sköta social- och hälsovården, räddningsväsendet och andra uppgifter som hör till landskapet. Dessutom uppskattas landskapen få avgiftsintäkter på omkring 3 miljarder euro. Hela landskapsekonomi är då av en storleksklass på ungefär 24,4 miljarder euro.

Av statens finansiering på 21,4 miljarder euro är cirka 18,5 miljarder inte öronmärkt för särskilda tjänster. Det är mycket viktigt med icke öronmärkt finansiering, eftersom den ger landskapen möjlighet att använda resurserna på ett effektivt sätt och ger dem lite spelrum i organiseringen av tjänsterna. Därutöver ska en finansieringspott på cirka 2,9

miljarder euro fördelas via landskapen till ändamål som bestäms i speciallagstiftning.

Både den öronmärkta och icke öronmärkta finansieringen till landskapen bestäms enligt flera olika kriterier.

Icke öronmärkt statlig finansiering (18,5 md €)

Övergången till den nya kalkylerade finansieringsmodellen för landskapen ska enligt planerna ske stegvis under 2020–2024. År 2025 ska den kalkylerade och icke öronmärkta statliga finansieringen enligt de nya bestämningsgrunderna för första gången betalas till landskapen till fullt belopp.

Av den icke öronmärkta finansieringen föreslås 81 procent basera sig på behovet av social- och hälsovårdstjänster, särförhållanden som påverkar tillhandahållandet av tjänster samt behovsfaktorer per åldersgrupp. Dessutom ska 11 procent basera sig på invånarantalet och 3 procent på faktorer som beskriver tillväxttjänster.

Resten, sammanlagt cirka 5 procent, ska bestämmas utgående från flera olika faktorer: invånartäthet, främmande språk som modersmål, främjande av välfärd och hälsa, lantbruksföretag, tvåspråkighet och skärgårdsförhållanden.

Merparten av finansieringen baserar sig därmed på logiken att landskapet får mer finansiering för äldre

och sjuka invånare än för unga och friska. Utgångspunkten är rätt, men det förutsätter att till exempel kriterierna som beskriver sjukfrekvensen har fastställts korrekt. Den finansieringsandel som baserar sig på invånarantalet och övriga kriterier jämnar för sin del ut kostnaderna för tillhandahållandet av tjänster mellan landskapen.

Finansieringen av landskapen och styrningen av landskapsekonomi i problemsituationer

Förutom att landskapen får nästan full finansiering av staten kommer också den statliga styrningen av landskapsekonomi att vara stark. De främsta styrmedlen står att finna i beredningen av planen för de offentliga finanserna och i utvärderingsförfarandet för landskapen.

Landskapens uppgifter och finansiering bedöms vid beredningen av planen för de offentliga finanserna. I samband med detta är det tänkt att staten och landskapen varje år ska föra förhandlingar där landskapens ekonomi, kostnadsutvecklingen och finansieringens tillräcklighet bedöms och landskapens investeringsplaner behandlas.

I det här skedet är det ännu omöjligt att uppskatta hurdan förhandlingsprocessen och styrningen blir i verkligheten och på vilken nivå till exempel investeringarna styrs. Det är tänkt att förhandlingsprocessen ska simuleras under 2018.

Kriterierna för att ett landskap ska bli föremål för Finansministeriets utvärderingsförfarande är väldigt stränga. Enligt 103 § i landskapslagen kan Finansministeriet inleda ett utvärderingsförfarande för landskapet om

- landskapskoncernens årsbidrag (utan behovsprövad finansiering) är negativt två räkenskapsperioder i rad,
- kassaflödet för landskapskoncernens verksamhet och investeringar är negativt två räkenskapsperioder i rad,
- landskapskoncernens låneskötselbidrag är mindre än ett två räkenskapsperioder i rad eller
- landskapet har beviljats behovsprövat understöd.

Det är mycket möjligt att flera landskap blir föremål för förfarandet snart efter att verksamheten inletts.

Under det första verksamhetsåret har landskapen mycket begränsade möjligheter att överhuvudtaget påverka balansen i sin ekonomi. Nya effektivitetsfördelar kan egentligen uppnås först på längre sikt. Därför är det svårt att föreställa sig vilka nya metoder att balansera ekonomin parterna skulle kunna komma på vid förhandlingarna.

Om landskapet får ekonomiska problem finns det två tolkningsmöjligheter i den föreslagna lagstiftningen. Landskapens finansiering kan enligt prövning höjas temporärt om landskapet har tillfälliga ekonomiska svårigheter. I syfte att åtgärda likviditetsproblem kan landskapet också beviljas statligt lån eller statsborgen. Det återstår att se om dessa två livlinor räcker till för att trygga landskapens verksamhet när ekonomin krisar.



Räcker landskapens finansiering till för de tjänster som ska tillhandahållas?

I det här skedet är det omöjligt att entydigt bedöma om landskapens finansiering kommer att räcka till. År 2020, då verksamheten inleds, baserar sig utgångsläget för finansieringen på många olika slags kalkyler, statistik och faktiska kostnader. Det är ändå frågan om en reform av så stora mått att finansieringen inte kan fördelas exakt rätt, och till exempel i utgångsläget kommer det att uppstå vissa skillnader mellan landskapen.

I praktiken har ingen betydande ny finansiering föreslagits för landskapen i det inledande skedet. Igångsättningen av verksamheten, anskaffningar och överlappningar kommer ändå att ge upphov till stora kostnader.

Den statliga finansieringen till landskapen ska ses över årligen utgående från förändringen i de faktiska kostnaderna och den uppskattade förändringen i kostnadsnivån och med beaktande av landskapens faktiska inkomster av klient- och bruksavgifter. Den årliga justeringen av finansieringen till landskapen kan ändå visa sig vara problematisk, eftersom den skulle basera sig på gamla uppgifter, som kanske inte längre gäller för den befolkning som landskapet ansvarar för under det aktuella året. Till exempel kan invånarnas åldersstruktur och sjukdomar ha förändrats. Det kommer varje år att råda en obalans mellan fi-

nansieringen och kostnaderna.

Finansieringens tillräcklighet baserar sig på antagandet att kostnadsökningen kan bromsas markant särskilt inom social- och hälsovården. Enligt Social- och hälsovårdsministeriets basscenario skulle social- och hälsovårdsutgifterna utan reformen öka med 4,4 procent per år under 2020–2029. Nu är det meningen att kostnadsökningen ska bli mindre än tre procent.

I praktiken är det tänkt att utgiftsökningen begränsas via statens finansiering till landskapen genom att finansieringen årligen justerar utgående från ett landskapsindex. Ökningen i landskapens driftskostnader ska årligen beaktas till ett belopp som motsvarar ökningen i kostnadsnivån enligt landskapsindexet med ett tillägg på en procentenhet åren 2020–2021 och 0,5 procentenheter fr.o.m. år 2022. Fram till slutet av 2029 beräknas finansieringen därmed bli cirka 2,8 miljarder euro mindre än vad den skulle vara enligt den nuvarande kostnadsökningstrenden för social- och hälsovården.

I finansieringsmodellen för landskapen finns det alltså ett inbyggt sparmål, men inga konkreta metoder att uppnå detta sparmål har presenterats.



Är ett sparmål på 3 miljarder realistiskt?

Nej, det är det inte. Åtminstone inte om man får tro de sakkunniga inom social- och hälsovården, kommunerna och andra aktörer som följer reformen på nära håll.

Enligt enkäten Kommunpuls, som Kommunförbundet utförde i november 2017, trodde bara 8 procent av de kommunala aktörer som svarade att det fanns goda förutsättningar att bromsa kostnadsökningen enligt de uppsatta målen.

Responserna från utlåtandena om valfrihetslagen i december 2017 gick i samma banor. Över 90 procent av de tillfrågade trodde inte att sparmålet på 3 miljarder euro var realistiskt.

Reformen kommer säkert att ge vissa möjligheter att spara pengar. Till exempel kan verksamheter koncentreras och servicestrukturen optimeras och den privata sektorn kan eventuellt utnyttjas bättre. Samtidigt finns det en risk för att vi går ur askan i elden och att det inte blir några besparingar.

I internationell jämförelse produceras social- och hälsovårdstjänsterna mycket effektivt i Finland, så det är tveksamt hur mycket ytterligare effektivitetsfördelar som kan uppnås.

Å andra sidan måste man komma ihåg att varje sparad euro är ett steg i rätt riktning, även om målet på 3 miljarder euro inte skulle uppfyllas.



Räcker kassan till för att betala räkningar?

I reformen ingår ovan nämnda effektivitets- och sparmål. Huruvida de uppfylls beror i stor utsträckning på om landskapen klarar sig med de pengar som staten ger dem. Då det också hittills varit mycket svårt att uppskatta hur befolkningens hälsa och kostnaderna inom framför allt den specialiserade sjukvården utvecklas, kommer läget då automatiskt att förbättras för att staten styr en viss summa pengar till landskapen och de får klara sig med den?

För medborgarna är situationen i praktiken den samma som tidigare – rätten till nödvändiga tjänster är lagstadgad. Också grundlagsutskottet uppmärksammade detta i sitt utlåtande i juni 2017: tillgången till service måste tryggas, otillräckliga medel kan inte utgöra ett hinder.

Landskapens finansiering baserar sig alltså på kalkylerade faktorer. I praktiken är det mycket möjligt att det i vissa landskap kommer att uppstå situationer där pengarna är slut, men serviceproducenterna skickar fakturor som måste betalas.

De företagare som producerar valfrietstjänster måste kunna lita på att landskapet har betalningsberedskap under alla omständigheter.

Hur täcks ett finansieringsunderskott i väntan på tilläggsfinansiering från staten? Vad händer om det inte blir någon tilläggsfinansiering? Vilken aktörs faktura ska då lämnas obetald?

Statens finansieringsansvar garanterar givetvis att betalningarna sköts i något skede. I praktiken kan det bli nödvändigt att göra upp tilläggsbudgetar oftare än förut. Då Finland redan nu har den förmånligaste social- och hälsovården i Norden är det rätt optimistiskt att tänka sig att den skulle bli mycket effektivare genom statens ramförfarande.

För att en flexibel verksamhet och den penningrörelse som verksamheten kräver ska kunna tryggas under alla omständigheter, borde landskapen få rätt till betalningsberedskap och upprätthållande av den.



Fungerar finansieringsmodellen för investeringar?

Enligt de nuvarande planerna ska Landskapens lokalcentral Ab, som ägs av landskapen, framöver ansvara för investeringarna inom social- och hälsovården. Bolaget skulle då bli en mycket viktig aktör.

I reformen är det tänkt att bland annat sjukvårdsdistriktens fasta egendom ska överföras till landskapet. Landskapet ska också ta över lös egendom från både kommunerna och samkommunerna. Till den lösa egendomen räknas både aktier och exempelvis stetoskop, möbler och olika slags apparatur. Landskapens lokalcentral Ab har bildats för att administrera detta. Lokalcentralen ska ha hela landet som sitt ansvarsområde och sköta både investeringar och underhåll. Bolaget hyr antingen ut lokaler som ingår i bolagets egen balansräkning eller, under övergångsperioden, fastigheter som ägs av kommunen. Lokalcentralen blir då den överlägset största fastighetsförvaltaren och operatören i Finland – dessutom med offentlig medel.

Landskapens lokalcentral skulle bli väldigt självständig och det skulle inte finnas någon direkt demokratisk kontroll över bolagets beslut. Hur till exempel sjukhusinvesteringar i fortsättningen ska genomföras och finansieras är på många punkter ännu öppet. Uppenbarligen blir det så att landskapet meddelar sina behov till lokalcentralen, som sedan inom ramen för sina tillbudsstående medel överväger om investeringarna behövs. Underhåll och utveckling av fastigheterna kräver mycket pengar, som skulle samlas in i form av hyresintäk-

ter. Finansieringen av investeringar kräver främmande kapital, lånefinansiering.

Hur lånefinansieringen ska ordnas är ännu öppet och det finns flera olika alternativ. Om man liksom Finlands Universitetsfastigheter tar lån utan statsborgen, blir lokalcentralens riskvikt på finansmarknaden betydligt högre än den nollrisk som kommunsektorn har. Lokalcentralen kan också få ett eget system i likhet med FINVERA. Då skulle de aktörer som får offentlig finansiering ha flera olika garantisystem. Med tanke på helheten och skattebetalarna skulle systemet utan vidare vara sämre än det nuvarande. Om däremot staten går i borgen för de lån som Landskapens lokalcentral behöver, kvarstår riskerna på den nuvarande nollrisknivån.

Även om staten går i borgen för lokalcentralen, skulle Kommunfinans inte enligt nuvarande lagstiftning kunna erbjuda lokalcentralen finansiering, eftersom verksamheten inte hör till kommunernas ansvarsområde. Vi står ju nu inför en lagstiftning som uttryckligen ska förbjuda kommunerna att producera social- och hälsovårdstjänster.

För tillfället råder det stor osäkerhet om de investeringar som behövs. Hur investeringarna i framtiden ska kunna skötas utgående från användarna och med beaktande av de regionala behoven är fortfarande en gåta – för att inte tala om finansieringen.



Är landskapsskatt en förutsättning för verklig självstyrelse?

Enligt Sipiläs regeringsprogram var det meningen att landskapen skulle byggas upp med utgångspunkt i självstyrande områden som är större än en kommun. Nu när reformen framskridit har landskapens självstyrelse blivit mycket begränsad och motsvarar till exempel inte definitionen på ett självstyrande område enligt Europarådets konvention om lokal självstyrelse.

Man kan ha många åsikter om definitionen på självstyrelse, men det är knappast många som anser att de landskap som nu bildas får en stark självstyrelse.

Ur ekonomisk synpunkt är den väsentligaste frågan om ett landskap med stark självstyrelse fungerar effektivare än ett landskap med svag självstyrelse. Styr egna finansieringskällor och ansvar invånarna på området till att använda budgeten effektivare? Eller uppstår effektivitet via styrning på central nivå?

Kommunförbundet har stor erfarenhet av ekonomin i de självstyrande kommunerna. Den allmänna uppfattningen är att kommunerna producerar de tjänster invånarna behöver på ett ekonomiskt effektivt sätt och att de i sista hand har ansvar inför invånarna, som betalar kommunalskatt.

Man kan säga att förutsättningen för en verklig självstyrelse är egen beskattningsrätt. Den slutsatsen drogs också i en undersökning vid Tammerfors universitet, Miten maakuntien toimintaa rahoitetaan?, som publicerades i februari 2018.

Landskapens beskattningsrätt kan genomföras på många sätt, men det finns ändå vissa ramar som man måste hålla sig till. Risken med en landskapsskatt är framför allt att den totala skattegraden kan stiga.

Utgångspunkten för beredningen av en landskapsskatt bör vara att

- 1) landskapsskatten inte höjer den totala skattegraden,
- 2) landskapsskatten minskar statens ansvar för landskapens finansiering (varvid statsbeskattningen lindras),
- 3) skillnaderna mellan landskapens skatteunderlag jämnas ut,
- 4) skatten utgör en betydande del av landskapets inkomster, så att den har en sporrande effekt,
- 5) skatten har en funktionell koppling till landskapens uppgifter, om det är möjligt.

Hur låter alternativet att landskapet skulle ha rätt till invånarnas förvärvsinkomstskatter och ansvaret för användningen av skattemedlen? Och hur vore det om landskapen dessutom fick en del av skatterna från näringsverksamheten, såsom samfundsskatt eller moms, för att sporras till att utveckla områdena?

Hur låter en modell där landskapets skatteintäkter skulle utgöra cirka 20–40 procent av landskapets inkomster och statsbeskattningen skulle minska i motsvarande grad? Är det möjligt att skriva in beskattningsrätten för landskapen i följande regeringsprogram och bereda ärendet så att skatten kan införas år 2025?

EKONOMINYCKELN – ETT REDSKAP FÖR BERÄKNING AV LANDSKAPSREFORMENS VERKNINGAR

Ekonominyckeln är en Excelfil som kommunerna kan använda för att uppskatta landskapsreformens verkningar på kommunernas resultaträkning, finansieringsanalys och balansräkning år 2019.

Vid sidan av den egentliga kalkylen finns det per kontogrupp och balansräkningspost anmärkningar om sådant som de som planerar kommunens ekonomi bör beakta.

Resultaträkning

avsett som ett stöd för kommunerna. Uppgifterna utgör en grund för...

1.2017 (©) Finlands Kommun...
enkäten 2017 (BU17 & PA18) ja BSP2016 Källa: Statistikcentralen...
i 1000 euro

kommun: Gammal kommun

asta Finland

Invånarantal 31.12.2016: Talen i 2018 års nivå
5 474 083

	#JAKO/O!
Verksamhetsinkomster (inkl. interna poster)	0
däruv: Försäljningsinkomster	
däruv: Avgiftsinkomster	
däruv: Stöd och bidrag	
däruv: Övriga verksamhetsinkomster	
Förändring av produktlager	
Tillverkning för eget bruk	
	#JAKO/O!
Verksamhetsutgifter (inkl. interna poster)	0
däruv: Personalutgifter (summa ihop nedan)	0
däruv: Löner och arvoden	
däruv: Lönekostnader	
däruv: Köp av tjänster	
däruv: Material, förnödenheter och varor	
däruv: Understöd	
däruv: Övriga verksamhetsutgifter	
BALANS	

TALOUSTORSTAI – AKTUELLT OM KOMMUNERNAS EKONOMI

Taloustorstai är en snabb informationskanal som lyfter upp aktuella frågor och ger ett underlag för diskussion. Taloustorstai behandlar aktuella teman i kommunekonomin under ledning av sakkunniga vid Kommunförbundets kommunal-ekonomiska enhet. Följ Taloustorstai (på finska) på din egen dator i direktsändning eller som videoupptagning. Tittarna får också tillgång till föreläsningmaterialet.



Läs mer

Kommunekonomin – nyckeln till ekonomisk planering

Publikationen är en handbok som ger omfattande baskunskap om den kommunala ekonomin i komprimerad form. Boken behandlar den kommunala ekonomins strukturer och väsentliga drag, dess betydelse inom samhällsekonomin samt förhållandet mellan staten och kommunerna. **Boken utkommer på svenska våren 2018.**

Medborgarbudget i kommuner och landskap



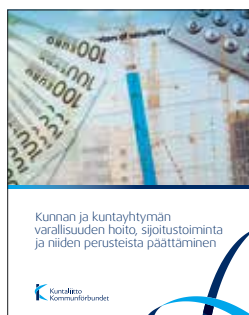
I handboken presenteras olika sätt att tillämpa medborgarbudget. Handboken är den första finländska sammanfattningen av vad medborgarbudget innebär i praktiken. Medborgarbudget är ett koncept där ekonomi och demokrati

förenas. Det går ut på att invånarna får vara med och fundera på och också fatta beslut om hur de ekonomiska resurserna ska användas. **2017. Publikationen kan laddas ner gratis i pdf-format.**

Kommunens koncerndirektiv

Kommunens koncerndirektiv är en rekommendation som syftar till att hjälpa kommunerna att bereda ett fungerande styrsystem som uppfyller kommunallagens krav. Rekommendationen kan också tillämpas i beredningen av koncerndirektiv för samkommuner. **2017. Publikationen kan laddas ner gratis i pdf-format.**

Kunnan ja kuntayhtymän varallisuuden hoito, sijoitustoiminta ja niiden perusteista päättäminen



I publikationen behandlas både placeringar som stöder kommunens verksamhet och placeringar av likvida medel. Bägge delområdena behandlas ur synvinkeln placeringsinstrument, avkastning, riskhantering och beslutsfattande. Också placeringsverksamhet som

baserar sig på uppdragsavtal relateras i korthet. **2016. Publikationen finns endast på finska. Beställningsnummer 509485. Pris 18 euro.**

Publikationerna kan beställas i Kommunförbundets nätbokhandel kommunforbundet.fi/bokhandel eller per telefon 050 411 8421.

Kustannuslaskennan opas kunnille ja kuntayhtymille



Kommunerna och samkommunerna behöver jämförbar, tillförlitlig och genomskinlig information om kostnaderna för sin verksamhet. För att kommunerna och samkommunerna ska kunna konkurransutsätta tjänster, förbättra produktiviteten och införa beställar-utförarmodellen måste de produktifiera tjänsterna, utreda självkostnadsvärdet och göra fördelaktighetsjämförelser mellan

olika alternativa verksamhetsformer och investeringar. 2012. Publikationen finns endast på finska. **Beställningsnummer 509138. Pris 48 euro.**

Momshandbok för kommuner och samkommuner

Handboken fokuserar på problem som uppstått i det praktiska arbetet. Serviceproduktionen och uppgifterna behandlas enligt verksamhet, till exempel centralförvaltningen, måltidsservice, social- och hälsovårdstjänster, undervisnings- och kulturtjänster, tekniska väsendet samt byggnader och lokaler. Handboken behandlar också den omvända moms skyldigheten för byggtjänster och utländsk moms. 2012. **Beställningsnummer 509259. Pris 40 euro.**

HÅLL DIG UPPDATERAD

Nyhetsbrevet Kommunekonomi

Genom det avgiftsfria nyhetsbrevet Kommunekonomi får du aktuella kommunalekonomiska nyheter direkt till din e-post 6–8 gånger per år. Vi presenterar också publikationer, evenemang och kurser inom sektorn. Du kan beställa Kommunekonomi och Kommunförbundets övriga nyhetsbrev på adressen kommunforbundet.fi/kommunforbundet/nyhetsbrev/kommunekonomi

Kommunalekonomiska e-postlistor

Med hjälp av sändlistan kan vi snabbt skicka ut information om kommunalekonomiska frågor per e-post.

Komekon-l är en elektronisk sändlista för dem som ansvarar för kommunernas ekonomi. Du kan anmäla dig till listan genom att skicka e-post till adressen [komekon-l-join\(at\)listserv.kuntaliitto.fi](mailto:komekon-l-join(at)listserv.kuntaliitto.fi) eller till Tuija Valkeinen, [tuija.valkeinen\(at\)kommunforbundet.fi](mailto:tuija.valkeinen(at)kommunforbundet.fi).

Samekon-l är en elektronisk sändlista för dem som ansvarar för samkommunernas ekonomi. Du kan anmäla dig till listan genom att skicka e-post till adressen [samekon-l-join\(at\)listserv.kuntaliitto.fi](mailto:samekon-l-join(at)listserv.kuntaliitto.fi) eller till Tuija Valkeinen, [tuija.valkeinen\(at\)kommunforbundet.fi](mailto:tuija.valkeinen(at)kommunforbundet.fi).



Finlands Kommunförbund
Andra linjen 14, 00530 Helsingfors
Tfn 09 7711
fornamn.efternamn@kommunfordundet.fi
kommunforbundet.fi
Helsingfors 2018