



Nytt styrsystem för de offentliga finanserna

– från balans till överskott i den
kommunala ekonomin

FÖRFATTARE

Korento Sari

Pukki Heikki

Punakallio Minna

Soosalu Ilari

Vaine Jari

Vuorento Reijo

Ylitalo Marja-Liisa

© Finlands Kommunförbund


Helsingfors 2016

Finlands Kommunförbund

Andra linjen 14, 00530 Helsingfors

Tfn 09 7711

www.kommunerna.net



Inledning

Denna publikation från Kommunförbundet beskriver förändringarna i regleringssystemet för kommunerna från början av 1980-talet fram till i dag. Syftet är att ge i synnerhet de kommunala beslutsfattarna en översikt över de förändringar som skett i styrningen av den kommunala ekonomin.

Efter depressionen i början av 1990-talet reformerades statsandelssystemet och man övergick från en kostnadsuppföljning som hade baserat sig på utgifter och verifikat till ett kalkylerat system. Statsandelssystemet har setts över flera gånger och det har varit ett ständigt återkommande tema för landets regeringar. Kommunernas skatteunderlag har breddats i viss mån - i synnerhet samfundsskatten har varit omtvistad under de senaste årtiondena.

Kommunernas bokföring förnyades grundligt genom den reform som trädde i kraft i början av år 1997. Då tog man i bruk ett system som i tillämpliga delar bygger på affärsbokföring. Det blev då möjligt att jämföra kommunkoncerner sinsemellan och det skapades ett avskrivningssystem för investeringar inom den kommunala ekonomin, där investeringsutgifterna periodiseras över den ekonomiska brukstiden. Skyldigheten att balansera den kommunala ekonomin har också skärpts och utvidgats till att gälla hela kommunkoncernen.

Förhållandet mellan stat och kommun har förändrats avsevärt under de senaste 30 åren. Förfarandet med regleringsdokument avlöstes av basserviceprogrammet och basservicebudgeten, vilka nu ersatts av programmet för kommunernas ekonomi. Reformerna har lett till att man har en bättre översikt än tidigare över hela den offentliga ekonomin. I praktiken har staten under de senaste årtiondena på olika sätt överfört ansvaret för balanseringen av ekonomin till kommunerna. Det har skett genom statsandelsnedskärningar, ändringar i kommunernas skatteunderlag och en fortsatt utvidgning av kommunernas uppgifter.

Kommunerna har i det svåra läget skött sin ekonomi på ett ansvarsfullt sätt. Om det inte vore för de omfattande statsandelsnedskärningar som gjorts under senaste valperiod skulle den kommunala ekonomin med alla mått mätt vara i balans. Utan statsandelsnedskärningarna skulle kommunerna alltså ha klarat av sina ökade uppgifter, den ökade efterfrågan på service och den svaga ekonomiska tillväxten.

Det ekonomiska förhållandet mellan staten och kommunerna avgörs i hög grad av den grundlagsenliga finansieringsprincipen. Finansieringsprincipen innebär att staten ska se till att kommunerna har tillräckliga resurser till förfogande för de uppgifter de ålagts att sköta. Under de senaste åren har denna princip fått en allt större roll i synnerhet med anledning av grundlagsutskot-

tets riktlinjer.

Om den pågående reformen inom social- och hälsovården och regionförvaltningen genomförs kommer den att innebära stora omställningar i den offentliga förvaltningen, ekonomin och tillhandahållandet av välfärdstjänster. Beredningen av reformen är ännu i ett sådant skede att det inte är möjligt att i denna publikation närmare bedöma konsekvenserna för den kommunala ekonomin eller de enskilda kommunernas ekonomi.

Man bör komma ihåg att den offentliga ekonomin i avgörande grad är beroende av hela samhällsekonomin utveckling. Om vi inte lyckas förbättra landets konkurrenskraft och därigenom stärka den ekonomiska tillväxten, kommer det att bli ytterst svårt att få den offentliga ekonomin i balans i en situation där befolkningen går i pension i snabb takt och arbetslösheten, i synnerhet långtidsarbetslösheten, är hög och obalansen mellan efterfrågan och utbud på arbetskraft blir allt större.

Jag vill tacka alla som bidragit till denna publikation och önskar alla läsare intressanta och tankeväckande läsupplevelser.

Kommunernas hus, januari 2016

Timo Kietäväinen
vice verkställande direktör

Det nya styrsystemet för de offentliga finanserna

Bakgrund

Det tidiga 1970-talet kom att bli en avgörande period för de ekonomiska förhållandena mellan kommunerna och staten. År 1973 utfärdades den första förordningen om delegationen för kommunal ekonomi som senare ändrades till förordningen om delegationen för kommunal ekonomi och kommunalförvaltning (KUTHANEK). År 1975 inleddes ett förfarande med regleringsdokument i syfte att hålla de offentliga utgifterna i styr och dämpa en höjning av skattegraden.

Förfarandet med regleringsdokument tillämpades utan avbrott ända fram till år 1983. Då avbröts avtalsförhållandet på grund av meningsskiljaktigheter för ungefär ett år. Efter det ingicks nya rekommendationsavtal igen ända fram till år 1991.

Kännetecknade för byggandet av välfärdssamhället den tiden var att kommunerna påfördes allt fler uppgifter och skyldigheter. Uppgifterna blev ständigt fler, antalet kommunalt anställda ökade och utgifterna steg. I praktiken ansvarade kommunerna själva, eller i samarbete med andra kommuner, för tillhandahållandet av tjänster.

Statsunderstödsprocenterna var höga och man strävade efter att beakta kommunvisa skillnader genom ett system med bärkraftsklassificering som fastställdes i lagen om bärkraftsklassificering av kommunerna. Inom systemet delades kommunerna in i 10 bärkraftsklasser. Statsbidraget var högst i den första klassen och lägst i den tionde klassen. Bärkraftsklasserna justerades varje år så att invånarantalet i de kommuner som upp- eller nedgraderades i stort sett gick jämnt ut.

För kommunernas del uppmuntrade systemet till att satsa på de tjänster för vilka statsandelarna var högst. Det inrättades till exempel ett stort antal lärartjänster i de dåtida folkskolorna. Det var också först genom det så kallade VALTAVA-projektet i slutet av 1980-talet som socialväsendet togs i beaktande på lika villkor som hälso- och sjukvården.

Djupdykningen i Finlands ekonomi i början av 1990-talet innebar stora förändringar i förhållandet mellan kommunerna och staten. En viktig åtgärd för att klara sig ur depressionen var att öka kommunernas spelrum i fråga om ekonomin och verksamheten. År 1993 frångick man det kostnadsbaserade statsandelssystemet och i stället infördes ett system som i hög grad baserade sig på kalkylerade faktorer som särförhållanden och servicebehov. Då infördes

också en utjämning av statsandelarna på basis av kommunernas skatteinkomster.

Kommunernas finansieringsunderlag ändrades i betydande omfattning under 1990-talet: Medan kommunernas skatteinkomster och statsandelar ännu i början av årtiondet i stort sett var lika stora, hade skatteinkomsterna i slutet av årtiondet blivit den klart största inkomstposten i den kommunala ekonomin. Faktorer som bidrog till förändringen var de statsandelsnedskränningar som gjorts under flera år och de kraftigt ökande skatteinkomsterna tack vare den höga ekonomiska tillväxten.

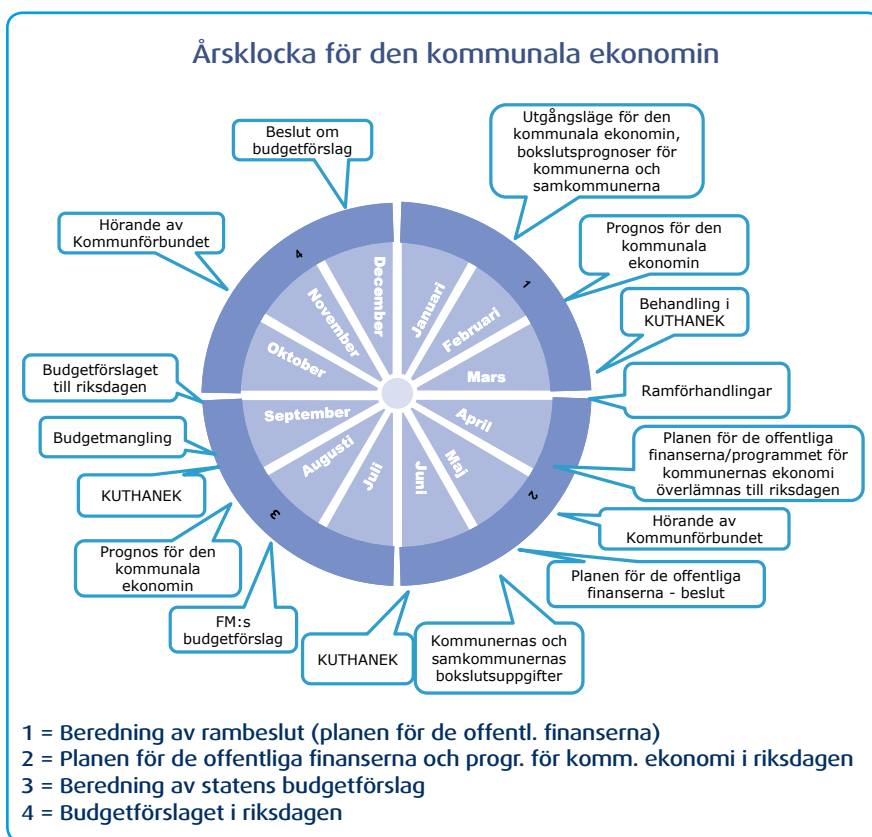
Den senare delen av 1990-talet och det tidiga 2000-talet var en tid av ekonomisk tillväxt och det fanns medel att dela ut både till staten och kommunerna. Ur kommunernas synvinkel försökte ministerierna få igenom reformer genom att lägga fram så låga kostnadsbedömningar som möjligt som så att säga ”följde ramen”. Det här syntes då som omfattande justeringar i kostnadsfördelningen mellan staten och kommunerna. Kommunernas statsandelar höjdes betydligt för att motsvara reformernas verkliga kostnader.

Finland anslöt sig som enda nordiska land till Europeiska valutaunionen utan folkomröstning 2001. Utvärderingen av den offentliga ekonomin som helhet började bli allt mer etablerad samtidigt som den så kallade finansieringsprincipen blev en av de viktigaste principerna i förhållandet mellan staten och kommunerna.

På väg in i 2000-talet började man efterlysa en ny slags långsiktighet i förhållandet mellan staten och kommunerna. Kommunförbundet satte som mål att bygga upp förhållandet mellan stat och kommun utifrån det så kallade basserviceprogramförfarandet där Delegationen för kommunal ekonomi och kommunalförvaltning (KUTHANEK) hade en viktig roll. Detta skrevs in i regeringsprogrammet 2003.

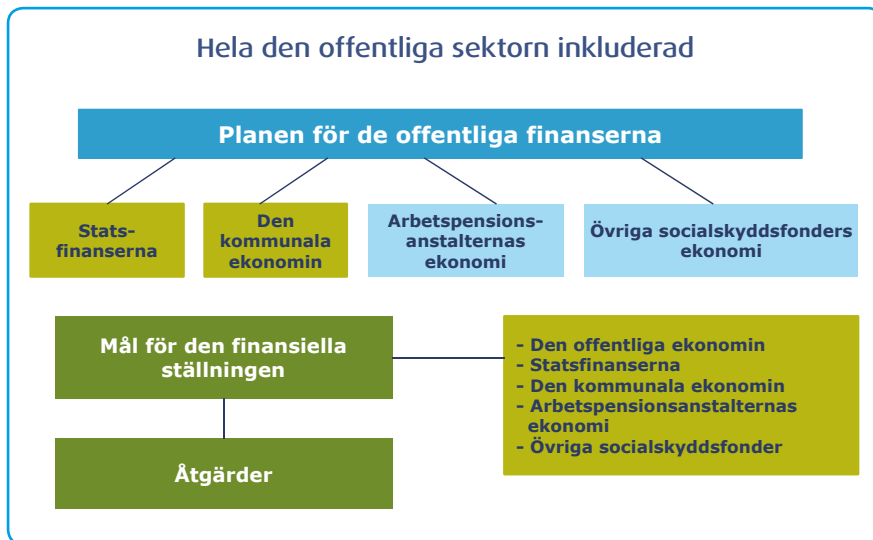
Basserviceprogramförfarandet infördes också i kommunallagen år 2008. Enligt kommunallagen omfattade samrådsförfarandet mellan staten och kommunerna följande: basserviceprogrammet som bereds i samband med ramarna för statsfinanserna, den årliga basservicebudgeten och behandlingen av kommunala frågor i delegationen för kommunal ekonomi och kommunalförvaltning.

Basserviceprogrammet och budgetförfarandet gav stadga och konsekvens i förhållandet mellan staten och kommunerna och i KUTHANEKs verksamhet. Samtidigt inrättades också ett nytt organ, dvs. en ministergrupp som skulle bereda basserviceprogrammet. Ministergruppen avvek från de övriga ministergrupperna i det hänseendet att Kommunförbundets ordförande och verkställande direktör hade närvaro- och yttranderätt på sammanträdena. I organets sekretariat ingick också representanter från de viktigaste ministerierna och Kommunförbundet.



Under senare år har EU-lagstiftningens inverkan på styrningen av de offentliga finanserna ökat. Viktiga mål i den nya styrningen är samordning, balansering och förebyggande. Många viktiga EU-mål verkställdes då statsrådets förordning om en plan för de offentliga finanserna trädde i kraft 14.2.2014. Enligt förordningen är statsrådet skyldigt att årligen göra upp en plan som täcker hela den offentliga sektorns finanser och ställa upp sinsemellan samordnade mål för såväl staten, kommunerna som socialskyddsfonderna. Det nya styrsystemet för den kommunala ekonomin genomförs således som en del av den övergripande styrningen av de offentliga finanserna.

Från början av 2015 slopades det tidigare basserviceprogramförfarandet och det ersattes med programmet för kommunernas ekonomi som utgör en del av planen för de offentliga finanserna. Det bereds av ett sekretariat där också Kommunförbundet är representerat. Programmet för kommunernas ekonomi behandlas i delegationen för kommunal ekonomi och kommunalförvaltning innan det verkställs i statsrådet.



Planen för de offentliga finanserna är en beslutshandling

I planen för de offentliga finanserna beskrivs regeringens mål för den offentliga sektorn (staten, kommunerna, lagstadgade arbetspensionsanstalter och övriga socialskyddsfonder) och åtgärder för att nå målen under regeringsperioden. Planen utgår från en övergripande granskning av den offentliga ekonomin.

Målen i planen för de offentliga finanserna anges med begrepp från nationalräkenskaperna. Av dessa är målen för den finansiella ställningen de mest centrala. De är mål som ställts för skillnaden mellan de totala inkomsterna och de totala utgifterna (nettokreditgivning) både för hela den offentliga ekonomin och för respektive sektor.

Syftet med makrostyrningen av den kommunala ekonomin genom planen för de offentliga finanserna är att skapa en verksamhetsmodell med vilken tillhandahållandet av de tjänster som kommunerna ansvarar för och finansieringen av dem hålls i balans i förhållande till de offentliga finansernas och hela samhällsekonomin bärkraft.

I september 2015 överlämnade regeringen för första gången en plan för de offentliga finanserna till riksdagen. I planen ingår ett mål för lokalförvaltningens finansiella ställning, enligt vilket nettokreditgivningen år 2019 får vara högst ½ procent på minus i förhållande till bruttonationalprodukten. Begreppet nettokreditgivning förväxlas ofta felaktigt med överskott/underskott i den kommunala ekonomin, vilket är ett begrepp i den kommunala bokföringen.

I planen för de offentliga finanserna fastställs också en utgiftsgräns i euro för den kommunala ekonomin, vilket innebär ett tak för de kostnader som uppstår till följd av statens beslut. I den första planen för de offentliga finanserna är denna utgiftsgräns -540 miljoner euro.

Regeringen utarbetar planen i början av sin regeringsperiod. Planen gäller för fyra år och justeras årligen i samband med ramförhandlingarna. Regeringens riktlinjer i planen utgör en grund för den senare beredningen av lagstiftningen och budgeten.

Programmet för kommunernas ekonomi beskriver det kommunalekonomiska läget

I programmet för kommunernas ekonomi samordnas målen och åtgärderna i den del av planen för de offentliga finanserna som gäller den kommunala ekonomin. I programmet bedöms förändringsfaktorerna i kommunernas omvärld, kommunernas servicekostnader samt det kommunalekonomiska läget som helhet och enligt kommunstorlek.

Programmet för kommunernas ekonomi inkluderar regeringens mål, beslut och uppgiftsförändringar för den kommunala ekonomin under regeringsperioden. Utöver konsekvenserna för hela den kommunala ekonomin bedöms beslutens konsekvenser också utifrån kommunstorlek och i vilken mån finansieringsprincipen uppfylls.

Som ett resultat av dessa faktorer utarbetas en bedömning av den kommunala ekonomins utveckling under regeringsperioden i fråga. Trots att målet för den finansiella ställningen anges med begrepp från nationalräkenskaperna, anges bedömningarna av den kommunala ekonomin (exklusive exempelvis framtida skattebeslut) i programmet för kommunernas ekonomi med begrepp från den kommunala bokföringen. Det är naturligt eftersom man genom programmet strävar efter att påverka också de enskilda kommunernas skötsel av ekonomin.

Om den kommunala ekonomin utgående från utvecklingsprognosen inte uppnår de mål som ställts i planen för de offentliga finanserna, bör regeringen vidta korrigerande åtgärder för att säkerställa att den kommunala ekonomin hålls stabil.

Styrning mot en hållbar kommunal ekonomi

Nationalräkenskaperna eller den kommunala bokföringen?

Vad innebär en hållbar balans i den kommunala ekonomin, hur mäts den och i vilken riktning styrs den i det nya styrsystemet för de offentliga finanserna?

I Europa bygger styrningen av de offentliga finanserna på staternas nationalräkenskaper och de begrepp som används där. I många länder är lokalförvaltningens betydelse liten och de offentliga finanserna består till merparten av statsfinanserna. I de nordiska länderna är situationen dock en annan och framför allt kommunerna har en viktig roll i den offentliga verksamheten och finansieringen av den.

När den bokföringsmässiga balansen i den kommunala ekonomin bedöms ser man i allmänhet på resultatet i resultaträkningen. Kommunens ekonomi anses vara i balans om räkenskapsperiodens resultat är noll. Då har årsbidraget som beskriver skillnaden mellan inkomster och utgifter (den interna



finansieringen) räckt till för de årliga avskrivningarna. Avskrivningarna ska ändå motsvara den genomsnittliga årliga nivån på reinvesteringar. I kommunernas bokföring anges investeringarna i finansieringsanalysen och ingår inte i utgifterna i resultaträkningen.

Enligt nationalräkenskaperna är ekonomin i balans när det råder balans mellan de totala årliga inkomsterna och utgifterna. Till de totala utgifterna räknas också investeringar som behandlas såsom driftsutgifter.

Balansen enligt nationalräkenskaperna beskriver främst den finansiella balansen, som i kommunernas bokföring framgår framför allt av finansieringsanalysen.

Skillnaderna mellan begreppen kommer fram särskilt när man granskar läget inom den kommunala ekonomin. Till exempel på 2000-talet har den kommunala ekonomin enligt bokföringen visat ett överskott på i genomsnitt 0,6 miljarder euro, men enligt nationalräkenskaperna (nettokreditgivningen) ett underskott på 0,9 miljarder euro.

Hållbar kommunal ekonomi – tolkning av målet för den finansiella ställningen

En hållbar kommunal ekonomi förutsätter att man granskar den finansiella balansen mellan kommunens inkomster och utgifter på längre sikt, dvs. om den interna finansieringen räcker till för investeringarna under flera år utan att skuldsättningen ökar kraftigt. Detta utvisas av verksamhetens och investeringarna kassaflöde i finansieringsanalysen. Närmast motsvarande begrepp i nationalräkenskaperna är den ovan beskrivna nettokreditgivningen.

Om verksamhetens och investeringarnas kassaflöde är negativt har kommunens interna finansiering inte räckt till för investeringarna och kommunen blir skuldsatt. Ett enskilt år räcker inte till för att utvisa om kommunen har en hållbar ekonomisk balans, utan man måste se på situationen under flera år och genomsnittet.

Kärnan i dessa två sätt att se på balansen är i vilken mån den interna finansieringen räcker till för investeringarna. Om man utgår från kommunernas bokföring har den interna finansieringen under 2000-talet varit i genomsnitt cirka 60 procent. Balans enligt nationalräkenskaperna skulle förutsätta att den årliga självfinansieringsandelen för investeringar var 100 procent.

Under de ekonomiskt svåra tiderna har detta inte varit möjligt, så det mål som satts för kommunernas finansiella ställning år 2019 är ett underskott på högst ½ procent i förhållande till bruttonationalprodukten. Det gör det möjligt för kommunerna att fortsätta investera, men förutsätter att självfinansieringsandelen höjs så att skuldsättningen bromsas upp.

De mer specifika kriterierna för en hållbar kommunal ekonomi bestäms kommunvis. Man måste bland annat beakta om kommunen är en tillväxt-

kommun eller en kommun med krympande invånarantal, om servicenätet behöver förnyas eller utvidgas och om alla stora investeringar redan gjorts och grundläggande reparationer genomförts i tid. Väsentligt är också inom vilken tidsperiod verksamhetens och investeringarnas kassaflöde borde vara positivt.

Varje kommun bör eftersträva ekonomiskt överskott och kontroll över skuldsättningen med beaktande av kommunens egen situation och struktur.

Styrningen av den kommunala ekonomin enligt den nya kommunallagen

I den nya kommunallagen betonas **koncernperspektivet**, särskilt i fråga om styrningen, utvärderingen och övervakningen av verksamheten och ekonomin. Koncernens ekonomi ska ses som en helhet, så att de begränsade resurserna ska kunna utnyttjas så effektivt som möjligt för hela koncernens bästa, bland annat i fråga om investeringar.

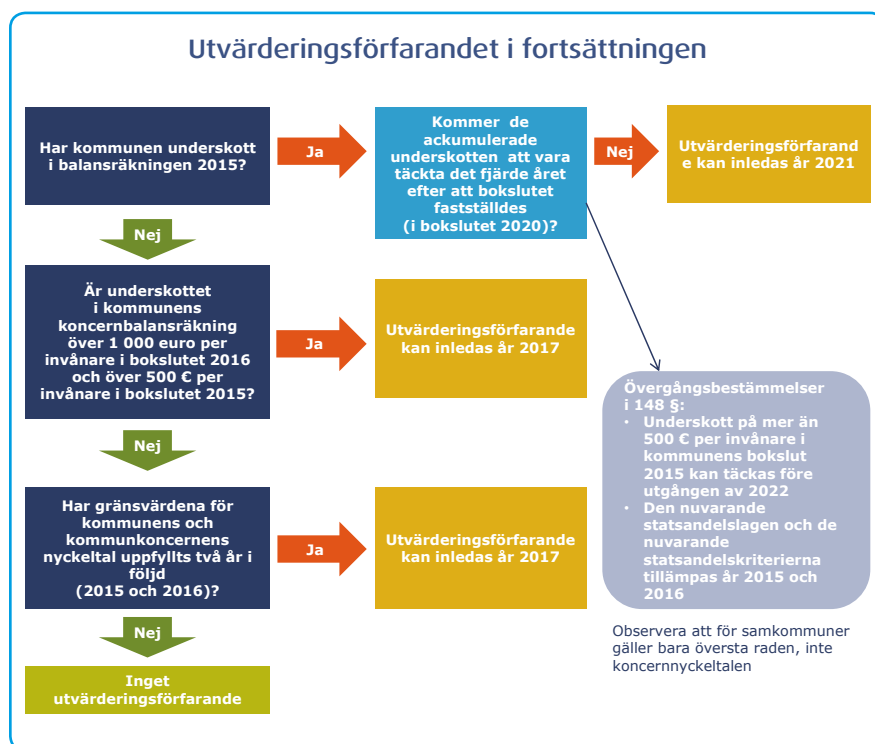
Kommunen ska i fortsättningen ha en kommunstrategi som baserar sig på en bedömning av nuläget och omvärldsförändringarna och där fullmäktige beslutar om de långsiktiga målen för kommunens verksamhet och ekonomi. Kommunstrategin bör beakta kommunens ekonomiska realiteter så att den tydligare än förut ska kunna användas också i ekonomiplaneringen.

Budgeten och ekonomiplanen hör till fullmäktiges viktigaste verktyg i styrningen av verksamheten. I budgeten beslutas om kortsiktiga mål för kommunen och kommunkoncernen i enlighet med kommunstrategin. Budgeten bör göras upp så att den styr och sporrar kommunen till resultatriktade verksamhetsformer och så att budgeteringen inte i sig utgör ett hinder för att utveckla verksamheten.

Enligt den nya kommunallagen ska kommunens ekonomiplan vara i balans eller visa överskott enligt den kommunala bokföringen. I detta sammanhang beaktas också överskott i balansräkningen. Ett underskott i kommunens balansräkning ska täckas inom fyra år från ingången av det år som följer efter det att bokslutet fastställdes. Kommunen ska i ekonomiplanen besluta om specificerade åtgärder för att täcka ett eventuellt underskott under den nämnda tidsperioden. Skyldigheten att täcka underskott gäller framöver också samkommuner. Om ett underskott inte kan täckas inom utsatt tid kan ett s.k. kriskommunsförfarande inledas.

Från och med år 2015 ska alla kommuner upprätta ett koncernbokslut som innehåller resultat- och balansräkning samt finansieringsanalys för hela koncernen. I och med den nya kommunallagen får koncernbokslutet större betydelse då kommunerna fr.o.m. år 2017 (utgående från uppgifterna i koncernboksluten 2015 och 2016) kan bli föremål för ett s.k. kriskommunsförfarande på grund av underskott i koncernbalansräkningen eller på basis av de nyckeltal som beräknas utgående från koncernbokslutet. Kommunerna kan

då inte längre försöka undgå att bli kriskommuner genom att till exempel bolagisera kommunens verksamheter och flytta över skulder till dotterbolagen via överlåtelse av egendom. Om kriskommunkriterierna uppfylls på koncernnivå inleds ett utvärderingsförfarande även om kriterierna inte uppfylls för primärkommunen.

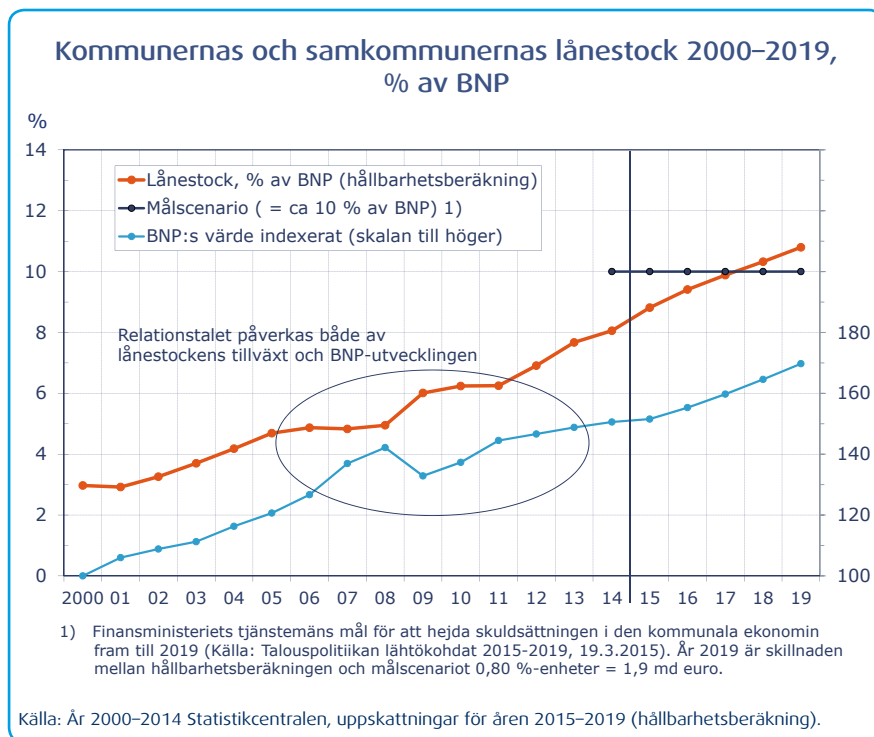


Kommunkoncernerna blir allt större och allt mer komplexa, bland annat på grund av bolagiseringsskyldigheten. Det ställer stora krav på ledningen och ägarskapet. Den lagstadgade koncernanvisningen kommer att bli en viktig handling i styrningen av kommunkoncernen. Koncernperspektivet innebär också att den interna kontrollen och riskhanteringen får större betydelse. Dessutom har revisionsnämnden en viktig roll i utvärderingen av kommunkoncernens verksamhet och ekonomi.

Kommunernas investeringar och skuldsättning

Kommunernas och kommunkoncernernas skulder

Kommunernas och samkommunernas lånestock har ökat med i genomsnitt 8,7 % per år sedan 2007. I slutet av 2014 uppgick lånestocken till cirka 16,5 miljarder euro. Lånestocken har de senaste åren utgjort cirka 7 % av BNP, men andelen håller på att öka. Det faktum att Finlands BNP inte har återhämtat sig efter det fall som följde på finanskrisen gör att den relativa skuldsättningsgraden ökar och att skuldsättningen blir svårare att tolka.

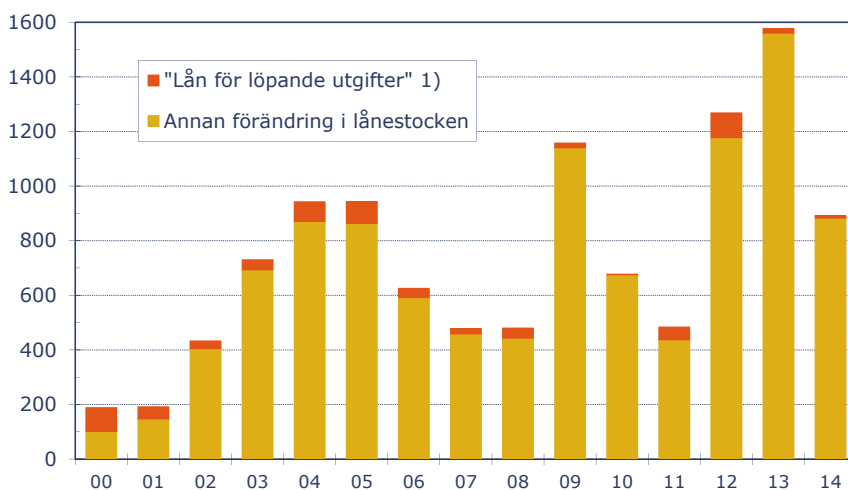


Lånebeloppet beräknat per invånare varierar stort mellan de olika kommunerna. Faktorer som påverkar skuldsättningen är bland annat kommunens utvecklingskede, organiseringen av verksamheter samt kommunens investeringsbehov. För en tillväxtkommun har skulderna också en annan betydelse

än för en kommun på tillbakagång.

Till skillnad från övriga sektorer har kommunernas investeringar ökat under de senaste åren. Lånen har använts nästan uteslutande för investeringar - endast 6 procent av ökningen av lånestocken har bestått av lån för löpande utgifter. Investeringarna har gällt byggnader och vägar, vatten- och avloppsnät (investeringar som avskrivs) och annan infrastruktur som främjar kommunernas ekonomiska utveckling och effektivitet. Under åren 1997–2014 har den interna finansieringens andel av de investeringar som avskrivits varit i genomsnitt 72 procent. Statsandelsnedskärningarna, kommunernas utökade uppgifter och de minskade investeringsunderstöden för grundläggande reparationer samt en ökad efterfrågan på tjänster har medfört ett tryck på den interna finansieringen. Tillsammans med den höga investeringsnivån har detta gett upphov till ökad skuldsättning i kommunerna.

Förändring i kommunernas lånestock 2000–2014, mn €



1) Lån för löpande utgifter är summan av kommunernas negativa årsbidrag. År 2000-2014 uppgick lånen för löpande utgifter till cirka 600 miljoner euro, vilket är 5 % av förändringen i lånestocken 2000-2014.

Källa: Statistikcentralen

I framtiden är det viktigt att ha kontroll över fastighetstillgångarna och investeringsbehoven och att minska kommunernas eftersatta underhåll, eftersom det finns en risk för att finansieringen av fukt- och mögelsaneringar överförs i sin helhet på kommunerna.

Utöver den allmänna ekonomiska utvecklingen är kommunernas egna åtgärder i en nyckelposition. En förutsebar driftsekonomi och en effektivisering av verksamheten ger spelrum för andelen intern finansiering. Ett av de

viktigaste målen i kontrollen av skuldsättningen är att denna andel hålls på en hög nivå.

Programmet för kommunernas ekonomi innehåller en uppmaning till kommunerna att kritiskt bedöma sina investeringar och andelen intern finansiering för dem. Investeringsbesluten bör grunda sig på en gedigen uppfattning om den framtida befolkningsutvecklingen, servicebehoven och det servicenät som krävs. Det är också viktigt att ansvarstagandena sköts på ett övergripande sätt: i praktiken kommer de nuvarande lånen att amorteras under en tidsperiod då utgifterna för den åldrande befolkningen belastar den kommunala ekonomin och samhällsekonomin klart mer än i dag. Om räntorna höjs kan de ökade finansieringskostnaderna i kombination med en växande lånestock medföra stora problem.

Då kommunernas investeringar har hållit i gång den ekonomiska aktiviteten och sysselsättningen, skulle en drastisk minskning av investeringarna också ha stora regionala ekonomiska konsekvenser. Framöver måste kommunerna bedöma hur de investeringar som finansierats med lån främjar hållbarheten i kommunens ekonomi. De olika sektorerna behöver prioritera och sinsemellan diskutera investeringarnas ekonomiska verkningar. Den slutliga gäldenären är ofta ett affärsverk eller bolag vars ekonomiska resultat påverkar kommunens återbetalningsförmåga. Därför ger till exempel lånebeloppet per invånare inte nödvändigtvis en helhetsbild av läget.

Också i fortsättningen beslutar de enskilda kommunala aktörerna själva om sina investeringar. Den nya kommunallagen reglerar inte heller direkt kommunernas skuldsättning; framöver kommer de enskilda kommunerna och samkommunerna att styras genom en skärpt skyldighet att täcka underskott. Utöver de övriga måtten finns det behov av att bedöma skuldens betydelse för den enskilda kommunen samt kommunens återbetalningsförmåga, vilket mäts utifrån kommunens självförsörjningsgrad och relativa skuldsättning.

Den nya kommunallagen betonar kommunens ansvar också när det gäller ställande av säkerheter. Kommunen får bevilja en sammanslutning som bedriver verksamhet i ett konkurrensläge på marknaden borgen för en skuld eller annan förbindelse om sammanslutningen hör till kommunkoncernen eller om den kontrolleras av kommuner eller av kommuner och staten tillsammans.

Kommunen får inte bevilja borgen om den innebär en betydande ekonomisk risk för kommunen eller om det i borgen ingår sådant olagligt statligt stöd som avses i EU-lagstiftningen. Hur man förhåller sig till skuldsättningen och riskerna som är förenade med borgen varierar från kommun till kommun. Det finns också stora skillnader när det gäller resurserna för riskhantering. Eftersom ansvaret för tolkningen, också när det gäller kommunens kompetensområde, i sista hand ligger hos kommunfullmäktige, betonas

styrningen och övervakningen av kommunkoncernen som helhet.

Förändringarna på finansmarknaden och den svaga ekonomiska utvecklingen har ökat behovet av riskhantering. En del av riskhanteringen kan utgöras av olika alternativ för genomförande och finansiering av investeringarna. Detta gäller framför allt fastighetsprojekt, energieffektivitet och samhällelig och social påverkan. Genom till exempel fukt- och mögelsaneringar är det möjligt att uppnå utgiftsbesparingar inom hälsovården.

Utvecklingsutsikter inom EU och på det nationella planet

EU styr och övervakar de offentliga finanserna och skuldsättningstrenden på många olika sätt. Enligt EMU-kriterierna delas inte skuldsättningen inom den offentliga ekonomin in enligt användningsändamål. Det innebär att lån som lyfts för kommunernas investeringar som en del av den ökade offentliga skulden kan bli ett problem.

Man borde ändå kunna urskilja skuldsättningens omfattning och art. Framöver bör man prioritera sådana renoverings- och nyinvesteringar som har potential att öka kommunens inkomster, minska kostnaderna, förbättra produktiviteten och höja den lokala livskraften.

För att få fart på investeringarna har EU projekt där man strävar efter att definiera skuldens art. Europeiska fonden för strategiska investeringar (315 md euro) är i huvudsak avsedd för riskfyllda investeringar för vilka det är svårt att ordna finansiering. De finländska kommunerna omfattas inte av kriterierna. I fråga om enskilda projekt finns det skäl att utreda vilken roll fonden kan ha, dvs. om det finns möjligheter att lindra kommunens skuldsättning.

EU:s ekonomiska styrning som gäller kommunerna bör inte övertolkas på det nationella planet genom onödig skärpning av regleringen. Processens skeden och betydelse bör tydliggöras. En viktig fråga är bland annat hur investeringarna behandlas i kriterierna i stabilitets- och tillväxtpakten; kommissionens mål att investeringarna ska öka indikerar att det finns skuldsättning som kan betraktas som godtagbar.

Till sist

Statsminister Juha Sipiläs regering är i färd med att i enlighet med sitt program genomföra en social- och hälsovårdsreform och en genomgripande regionförvaltningsreform. Reformen ska träda i kraft vid ingången av år 2019.

I samband med reformen ska ansvaret för uppgifterna inom social- och hälsovården överföras på självstyrande områden. Samtidigt ska över hälften av kommunernas skatteinkomster och av statsandelarna för den kommunala basservicen överföras för finansieringen av social- och hälsovårdstjänsterna. Likaså ska drygt hälften av kommunernas och samkommunernas personal överföras till de nya områdena. I enlighet med regeringens riktlinjer som gavs 7.11.2015 ska områdena också överta räddningsväsendets och landskapsförbundens uppgifter. Dessutom utreds möjligheten att överföra uppgifter inom miljö- och hälsoskyddet.

Då detta skrivs är detaljerna i finansieringen av reformen under beredning och till många delar ännu öppna och därför är det svårt att i detalj bedöma reformens konsekvenser för den kommunala ekonomin och de enskilda kommunerna.

Ur den enskilda kommunens synvinkel är en avgörande fråga hur finansieringen i praktiken ska överföras från kommunerna till de självstyrande områdena. Det är också uppenbart att en genomgripande ändring av i synnerhet statsandelssystemet behövs för att det ska gå att trygga finansieringen för de uppgifter som kvarstår hos kommunerna.

Den grundlagsenliga finansieringsprincipen kommer också framöver att tillämpas på kommunerna. Enligt principen ska staten se till att kommunerna har tillräckliga resurser för de uppgifter de ålagts att sköta.

För den kommunala ekonomins del syftar det nya styrsystemet för de offentliga finanserna till att stärka en hållbar kommunal ekonomi i första hand genom att bromsa skuldsättningen. Det förutsätter att den interna finansieringen för investeringar höjs. Kommunernas egna åtgärder för att prioritera och effektivisera verksamheten stöder detta mål. Avgörande faktorer är också hur förhållandet mellan staten och kommunerna kommer att utvecklas och givetvis den ekonomiska utvecklingen i sin helhet.