

Förutsättningarna för att rädda den kommunala ekonomin 2015–2019

Bakgrunden till kommunförbundets mål för regeringsprogrammet

11.2.2015

Innehåll

Förord.....	3
Läget och utsikterna för den kommunala ekonomin	4
Det strukturpolitiska programmet	8
Kommunreformen.....	9
Kommunförbundets mål för regeringsprogrammet och den kommunala ekonomin.....	10
Minskning av kommunernas uppgifter	13
Balansering av kommunernas ekonomi	15
Bredare inkomstbas för kommunerna.....	17
Fortgående skattekompensationer	20
Utveckling av statsandelssystemet.....	22
Kommunernas skuldhantering och investeringar.....	24
Den offentliga sektorns skuldsättning	24
EU-regleringen den dess inverkan.....	24
Kommunernas investeringar	25
Bedömning av skuldsättningen och alternativa lösningar	27

Närmare upplysningar:

- Läget och utsikterna för den kommunala ekonomin: Minna Punakallio, p. 040 751 5175
- Det strukturpolitiska programmet: Reijo Vuorento, p. 050 667 41
- Kommunreformen: Reijo Vuorento, p. 050 667 41
- Kommunförbundets mål för regeringsprogrammet och den kommunala ekonomin: Ilari Soosalu, p. 050 371 2999
- Minskning av kommunernas uppgifter: Ilari Soosalu, p. 050 371 2999
- Balansering av kommunernas ekonomi: Minna Punakallio, p. 040 751 5175
- Bredare inkomstbas för kommunerna: Jukka Hakola, p. 050 411 7112
- Fortgående skattekompensationer: Jukka Hakola, p. 050 411 7112
- Utveckling av statsandelssystemet: Sanna Lehtonen, p. 050 575 9090
- Kommunernas skuldhantering och investeringar: Jari Vaine, p. 050 562 7687
- Bedömning av skuldsättningen och alternativa lösningar: Jari Vaine, p. 050 562 7687

Förord

Den kommunala ekonomin står inför stora utmaningar. Kommunerna har effektiviserat sin verksamhet och varit tvungna att höja kommunalskatten. Dessa åtgärder har dock inte varit tillräckliga: den kommunala ekonomin kommer att försämrats avsevärt inom de närmaste åren och skillnaderna kommunerna emellan håller på att öka.

Kommunernas ekonomiska problem beror i hög grad på de alltför omfattande statsandelnedskärningarna. Utan dessa nedskärningar skulle den kommunala ekonomin vara i balans. Balans i den kommunala ekonomin kan inte nås enbart genom kommunernas egna åtgärder. Det behövs också en ny modell för statens kommunpolitik, så att kommunernas uppgifter, ansvar och finansiering samordnas. Möjligheterna till detta är bättre än tidigare tack vare planen för den offentliga ekonomin samt programmet och finansieringsramen för kommunernas ekonomi. Det behövs också bättre konsekvensbedömning av förändringar i kommunernas uppgifter och skyldigheter.

Kommunernas roll håller på att förändras betydligt i och med de exceptionellt omfattande reformerna som nu är aktuella. En parlamentarisk kommitté bör tillsättas genast efter valet för att dra upp riktlinjerna för kommunernas roll i samhället, vilket Kommunförbundet framfört i sina mål för regeringsprogrammet. Då bör man också slå fast hur kommungränsöverskridande uppgifter ska organiseras och hur fördelningen av uppgifter och ansvar mellan statens region- och centralförvaltning och kommunalförvaltningen ska ändras för att helheten ska fungera bättre. Målet bör vara riktlinjer som gör det möjligt att genomföra strukturreformer i landet på lång sikt så att den offentliga förvaltningen är bättre rustad för de nya utmaningar som 2020-talet för med sig.

Finlands samhällsekonomi bör fås in på ett tillväxtspår, vilket också skulle öka sysselsättningen. Kommunerna kan skapa förutsättningar för denna utveckling genom att satsa på den egna kommunens och regionens livskraft och utveckling av nätverk samt skapa en företagervänlig atmosfär.

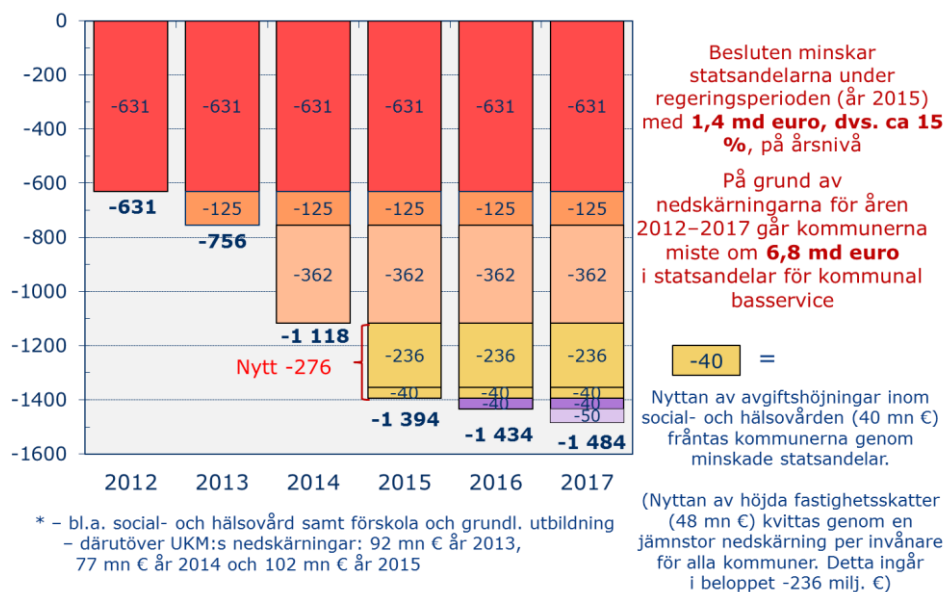
Timo Kietäväinen
vice verkställande direktör

Läget och utsikterna för den kommunala ekonomin

Den ekonomiska utvecklingen i Finland har varit svag redan under flera år och det finns ännu inga tecken på att trenden skulle vända. Både handels- och bytesbalansen är fortfarande negativ och arbetslösheten har ökat. Samtidigt har också arbetslöshetsperioderna blivit längre. De försvagade ekonomiska utsikterna i Ryssland och osäkerhet om hur den europeiska skuldskrisen ska lösas på bästa sätt kommer att lägga band på den ekonomiska tillväxten, inflationen och räntenivån också inom den närmaste framtiden.

Den svaga ekonomiska utvecklingen har bromsat upp skatteinkomsternas tillväxt i kommunerna och ökat utgiftstrycket. Utgifterna har vuxit också till följd av den kontinuerliga utvidgningen av kommunernas uppgifter, förändringen i befolkningens åldersstruktur och den höga arbetslösheten, särskilt det växande antalet svårssysselsatta. Trots en återhållsam arbetsmarknadsuppgörelse har utgifterna i den arbetsintensiva kommunsektorn ökat snabbare än inkomsterna, samtidigt som kommunernas statsandelar skurits ner.

Under regeringsperioden 2012–2015 har statsandelen för kommunal basservice skurits ner med 1,4 miljarder euro. Tillsammans med nedskärningarna inom undervisnings- och kulturverksamheten har kommunernas statsandelar skurits ner med över 1,5 miljarder euro på 2015 års nivå. Utan statsandelsnedskärningarna år 2012–2017 skulle den kommunala ekonomin nu i sin helhet vara i balans.



Nedskärningarna i statsandelen för kommunal basservice* 2012–2017, mn €

För att kompensera nedskärningarna borde kommunerna höja kommunalskatten med i genomsnitt 1,6 procentenheter. Det kalkylerade höjningsbehovet i de olika kommunerna varierar mellan 0,7 och 2,7 procentenheter.

Så stora höjningar har ändå inte behövt göras, eftersom kommunerna har sparat in på personalkostnaderna och effektiviserat sin verksamhet.

Under regeringsperioden 2012–2015 har kommunerna anpassat sin verksamhet enligt följande (miljoner euro):

	2012	2013	2014	2015e
personalbesparingar (KT)		400	400	500
skattehöjningar	106	170	390	170
sammanlagt	106	570	790	670

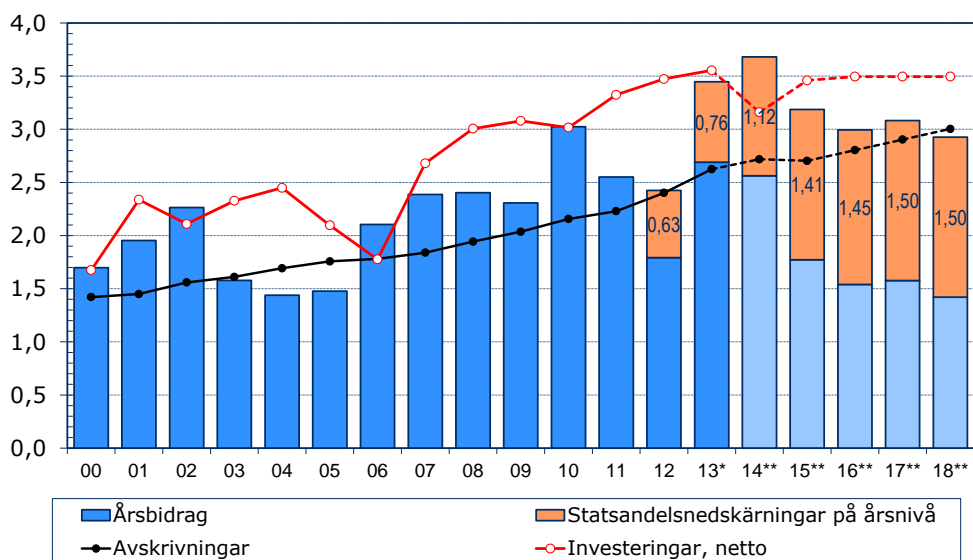
Kommunerna har sålunda varit en viktig aktör i arbetet med att anpassa den offentliga ekonomin till den svaga ekonomiska utvecklingen under den gångna regeringsperioden.

Trots den svaga ekonomiska utvecklingen förbättrades räkenskapsperiodens resultat inom den kommunala ekonomin i följd med 1,4 miljarder euro enligt förhandsuppskattningarna. Också verksamhetens och investeringarnas kassaflöde förbättrades. En avgörande orsak till att den kommunala ekonomin förbättrades var de kalkylerade en-

gångsposter på över en miljard euro som uppstod i kommunernas bokföring till följd av bolagisering av affärsverk med verksamhet på den konkurrensutsatta marknaden. Den största enskilda effekten hade bolagiseringen av Helsingfors Energi. Bolagiseringarna förbättrar dock inte kommunernas eller kommunkoncernernas finansiella ställning.

Utöver bolagiseringarna stärktes primärkommunernas ekonomi år 2014 också av kommunernas egna personalbesparingar, höjningar av skattesatserna och förändringarna i värderingsgrunderna inom fastighetsbeskattningen.

För tillfället förutspås den ekonomiska tillväxten återhämta sig långsamt, vilket innebär att skatteinkomsternas utveckling också framöver blir mycket svag i kommunerna. Kommunernas verksamhetsutgifter fortsätter däremot att öka stadigt då förändringarna i åldersstrukturen ökar behovet av service. Kommunernas interna finansiering räcker därför inte till för investeringarna och skuldsättningen fortsätter vara hög. Skillnaderna mellan de olika kommunernas ekonomiska utveckling hotar växa ytterligare.



Utan de nedskärningar i statsandelarna för kommunal basservice som gjordes 2012–2017 skulle den kommunala ekonomin vara i balans 2014–2018 (årsbidraget i förhållande till avskrivningarna i genomsnitt 113 %)

Statsandelsnedskärningarna år 2012–2017 och deras inverkan på kommunsektorns årsbidrag.

Källa: Åren 2000–2013 Statistikcentralen. Uppskattningarna för åren 2014–2018 enligt Basservicebudget

Med tanke på hela den offentliga ekonomin är det av yttersta vikt att skapa balans mellan kommunernas inkomster och utgifter. Balans i den kommunala ekonomin uppnås dock inte enbart genom höjda skatter, större produktivitet eller nya verksamhetsformer och strukturer inom offentliga sektorn.

I fortsättningen måste kommunernas uppgifter och skyldigheter minskas och deras inkomstbas utvidgas. Om grunden i den kommunala ekonomin stärks genom kontroll över utgifterna och en bredare skattebas stöds också den övriga ekonomiska tillväxten.

Det strukturpolitiska programmet

Regeringen har med hjälp av det strukturpolitiska programmet försökt få hållbarhetsgapet i den offentliga ekonomin under kontroll. Kommunsektorn har en betydande roll i detta arbete, eftersom merparten av åtgärderna gäller utgifter för tjänster som kommunerna ansvarar för.

Under 2000-talet har staten kännbart utökat kommunernas uppgifter. Också styrningen och övervakningen av kommunerna har ökat genom lagstiftning och andra åtgärder. En ny modell är kvalitetsrekommendationer som styr verksamheten. Den skärpta styrningen och övervakningen gör det svårare för kommunerna att höja sin produktivitet.

Målet för det strukturpolitiska programmet är att minska kommunernas uppgifter och skyldigheter och effektivisera verksamheten. Det är också meningen att kommunernas utgifter ska minska med totalt två miljarder euro, varav kommunerna och staten ansvarar för en miljard var.

Enligt nuvarande uppskattningar nås inte målet för statens del. Statens åtgärder för att minska kommunernas uppgifter och skyldigheter uppskattas ge besparingar på bara cirka en tredjedel av den eftersträvade miljarden. Kommunerna däremot överträffar sitt miljardmål.

Trots detta har kommunerna ålagts ytterligare nya uppgifter, till exempel större ansvar för långtidsarbetslösa, både när det gäller finansiering och aktivering. Kommunerna är beredda att ta detta ansvar för att minska långtidsarbetslösheten och höja sysselsättningsgraden. För att detta ska lyckas bör kommunernas befogenheter utökas också till denna del, samtidigt som de ekonomiska incitamenten bör utvecklas.

I fortsättningen bör staten inte ge avkall på målet att minska kommunernas uppgifter och skyldigheter. Om inte uppgifterna och skyldigheterna minskar kommer anpassningen av den offentliga ekonomin att i alltför stor utsträckning bestå av skattehöjningar.

Kommunreformen

Kommunallags- och statsandelsreformen, som utgör en del av kommunreformen, har framskridit planenligt.

Målen för kommunstrukturreformen har däremot inte nåtts. Reformen fortskrider i nära samarbete med kommunfältet i syfte att få till stånd en livskraftig kommunstruktur.

När det gäller att få ner kostnaderna läggs hoppet framför allt till social- och hälsovårdsreformen. Förväntningarna på reformen är stora, men det finns också betydande osäkerhetsfaktorer.

Problempunkter är bland annat de stora kommunvisa skillnaderna i kommunernas finansieringsandelar jämfört med de nuvarande social- och hälsovårdsutgifterna, kontrollen över kostnaderna, vårdområdets finansiering till produktionsområdet samt investeringarna och finansieringen av dem. Det har inte heller gjorts någon tillförlitlig uppskattning av egendomsarrangemangen och förändringarna i dem.

Överlåtelseskatten är också ett problem: när kommunal verksamhet bolagiseras eller verksamheten i ett bolag som ägs av en kommunal aktör ombildas till en annan organisationsform kan skattebehandlingen rentav bli strängare än för privata näringsidkare i samma situation.

Den kommunala verksamheten bör permanent befrias från överlåtelseskatt till exempel då kommunägda hyresbostäder eller lokaler som används för kommunens lagstads-gade uppgifter slås ihop inom kommunkoncernen.

Eftersom kommunerna fortsättningsvis kommer att ha finansieringsansvaret för social- och hälsovårdstjänsterna är det viktigt att skapa sådana mått, utvärderingsmetoder och incitament som kommunerna kan följa upp och som kan användas som utgångspunkt i bedömningen av verksamhetens effektivitet, lönsamhet och effekter.

Kommunförbundets mål för regeringsprogrammet och den kommunala ekonomin

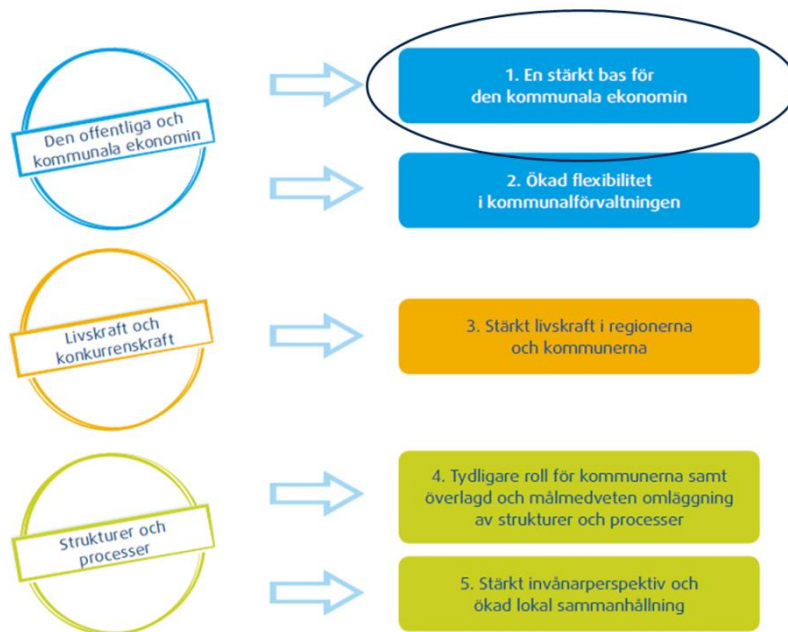
Kommunförbundet har sammanställt sina viktigaste mål för det kommande regeringsprogrammet.

Syftet med målen är att bidra till den ekonomiska tillväxten och sysselsättningen. Ekonomisk tillväxt och hög sysselsättning skapar förutsättningar för utveckling av verksamheterna och samhället.

Den offentliga ekonomin, som också omfattar den kommunala ekonomin, måste fås i balans för att samhällsekonomin konkurrenskraft ska kunna förbättras.

Kommunerna har en stor inverkan på utvecklingen av livskraften inom sitt område och därmed också på den ekonomiska tillväxten och sysselsättningen. Det är nödvändigt att stärka kommunernas livskraft för att vi ska klara oss.

Framgång på längre sikt kräver effektiva strukturer och processer som tillämpas i rätt tid. Det finns skäl att se över dem inom såväl den kommunala som hela den offentliga verksamheten.



Kommunförbundets mål för regeringsprogrammet 2015–2019

Kommunförbundets mål för regeringsprogrammet - tre korgar och fem prioriteringar

För att den kommunala ekonomin ska stå på en stadigare grund krävs att finansieringsprincipen uppfylls i programmet för kommunernas ekonomi, att kommunernas uppgifter och skyldigheter luckras upp, att deras skatteunderlag breddas, att statsandelssystemet ses över och att de kommande löneuppgörelserna blir återhållsamma. Dessutom måste verksamheterna effektiviseras och strukturerna förnyas.



1. En stärkt bas för den kommunala ekonomin

- 1.1. Kommunernas uppgifter minskas systematiskt så att inkomster och utgifter hålls i balans.
- 1.2. En hållbar balans i den kommunala ekonomin tryggas genom ett program för kommunernas ekonomi som ska säkerställa att finansieringsprincipen uppfylls och att balans uppnås i den kommunala ekonomin. En oberoende konsekvensbedömning av lagar och bestämmelser införs.
- 1.3. Kommunernas skatte- och avgiftsbas breddas och statsandelsprocenten för kommunal basservice höjs.
- 1.4. Kommunerna kompenseras fullt ut för förändringar i skattegrunderna. Skatteavdrag bör i första hand hänföras till statsbeskattningen.
- 1.5. En översyn av statsandelssystemet inleds och behovsprövade finansieringsunderstöd för kommunerna återinförs.
- 1.6. Förutsättningar skapas för återhållsamma arbetsmarknadsuppgörelser.

Kommunförbundets mål för regeringsprogrammet 2015–2019

Kommunförbundets mål för regeringsprogrammet angående kommunernas ekonomi

Minskning av kommunernas uppgifter

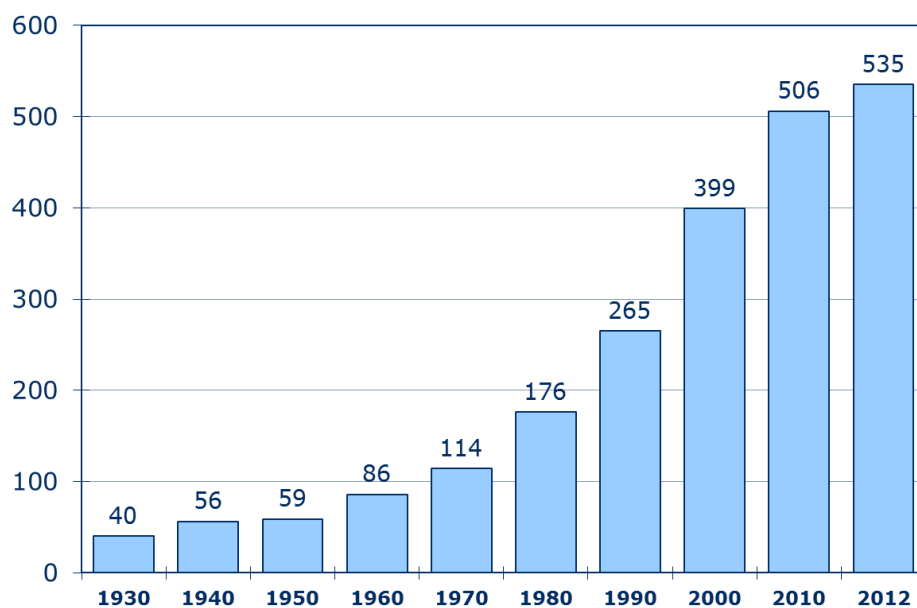
Kommunernas uppgifter bör minskas systematiskt så att inkomster och utgifter hålls i balans.

Den kommunala ekonomin kan inte fås i balans enbart genom sparåtgärder, effektivare verksamhet eller nya strukturer och verksamhetsformer. Framför allt måste kommunernas växande uppgiftsbörda och skyldigheter minskas.

Kommunernas utgifter har ökat på grund av statens åtgärder. Uppgifterna och skyldigheterna har nämligen fördubblats under de senaste tjugo åren. Enligt Finansministeriets utredning hade kommunerna över 500 lagstadgade uppgifter år 2012. Trots den drastiska ökningen av uppgifter har antalet anställda inom kommunsektorn inte längre ökat, utan ligger i stort sett på samma nivå som för tjugo år sedan. Under de senaste åren har personalstyrkan rentav börjat minska. Också köpen av tjänster har avtagit. Kommunerna har också i hög grad effektiviserat sin verksamhet.

Kommunernas uppgifter bör reduceras och de normer som styr verksamheten bör målmedvetet göras mer flexibla i syfte att minska de totala offentliga kostnaderna. Vi står inför en tid av förnyelse och utmaningar.

Samtidigt gäller det att se till att kvaliteten på och tillgången till den grundlagsenliga servicen tryggas i hela landet.



Kumulativ ökning av kommunernas lagstadgade uppgifter. Källa: Finansministeriet

Balansering av kommunernas ekonomi

Hållbar balans genom ett program för kommunernas ekonomi.

I fortsättningen ska kontrollen över den kommunala ekonomin främjas under alla skeden av det finanspolitiska beslutsfattandet genom en finansieringsram och ett program för kommunernas ekonomi. Dessa utgör en del av planen för den offentliga ekonomin. Programmet ska säkerställa att den kommunala ekonomin är hållbar på lång sikt och att finansieringsprincipen uppfylls så att kommunernas inkomster dimensioneras för finansieringen av de växande utgifterna.

I det nya styrsystemet för den offentliga ekonomin sätts också ett mål för kommunernas finansiella ställning. Målsättningen bör beakta förutsättningarna för tillväxt och sysselsättning och behovet av att bromsa skuldsättningen i kommunerna och samkommunerna. Balanseringsmålet bör vara tillräckligt långsiktigt så att konjunkturläget, dvs. också svackor, beaktas.

Till skillnad från kommunernas bokföring har lokalförvaltningen enligt nationalräkenskaperna kontinuerligt och strukturellt visat underskott under de senaste åren. Den största skillnaden mellan systemen är att kommunernas investeringar behandlas på olika sätt: i kommunernas bokföring periodiseras investeringar som avskrivs över den ekonomiska brukstiden. I nationalräkenskaperna räknas hela investeringskostnaden däremot som utgift under de år investeringen gjorts.

Om målet för den finansiella ställningen sätts enbart med hjälp av de begrepp som används i nationalräkenskaperna är den kommunala ekonomin i balans först när den interna finansieringen räcker till för investeringarna. Om inte kommunernas uppgifter då minskas betydligt eller deras inkomstbas utvidgas blir följderna kännbara nedskärningar i kommunernas investeringar, användning av oövertvågda alternativa finansierings- och genomförandemodeller och stora nedskärningar i kommunernas tjänster. En sådan utveckling är dock inte önskvärd med tanke på kommunerna, samhällsekonomins tillväxt och sysselsättningen.

I kommunernas bokföring mäts den ekonomiska balansen varje år i form av räkenskapsperiodens resultat, som överförs i balansräkningen så att det antingen förstärker eller försvagar balansräkningens över- eller underskott. Mätt med räkenskapsperiodens resultat har den kommunala ekonomin efter bokföringsreformen 1997 visat

underskott år 1997, 2004 och 2012. Enligt nationalräkenskaperna har det däremot under samma tidsperiod varit underskott varje år med undantag av år 2000.

Att kommunernas utgifter ökat beror delvis på att sektorministerierna drivit på reformer utan en tillräcklig helhetsbedömning av kostnaderna för kommunerna. I programmet för kommunernas ekonomi bör faktorer som ökar kostnaderna på ett okontrollerat sätt elimineras. Dessutom bör kommunernas uppgifter och skyldigheter och finansieringen av dem jämkas samman på ett hållbart sätt.

Det är viktigt att kostnadseffekterna av utökade uppgifter uppskattas korrekt. Hittills har underdimensionerade uppskattningar använts i basserviceprogrammet och budgetpropositionen. Feldimensioneringar ställer till med problem för både statsfinanserna och kommunernas ekonomi. Nu blir det staten som får finansiera dem i samband med den årliga justeringen av kostnadsfördelningen mellan staten och kommunerna i samband med statsandelarna.

I det nya styrsystemet för den offentliga ekonomin måste kostnadseffekterna bedömas effektivare än tidigare. Verksamheten i KUTHANEK:s sektion för bedömning av ekonomiska konsekvenser bör effektiviseras och få större verkningar. Dessutom bör en oberoende sakkunnig nämnd som bedömer konsekvenserna av lagstiftningen tillsättas och en stödenhet för konsekvensbedömning bildas. Kommunernas egna beräkningar och uppskattningar av kostnaderna bör också utnyttjas i högre grad än hittills. Kontrollen över social- och hälsovårdsutgifterna bör utgöra en del av finansieringsramarna och programmet för kommunernas ekonomi.

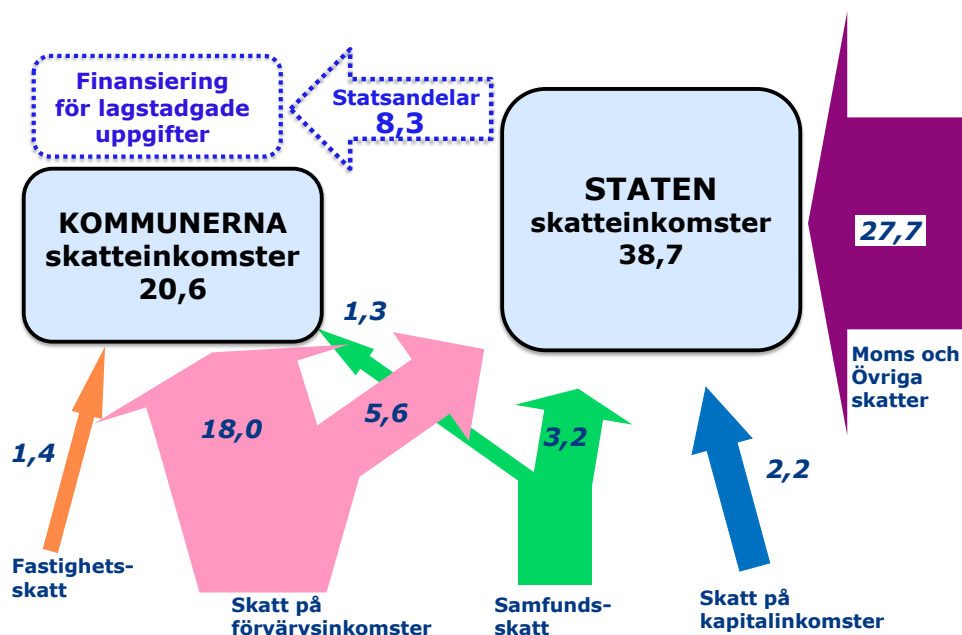
Bredare inkomstbas för kommunerna

Kommunernas skatte- och avgiftsbas bör breddas och statsandelsprocenten för kommunal basservice höjas.

Sparåtgärderna inom den kommunala ekonomin, den långsamma ekonomiska tillväxten och den växande efterfrågan på kommunala tjänster för den åldrande befolkningen ökar hela tiden trycket på att höja kommunalskattesatserna. Redan nu består nästan en tredjedel av inkomstskatterna av kommunalskatt. För att beskattningen av arbete inte ska fortsätta att skärpas bör den finansiella ställningen granskas ur ett vidare perspektiv och kommunernas skatteunderlag bör utvidgas till konsumtionsskatter och acciser.

Utöver inkomster från kommunalskatten, fastighetsskatten och samfundsskatten bör intäkter från bland annat kapitalskatten, trafikrelaterade skatter och miljöskatter tillfalla kommunerna. Kommunernas andel av samfundsskatten bör hållas kvar på minst 2015 års nivå också efter 2016 genom bestämmelser om att förändringen i samfundsskatteandelarna ska gälla tills vidare.

En del av intäkterna från kapitalskatten bör tillfalla kommunerna. Allt fler kommuninvånare får sina inkomster helt eller till stor del i form av kapitalinkomster. Dagens situation, där de som betalar kapitalskatt inte direkt deltar i finansieringen av kommunala tjänster, upplevs som orättvis av kommuninvånarna. Ett slutresultat som är rättvist för kommunerna och alla skattebetalare skulle nås om en del av kapitalinkomstskatterna styrdes till kommunerna och beaktades i statsandelsutjämnningen.



Statens och kommunernas skattefinansiering år 2013, md €, enligt boksluten

Fastighetsskatten ger stabila inkomster från år till år och är lätt att administrera. Dessutom finns det ingen risk för att skattunderlaget flyttar utomlands. Fastighetsskatten är en bra och effektiv skatteform för lokalförvaltningen och bör vidareutvecklas. År 2015 höjs de övre och undre gränserna för fastighetskattesatserna, men de förväntade intäkterna av höjningen styrs till staten genom att statsandelen för kommunal basservice skärs ner med motsvarande belopp. Fastighetsskatten är en kommunal skatt och inkomsterna från den bör inte styras till staten i någon form.

Den nuvarande värderingsmetoden i fastighetsbeskattningen har inte följt den verkliga utvecklingen och är orättvis för både skattebetalare och skattetagare. I utvecklingen av fastighetsbeskattningen bör man också fästa vikt vid att fastighetsregistren ska innehålla uppdaterade uppgifter.

Statens trafikanslag räcker inte längre till för behoven av att utveckla samhällena och trafiktjänsterna. Därför har en del av statens ansvar för finansieringen av trafikleder och kollektivtrafiktjänster överförts på kommunerna. Det har lett till en otydlig arbetsfördelning mellan kommunerna och staten, ökade utgifter för kommunerna och ett större behov av nya finansieringsmodeller, såsom vägavgifter.

Kommunerna ansvarar till stor del för trafikinvesteringarna och miljövården. Det är motiverat att utveckla det kommunala skattesystemet så att kommunerna utöver inkomster från avfallsskatten också får en andel av övriga miljö- och trafikrelaterade skatter.

Regeringen bör sätta igång en utredning om kommunernas ansvar och kostnader för trafiken. Utgående från utredningen bör intäkterna från trafikskatterna uppskattas och styras också till kommunerna. Dessutom bör intäkterna från avgifter som tas ut för att trafiken ska löpa smidigare riktas till underhåll och utveckling av uppsamlingsområdets trafiksystem.

Kommunernas skatteutfall påverkas också i hög grad av den grå ekonomin, som årligen förorsakar stora skattebortfall för alla skattetagare. Arbetet för att bekämpa den grå ekonomin och ekonomiska brott ger bättre verksamhetsbetingelser för de aktörer som tar sitt samhällsansvar. Arbetet främjar också en sund konkurrens och ger ökade skatteinkomster. Effektiva metoder att förebygga grå ekonomi bör utvecklas aktivt.

Fortgående skattekompensationer

Kommunerna bör få full kompensation för ändrade skattegrunder – avdrag bör i första hand hänföras till statsbeskattningen.

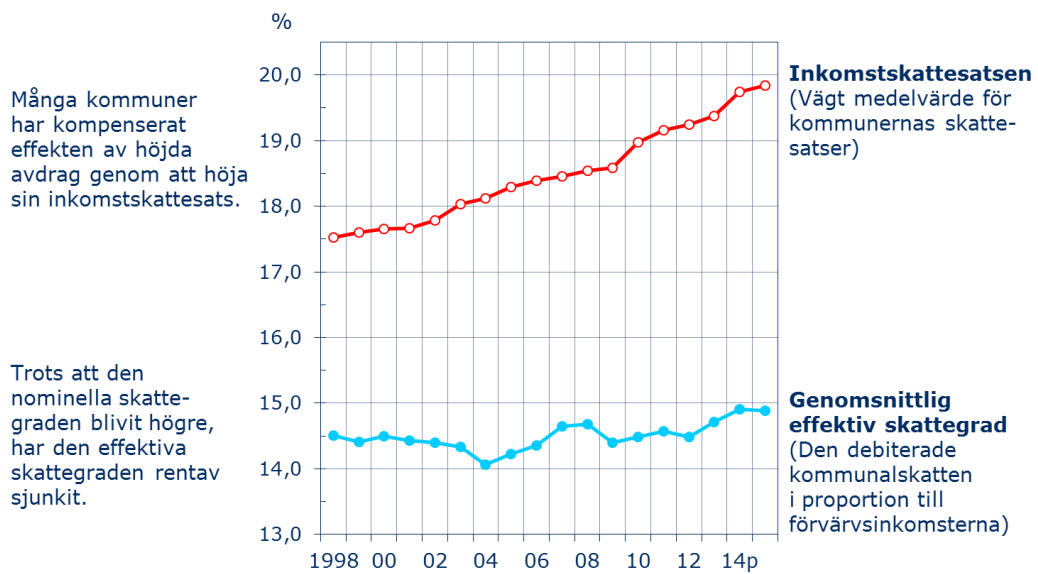
För att de finanspolitiska reglerna ska fungera är det viktigt att kommunernas inkomststruktur är tillräckligt mångsidig och dimensionerad så att kommunerna kan sköta de uppgifter och skyldigheter som de ålagts genom lag. Det är ytterst problematiskt om statliga beslut godtyckligt rubbar kommunernas ekonomi.

Avdragen i kommunalbeskattningen minskar intäkterna från kommunalskatten. Om inga korrigerande åtgärder vidtas ökar trycket på kommunerna att höja skatterna eller alternativt skära ned på den kommunala servicen. För kommuninvånarnas del leder avdragen till att mindre kommunalskatt betalas. Samtidigt medför den växande skillnaden mellan kommunernas kommunalskattesatser att ojämlikheten mellan kommuninvånarna ökar. Avdragen i inkomstbeskattningen, vilka stöder sysselsättningen och medborgarnas köpkraft, bör i första hand hänföras till statsbeskattningen. Till den del avdragen i kommunalbeskattningen höjs, bör de förlorade inkomsterna kompenseras kommunerna fullt ut.

År 2015 är den genomsnittliga nominella kommunalskattegraden 19,84 procent. Skillnaden mellan den lägsta och högsta kommunalskattesatsen är 6 procentenheter (den högsta 22,50 %, den lägsta 16,50 %). Den så kallade effektiva skattegraden, som beaktar avdragen, är 14,89 procent. Skillnaden mellan den nominella kommunalskattegraden och den effektiva skattegraden kan vara mer än 8,5 procentenheter.

Denna skillnad bör minskas genom att skatteavdragen i första hand hänförs till statsbeskattningen och genom att förändringar i avdragen kompenseras kommunerna inom skattesystemet. En sådan förändring skulle öka den lokala demokratin, göra skattesystemet mer genomskinligt och förbättra jämlikheten mellan kommunerna.

Under de senaste tre valperioderna har ändringar i skattegrunderna kompenseras kommunerna via statsandelarna och i fråga om samfundsskatten genom ändringar i kommunernas andelar. Ändringarna i skattegrunderna har sålunda i praktiken inte påverkat den kommunala ekonomin, förutom att kommunerna blivit mer beroende av statsandelar.



Kommunalskattesatsen 1998–2015

Utveckling av statsandelssystemet

En översyn av statsandelssystemet bör inledas, behovsprövade finansieringsunderstöd för kommunerna återinföras och skatteunderlaget för statsandelsutjämnningen utvidgas.

Genom statsandelssystemet kan kommunernas verksamhet påverkas på olika sätt, men bara vissa effekter är önskvärda. Målen för systemet bör därför vara tydliga och utgöra grunden för det politiska beslutsfattandet. Systemet bör ge kommunerna faktiska möjligheter att tillhandahålla tjänster med en rimlig skattebörd i hela landet. Systemet bör också jämna ut skillnader mellan kommunerna och uppmuntra dem till totalekonomiskt fördelaktig verksamhet i stället för deloptimering.

Det primära målet för statsandelssystemet bör också i fortsättningen vara att garantera kommunerna en basfinansiering för de lagstadgade tjänsterna och skyldigheterna. Det är då viktigt att bedöma om finansieringsprincipen som härletts ur grundlagen uppfylls och följa upp den. Det nuvarande förfarandet, där kommunerna ska sköta sina utökade uppgifter och tillgodose den ökande efterfrågan på tjänster med en krympande helhetsfinansiering, leder till att tillgången och kvaliteten på de kommunala tjänsterna försämras.

Sparåtgärderna inom statsfinanserna får inte medföra fler statsandelsnedskärningar. Kommunerna måste kunna förutse sin ekonomiska utveckling, också statsandelarnas belopp. Statsandelarnas nivå får inte variera mycket och oförutsägbart från år till år.

Då samhällsekonomin återhämtar sig bör statsandelsprocenterna höjas. Beslutet om statsandelsfinansiering till fullt belopp för nya och utvidgade uppgifter bör fullföljas.

Statsandelssystemet bör utvecklas kontinuerligt. Då kommunernas omvärld förändras bör också bestämningsgrunderna i statsandelssystemet ses över regelbundet. Reformerna bör bygga på empiriska fakta genom mångsidig användning av statistiska uppgifter från olika källor.

Statsandelskriterierna bör ses över särskilt i fråga om utjämnningen av inkomstbasen. Utjämnningen av statsandelen bör omfatta kommunernas samtliga skatteinkomster.

I statsandelssystemet bör ingå ett finansieringselement som kan användas för att hjälpa kommuner som drabbats av exceptionella ekonomiska svårigheter. Stödet bör

riktas framför allt till kommuner som genomgår strukturella förändringar och andra kommuner som blivit föremål för enskilda och plötsliga förändringar.

En tillräcklig finansiering bör reserveras för behovsprövade höjningar av statsandelen. Detta är särskilt viktigt när det gäller att trygga finansieringen av kommunala tjänster i kommuner som genomgår en strukturomvandling.

Kommunernas skuldhantering och investeringar

Den offentliga sektorns skuldsättning

EMU-skulden inom Finlands offentliga ekonomi hör till de lägsta i euroområdet. Som en följd av att skuldsättningen ökat under flera år håller EMU-skulden ändå på att överskrida gränsen i Maastrichfördraget (max 60 procent av BNP). Dessutom ligger Finlands BNP-volym fortfarande på en nivå som är cirka 6 procent lägre än då finanskrisen började 2008. I en sådan situation växer givetvis den relativa skuldsättningsgraden och det blir svårare att analysera skuldsättningen.

Också i Finland är den offentliga sektorn en betydande investerare, vilket återspeglas i finansieringsbehoven. För att kapitalanskaffningen ska kunna tryggas för hela den offentliga sektorn är det ytterst viktigt att Finland lyckas behålla högsta möjliga kreditbetyg. Finska staten har fortfarande beviljats bästa kreditbetyg (AAA) av två internationella kreditvärderingsinstitut - Moody's och Fitch. Däremot sänkte Standard & Poor's 10.10.2014 kreditbetyget för Finland till AA+, med stabila utsikter.

S&P motiverade sänkningen bland annat med de svaga tillväxtutsikterna för Finlands ekonomi. Utmaningarna ligger i landets befolkningsstruktur och strukturförändringen i ekonomin samt den svaga utländska efterfrågan. Statens kreditvärdighet utgör i praktiken den övre gränsen för hela den offentliga sektorns kreditvärdighet. Standard & Poor's nedgradering medförde därför också sänkt kreditbetyg för Kommunfinans och Kommunernas garanticentral.

EU-regleringen den dess inverkan

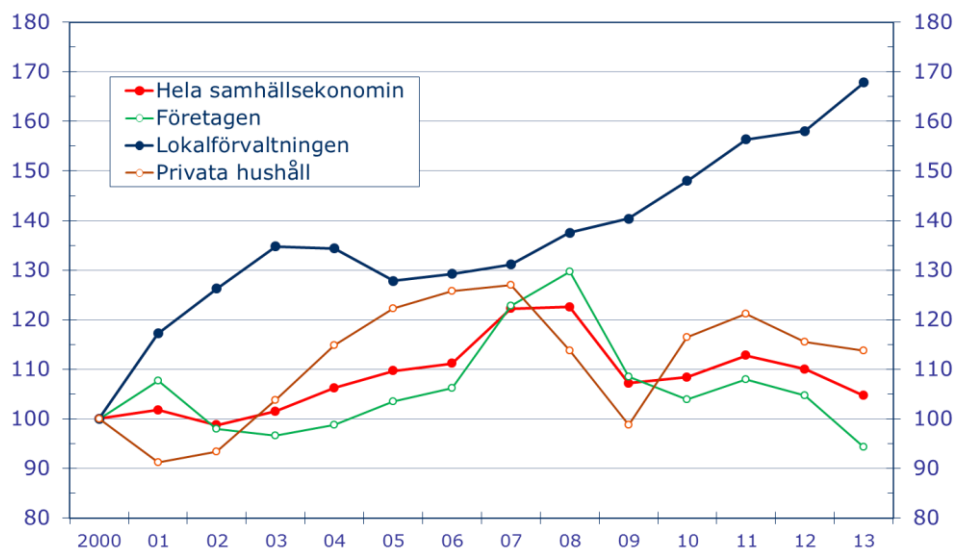
Den ökande regleringen av ekonomin och finansieringsverksamheten håller delvis på att försämra möjligheterna att genomföra välgrundade investeringar och finansiera dem. En bredare uppföljning av underskottet och skuldsättningen för hela den offentliga ekonomin görs i enlighet med det så kallade six pack-paketet (direktivet om budgetramverk). Two pack-paketet förpliktar euroländerna bland annat att varje höst lägga fram sin budgetplan för kommissionen. Dessa regelverk inverkar på hela den offentliga sektorns EMU-skuldhantering och på kommunsektorn.

Ett färskt diskussionsämne som också är närmare kommunernas vardag är kommissionens mål att harmonisera den offentliga sektorns bokföringsstandarder genom införandet av EPSAS-principerna (European Public Sector Accounting Standards). Motiveringen är att underlätta uppföljningen av medlemsstaternas finansiella och ekonomiska verksamhet och dess genomskinlighet, jämförbarhet och kostnadseffektivitet. ESA 2010 (The European System of National and Regional Accounts) infördes i september 2014. Dataöverföringen från medlemsländerna till Eurostat (EU:s statistikmyndighet) ska iakttä ESA2010-reglerna. Det är det nyaste internationellt harmoniserade EU-ramverket för nationalräkenskaperna som införts för att ge en systematisk och detaljerad beskrivning av ekonomin.

Om styrningen av den kommunala ekonomin genom EU-lagstiftningen i fortsättningen baseras på enskilda statistiska nyckeltal, innebär underskott högst troligt att investeringar tolkas som skuld under det första investeringsåret. Det kommer inte heller att vara tillåtet att använda förhandsbesparingar för finansieringen av investeringar. Om riktlinjerna förverkligas kan de vara ödesdigra med tanke på lokala investeringar som är nödvändiga för att producera tjänster, stödja ekonomisk aktivitet och främja sysselsättningen på lokal nivå.

Kommunernas investeringar

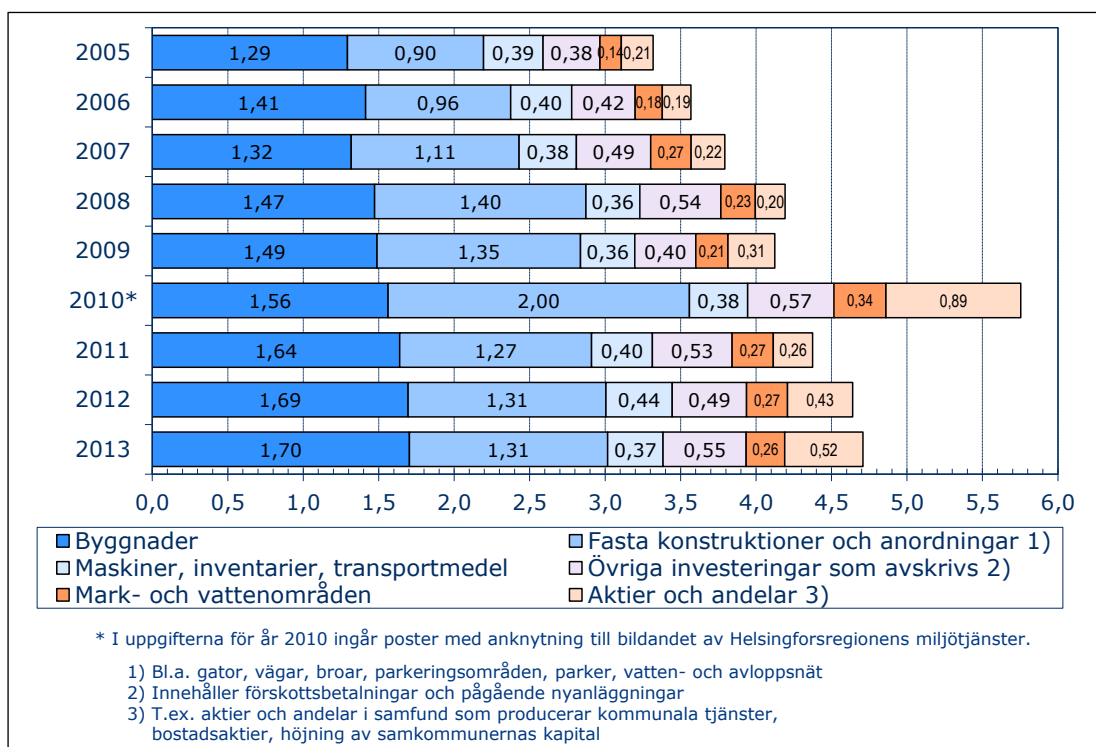
Investeringarna, det vill säga fasta bruttoinvesteringar enligt nationalräkenskaperna, uppgick till totalt cirka 41 miljarder euro år 2013. Av detta utgjorde kommunernas och samkommunernas andel en dryg tiondel, cirka 4,5 miljarder euro.



Fasta bruttoinvesteringar indexerade enligt 2010 års priser, 2000=100, enligt Nationalräkenskaperna

Källa: Statistikcentralen, Nationalräkenskaperna

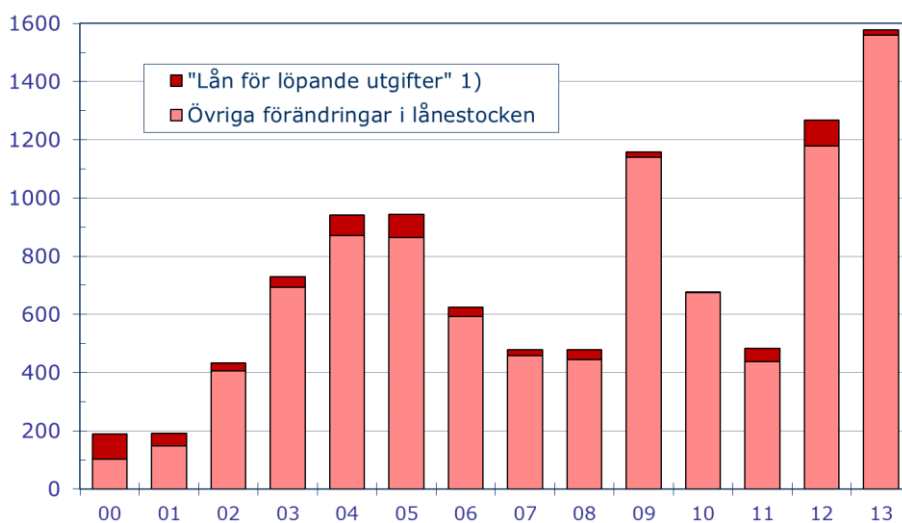
Viktigare är ändå att kommunernas och samkommunernas investeringar håller i gång tillväxten och sysselsättningen i synnerhet då övriga sektorer drar ner på investeringarna. Merparten av kommunernas investeringar fördelas på byggnader och vägar, vatten- och avloppsnät och annan basinfrastruktur som skapar förutsättningar för ekonomisk utveckling. Dessutom uppskattas beloppet av de eftersatta reparationerna av kommunernas lokaler och byggnader uppgå till drygt 4 miljarder euro.



Kommunernas och samkommunernas bruttoinvesteringar 2005–2013, löpande priser, md € (Enligt kommunernas bokföring. Innehåller affärsverk, men inte bolag)
Källa: Statistikcentralen

Bedömning av skuldsättningen och alternativa lösningar

Kommunernas och samkommunernas lånestock uppgick till uppskattningsvis 16,6 miljarder euro i slutet av år 2014. Med de kommunala bolagen inberäknade uppgår lånestocken till det dubbla. Lånestocken har vuxit till följd av kommunernas utökade utgifter och det stora investeringstrycket. Nedskärningarna i kommunernas statsandelar, de utökade utgifterna och den ökade efterfrågan på tjänster har lett till att den interna finansieringens andel i investeringarna krympt kännbart, vilket i kombination med en hög investeringsnivå lett till större skuldsättning i kommunerna. Detta är den främsta förklaringen till kommunernas växande skuldbelopp. Av kommunernas skuldökning under 2000-talet har lånen för löpande utgifter utgjort endast cirka 6 procent.



1) Lån för löpande utgifter är summan av kommunernas negativa årsbidrag. År 2000–2013 uppgick lånen för löpande utgifter till cirka 600 miljoner euro, vilket är 6 % av förändringen i lånestocken 2000–2013

Förändring i kommunernas lånestock 2000–2013, mn €

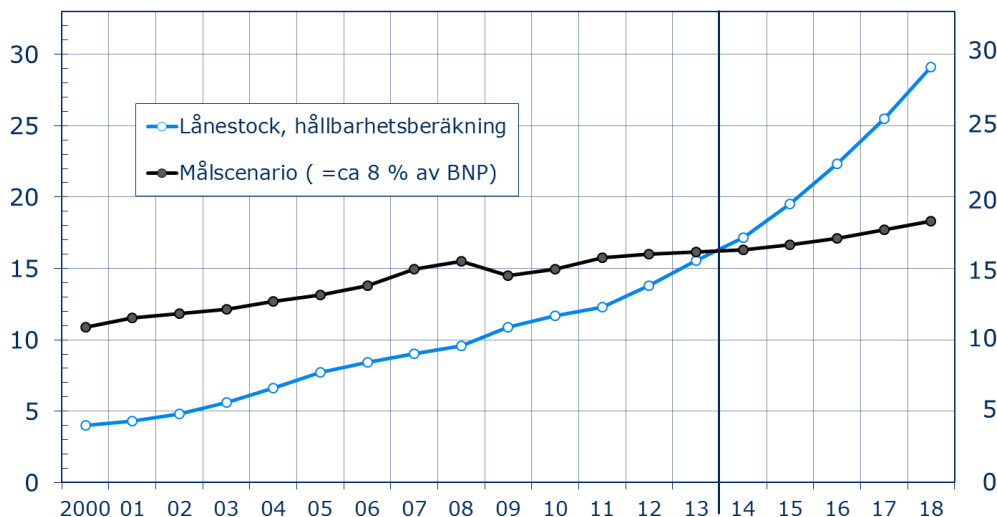
Källa: Statistikcentralen

Om inga åtgärder vidtas uppskattas lånestocken öka med omkring två miljarder euro per år under de närmaste åren. Hittills har skuldsättningens negativa effekter dämpats av den låga räntenivån. Det gäller dock att inte låta sig förblindas av detta och det får inte heller bidra till överskuldsättning. Om man inte är beredd på olika risker, till exempel en högre räntenivå, kan det i kombination med ett ökande lånebelopp leda till

stora problem. Å andra sidan har kommunernas finansieringskostnader också ökat på grund av högre finansieringsmarginaler.

Hur borde kommunernas skuldsättning och skuldens beskaffenhet bedömas och övervakas? Hur de lånade medlen används beror på kommunens ekonomiska situation, koncernstrukturen, finansieringsstrategin och kommunens utvecklingskede, men också på vilka uppgifter kommunen ålagts att sköta. En stor del av utgifterna är sådana som kommunerna inte själva kan besluta om.

I bedömningen har man bland annat beaktat skuldens förhållande till bruttonationalprodukten. Kommunernas och samkommunernas lånestock har de senaste åren utgjort cirka 7 procent av BNP, men andelen håller på att stiga också till följd av den låga ekonomiska aktiviteten och därför är måttet inte helt användbart. Skuldbeloppet per invånare beskriver inte kommunens situation eller förhållandet till den egna regionen eller till andra kommuner av samma storlek.



Vilken är boven – kommunernas skulder eller BNP? Kommunernas och samkommunernas lånestock, md €

Källa: Åren 2000–2013 Statistikcentralen, prognoser Kommunförbundet

I vissa diskussioner har skuldbeloppet satts i relation till kommunens tillgångar. Tillgångarna utgör en buffert, men möjligheten att realisera dem är inte alltid entydig. Å andra sidan, då tillgångarna ger intäkter, kan det finnas anledning att använda dessa till exempel för att täcka låneutgifterna.

Istället för att utgå från investeringarnas nominella värde, måste man kunna specificera dem enligt hur de fördelas. Då bör också skuldens beskaffenhet granskas separat från skuldbeloppet. Både med tanke på den allmänna ekonomiska situationen och kommunernas egen verksamhet bör man prioritera sådana investeringar som har potential att öka kommunens inkomster, minska kostnaderna, förbättra produktiviteten eller höja den lokala livskraften.

Sådana "goda" investeringar bör kunna finansieras även med främmande kapital. EU:s stabilitets- och tillväxtpakt borde smidigt kunna möjliggöra förfaranden som tillåter hållbara investeringar utan att man för den skull bryter mot målen i överenskommelsen.

Man bör också fästa vikt vid låntagningens roll i utvecklingen och fördelningen av nytta och besparingar i kommunen. Det finns skäl att göra prioriteringar och utreda möjligheterna till mångsidig användning av till exempel lokaler. Inom kommunen bör man öka dialogen mellan sektorerna om investeringarnas effekter för ekonomin och finansieringen. Investeringarna och finansieringen av dem har också en koppling till ägarpolitiken. En effektiv ägarpolitik förutsätter att kommunen definierar vilka mål respektive ägande gagnar, hur effektivt och ekonomiskt ägandet används och hur dess värde tryggas.

För att de enskilda kommunernas och hela kommunsektorns skuldsättningstrend ska kunna kontrolleras måste man framöver analysera vilka kommuner och regioner som är mest pressade när det gäller hanteringen av risker i anknytning till skuldsättning. Man bör föra en mer utbredd diskussion om möjligheterna att ersätta eller dämpa skuldsättningen genom alternativa lösningar och om hur lånen kunde fördelas inom kommunkoncernen. Utvecklingen av kriterier och mått för uppföljningen bör fortsätta.

När det gäller dessa mål kan privat finansiering eller andra alternativa koncept få större betydelse. Exempel på sådana koncept är till exempel fastighetsleasing, livscykelmodeller och olika fondlösningar. Den senaste tiden har man diskuterat s.k. effektinvestering, där man genom investeringar strävar efter positiva samhällsliga (sociala, tekniska m.m.) förändringar. Om förändringarna genomförs kan de kostnadsbesparingar som uppstår påvisas och i tillämpliga delar kanaliseras vidare, till exempel som intäkter för investeraren.

I syfte att trygga en fungerande offentlig infrastruktur bör man se till att det görs tillräckliga ombyggnads- och nyinvesteringar i rätt tid. Det nuvarande statliga finansieringssättet, där investeringarna finansieras direkt genom budgetfinansiering uppfyller inte detta mål. Därför är det viktigt att kartlägga alternativa finansieringsmodeller, till exempel en infrastrukturfond, som kunde kapitaliseras delvis genom långfristiga lån via kapitalmarknaden. Det bör också utredas hur finansieringen via kommunernas gemensamma kapitalanskaffning kan fördelas på kommunernas och statens gemensamma infrastrukturprojekt.

Kommunsektorn kan inte ta ansvar för den ekonomiska tillväxten, men ända sedan finanskrisen började är det ändå i praktiken bara kommunerna som upprätthållit och rentav höjt sin investeringsnivå.

Vad skulle det innebära för den ekonomiska utvecklingen och sysselsättningen om också kommunerna skulle dra ner på investeringarna i tider av ekonomisk recession?

I och med den nya kommunallagen ska kommunernas ekonomi i allt högre grad granskas utifrån koncernkonstrukturen. Koncernsamfundens skulder ingår då i jämförelsen. På motsvarande sätt bör de tillgångsposter som ingår i balansräkningarna beaktas i den koncernvisa granskningen.