

Kommunförbundets
NÄTPUBLIKATION



Stabilisering av den kommunala ekonomin

8.2.2012

Bakgrund och förslag av Kommunförbundet

Osäkerheten i den globala ekonomin har återspeglat sig också på Finlands ekonomi, särskilt under det senaste halvåret. Det ekonomiska läget är nu betydligt kärvare än i juni 2011 då regeringsprogrammet blev klart.

För att målen i regeringsprogrammet ska kunna nås måste regeringen i enlighet med sitt program balansera den offentliga ekonomin så att utvecklingen av statens skuldkvot kan vändas neråt och så att underskottet i statsekonomin hålls på en låg nivå och Finland får behålla det högsta kreditbetyget.

Statsandelarna till kommunerna har redan skurits ner kännbart och om den ekonomiska situationen fortsätter vara instabil kommer statsandelarna sannolikt att skäras ner ytterligare.

Det är nu nödvändigt att trygga kvaliteten och tillgången på lagstadgade kommunala tjänster i hela landet med en rimlig kommunal skattegrad. Likaså är det nödvändigt att bredda kommunernas skatteinkomstbas och stärka finansieringssystemet.

Utöver den svåra ekonomiska situationen står kommunerna inför stora utmaningar. De största utmaningarna anknyter till den allmänna ekonomiska utvecklingen, den åldrande befolkningen, befolkningkoncentrationen, tillgången till arbetskraft och kontrollen över hållbarhetsgapet i den offentliga ekonomin.

I det här läget är det särskilt viktigt att staten och kommunerna samarbetar för att hålla ihop välfärdssamhället så att man kan förebygga marginalisering och ojämlikhet mellan medborgarna i olika delar av landet.

Kommunförbundets förslag till ramarna för statsfinanserna 2013–2016 och det tillhörande basserviceprogrammet:

Bredare skatteunderlag för kommunerna:

- Inkomsterna av avfallsskatten bör styras till kommunerna fr.o.m. 1.1.2013.
- Databaserna för fastighetsskatten bör uppdateras.
- Fastighetsskatteunderlaget bör breddas och beskattningsvärdena höjas och göras mer rättvisa.
- En del av kapitalsskatteinkomsterna bör överföras till kommunerna på ett sätt som utreds separat.
- En utredning bör inledas om kommunernas ansvar för trafiken och dess kostnader och fördelningen av trafikskatter.
- Kommunerna bör få full kompensation för avdragen i kommunalbeskattningen, och avdragen i förvärvsinkomstskatten bör i så stor utsträckning som möjligt göras i statsbeskattningen och kompenseras kommunerna inom skattesystemet. Endast i det fallet att detta inte är möjligt kan avdragen göras i kommunalbeskattningen. (Statens budgetproposition 2013)

Revidering av statsandelssystemet:

- Statsandelssystemet bör göras mer kalkylmässigt så att kommunerna sporras till att ytterligare effektivera sin verksamhet med sikte på ett system som tryggar en effektiv serviceproduktion med en rimlig skatte- och avgiftsbörda i hela landet.
- Statsandelen för kommunal basservice bör också i fortsättningen betalas till primärkommunerna.
- Statsandelssystemet bör vara neutralt vid kommunsammanslagningar.
- Den behovsprövade delen bör också i fortsättningen utgöra en del av systemet.

Stimulans:

- För grundläggande reparationer i kommunerna behövs 100 miljoner euro för åren 2012–2013. Statens stöd borde utgöra 20–30 % av de godkända kostnaderna. (Stödet skulle lokalt och sammanlagt (500 mn euro) ha en sysselsättande effekt på cirka 8 500–10 000 årsverken).

Som primära renoveringsobjekt väljs fukt- och mögelskador och därefter nödvändiga grundläggande reparationer. Reparationerna inriktas på byggnader som hör till undervisningssektorn och social- och hälsovårdssektorn. Stödet skulle beviljas fr.o.m. 1.9.2012 och betalas under byggnadstiden, inte i efterhand.

Kommunernas verksamhet, utveckling av förhållandet mellan staten och kommunerna:

- Kommunerna fortsätter med och effektiviserar sina produktivitetshöjande åtgärder och främjar längre arbetskarriärer.
- Kommunerna fortsätter aktivt med de strukturella reformerna i anknytning till kommunstrukturen och tillhandahållandet av tjänster för att kunna svara mot förändringarna i omvärlden i samarbete med framför allt statsmakten.
- I samband med kommunreformen bör statens och kommunernas ansvar utredas med beaktande av den kommande utvecklingen och finansieringsansvaret inom olika servicehelheter.

Kommunerna bör inte ges fler uppgifter och de nuvarande bör inte utvidgas. Uppgifterna bör vara förenliga med kommunernas finansieringsmöjligheter.

Stabilisering av den kommunala ekonomin

1 Det ekonomiska läget och utvecklingsutsikterna

Hur Finlands ekonomiska omvärld utvecklas under den närmaste tiden beror i hög grad på om staterna i euroområdet lyckas få skuldkrisen under kontroll. Om krisen blir utdragen, och verksamheten på den europeiska finansieringsmarknaden därmed försvagas, innebär det att den ekonomiska tillväxten i Finland blir ännu långsammare än hittills. Om skuldkrisen leder till en europeisk bankkris kommer den finska ekonomin att stramas åt kännbart i år då den utländska efterfrågan minskar.

Finlands ekonomi följer i stor utsträckning det övriga Europa. En bidragande faktor är att Finland är ett exportberoende land och att exporten i hög grad går till Europa. Den växande osäkerheten medför att sysselsättningstillväxten försvagas, varvid också skatteinkomsterna utvecklas långsammare. Sysselsättningsläget underlättas delvis av den stora pensionsavgången.

Utöver den allmänna ekonomiska utvecklingen försämras utsikterna för den kommunala ekonomin också av de eventuella tilläggsnedskärningar som staten planerar för kommunerna.

Om det går att få bukt med finanskrisen blir den ekonomiska svackan troligen kortvarig och gäller i huvudsak kanske bara år 2012. Å andra sidan är det också möjligt att vi går in i en mer långvarig recession.

Det finns stora skillnader i utvecklingen mellan olika regioner och kommuner, och skillnaderna hotar att öka ytterligare, bland annat till följd av strukturomvandlingen inom industrin.

1.1 Den kommunala ekonomin

Gynnsam helhetsutveckling

År 2011 utvecklades den kommunala ekonomin som helhet i en gynnsam riktning. Statens tidigare åtgärder, dvs. slopandet av FPA-avgiften, höjningen av kommunernas andel av samfundsskatten och höjningen av de nedre gränserna för fastighetsskatten hade en positiv effekt på kommunernas ekonomi ännu år 2011. Också kommunernas skattehöjningar och sparåtgärder bidrog till att hålla den ekonomiska situationen relativt stabil i de flesta kommuner. Lånestocken fortsatte ändå att växa betydligt.

Enligt de preliminära uppgifterna ökade verksamhetskostnaderna i kommunerna och samkommunerna i fjol med omkring 4 procent. Också skatteredovisningarna och statsandelarna ökade med 4 procent jämfört med året innan. Kommunernas och samkommunernas sammanräknade årsbidrag förbättrades något i fjol.

Hösten 2011 uppnådde kommunsektorn ett förhandlingsresultat om de kommunala kollektivavtalen för 2012–2013. Avtalen trädde i kraft 1.1.2012 och gäller i 26 månader. Avtalsperioden går ut 28.2.2014. Kostnadseffekten för hela avtalsperioden är nästan 4,7 procent inom alla avtalsområden. På årsnivå ökar avtalen kommunernas kostnader med drygt 3 procent år 2012 och med knapp 2 procent år 2013. I fortsättningen beror de kommunala löneresurserna främst på den allmänna ekonomiska utvecklingen och därmed på förändringarna i kommunerna egna skatteinkomster och statsandelarna.

I Kommunförbundets och finansministeriets skatteprognosram, som uppdaterades i januari

2012, har utgångspunkten varit att de skattepliktiga förvärvsinkomsterna växer med 3,7 procent år 2012. De ökade avdragen undergräver ändå kommunernas skatteunderlag. Den kommunal-skatt som ska betalas väntas växa med högst 2–3 procent.

Den samhällsekonomiska lönesumman uppskattas öka i år med 2,5 procent, vilket baserar sig på en rätt optimistisk uppskattning av sysselsättningsutvecklingen. Det finns skäl att också bereda sig på att lönesummans tillväxt i år och under de följande åren kan bli mindre än uppskattat. Pensionsavgifterna kommer under de närmaste åren att öka med i genomsnitt 6 procent per år. Skatteinkomsternas utveckling varierar mycket mellan de olika kommunerna.

Utöver den totalekonomiska utvecklingen är kommunernas skatteinkomster beroende av skattepolitiken och kommunernas skatteunderlag. Det väsentliga är om skatteavdragen utökas eller om regeringsprogrammets målsättning att främja kommunernas förmåga att klara av sina uppgifter och förpliktelser huvudsakligen genom egen skattefinansiering genomförs i kommunalbeskattningen. Det senare vägvalet skulle bland annat innebära att de enskilda kommunerna kompenseras för skatteavdragen i huvudsak via skattesystemet och att kommunernas skatteunderlag breddas.

Den förbättrade allmänna ekonomiska utvecklingen år 2010 och i början av 2011 avspeglade sig också på samfundsskatteinkomsterna. Samfundsskatten krympte kännbart år 2009, men utvecklingen under år 2010 återställde inkomsterna till nästan samma nivå som före svackan. Kommungruppens andel av samfundsskatten höjdes temporärt med 10 procentenheter för åren 2009–2011. Andelen kommer att fortsätta vara höjd med 5 procentenheter år 2012–2013. Dessutom kompenseras kommunerna för den sänkning av inkomstskattesatsen för samfund som trädde i kraft i början av detta år. För närvarande uppskattas redovisningarna av samfundsskatt till kommunerna år 2012 i sin helhet uppgå till omkring 1,4 miljarder euro, vilket är 16 procent mindre än i följ.

Redovisningarna av fastighetsskatt uppgick år 2011 till uppemot 1,2 miljarder euro. Under de närmaste åren uppskattas redovisningarna öka relativt måttfullt, men eventuella reformer kan medföra en betydlig ökning av inkomsterna av fastighetsskatten. Enligt regeringsprogrammet strävar regeringen efter att öka fastighetsskattens andel av kommunernas skatteinkomster. Detta var motiveringen till att fastighetsskatten utelämnades från utjämningen av statsandelen på basis av skatteinkomsterna i början av året.

Enligt kommunernas resultaträkningar uppgick kommunernas statsandelar år 2011 till omkring 7,7 miljarder euro. Som det nu ser ut kommer statsandelarna att öka under de närmaste åren, främst med anledning av stegringen i kostnadsnivån. Om statsekonomin försämras finns det risk för att statsandelarna skärs ner ytterligare.

Enligt regeringsprogrammet ska statsandelssystemet revideras som en del av kommunstrukturen. Det är meningen att systemet ska bli enklare, klarare och mer sporrande.

Kommunernas interna finansiering förbättrades år 2011. Den interna finansieringens tillräcklighet och balans kan bedömas med hjälp av många olika nyckeltal. Viktiga variabler är årsbidraget, avskrivningar, investeringar och nyckeltal som anknyter till lån. Som en sammanfattning kan man konstatera att den avskrivningspraxis som tillämpas i kommunsektorn delvis har dolt det faktum att kommunernas interna finansiering inte räcker till för investeringarna, vilket syns bland annat i att kommunernas skuldsättning ökat snabbt. Avskrivningarna i kommunernas bokslut är klart mindre än investeringarna, och därför visar boksluten överskott trots att kommunerna samtidigt skuldsätter sig i hög grad. Det finns planer på att avhjälpa problemet genom ändringar i kommunallagens ekonomiska bestämmelser och nya anvisningar av bokföringsnämndens kommunsektion.

Investeringarnas andel av kommunernas och samkommunernas totala utgifter har under de senaste åren varit cirka 10 procent, dvs. drygt 4 miljarder euro. Kommunernas kommer också

framöver att ha stora investeringsbehov både för nybyggen och reparationer. Investeringarna har finansierats genom intern finansiering, finansieringsandelar, inkomster från egendomsförsäljning och lån.

Kommunsektorns skulder i förhållande till nationalprodukten har ändå legat på en rätt låg nivå i internationellt perspektiv och med beaktande av de finländska kommunernas breda verksamhetsfält.

Finansmarknadens utveckling i allmänhet och särskilt inom euroområdet medför många olika utmaningar. De europeiska staternas finans- och skuldkriser förutsätter reformer också på finansmarknaden. I Finland har den offentliga ekonomins starka ställning varit till nytta också för kommunsektorn. Ett av målen i regeringsprogrammet är att staten ska få behålla sitt kreditbetyg, vilket innebär att också kommunsektorn har samma ställning.

I fortsättningen borde finansieringen av kommunernas och samkommunernas investeringar i högre grad än tidigare basera sig på en tillräcklig intern finansiering. Lånens andel av finansieringen kommer ändå att vara stor också i fortsättningen, men det gäller att ha skuldsättningstakten under kritisk uppsikt.

Hotbild

I beskrivningen av den kommunala ekonomins utveckling ovan är utgångspunkten att totalproduktionen växer och att den allmänna ekonomiska utvecklingen är jämförelsevis gynnsam. Kommunerna och samkommunerna har ändå skäl att bereda sig på att den allmänna ekonomiska utvecklingen kan bli svagare. Det finns risk för att totalproduktionens tillväxt avstannar för några år eller att den rentav går neråt. För att ge en bild av storleksklassen presenteras en alternativ utveckling, ett s.k. hotbildsscenario.

Om den ekonomiska utvecklingen blir mindre gynnsam än beräknat kommer det att påverka kommunerna, dels genom att de får mindre skatteinkomster då den ekonomiska aktiviteten avtar, dels genom att regeringen blir tvungen att vidta åtgärder för att balansera den offentliga ekonomin.

I det här scenariot minskar totalproduktionen, och sysselsättningen försämras betydligt, vilket innebär att den samhällsekonomiska lönesumman växer endast lite eller rentav minskar. En försämrad ekonomisk situation medför mindre skatteinkomster för både staten och kommunerna. Eftersom staten på grund av ökad skuldsättning saknar medel för stimulansåtgärder, finns det risk för att staten gör tilläggsnedskärningar i kommunernas statsandelar.

Enligt regeringsprogrammet förbinder sig regeringen att ”genomföra ytterligare anpassningsåtgärder, om statsskuldens andel av bruttonationalprodukten inte tycks börja minska och underskottet i statsfinanserna ser ut att stanna på mer än 1 procent av bruttonationalprodukten”.

Just nu verkar regeringen inte kunna nå dessa mål. När besluten om ramarna för statsekonomi år 2013–2016 fattas kan staten bli tvungen att vidta betydande balanseringsåtgärder. Under den nämnda perioden kan det bli fråga om s.k. villkorliga åtgärder på rentav 3–5 miljarder euro. Sådana villkorliga åtgärder är enligt regeringsprogrammet ”en ytterligare frysning och en anpassning av statens utgifter och kommunernas statsbidrag samt ytterligare skattehöjningar och minskade skatteavdrag.”

Om regeringen till följd av den ekonomiska situationen tar till sådana åtgärder blir följden att kommunernas möjligheter att finansiera den lagstadgade kommunala basservicen försämras betydligt. Om den ekonomiska situationen förvärras jämfört med nuläget är det möjligt att staten måste genomföra extra anpassningsåtgärder redan i år.

I figur 1 presenteras två alternativa utvecklingsvägar för kommunernas och samkommunernas sammanräknade årsbidrag år 2012–2016. Kommunernas anpassningsåtgärder har inte

beaktats, utan i båda alternativen har verksamhetsutgifterna beräknats öka med omkring 4 procent per år. Staplarna i figuren utvisar nivån på kommunernas nettoinvesteringar under samma period.

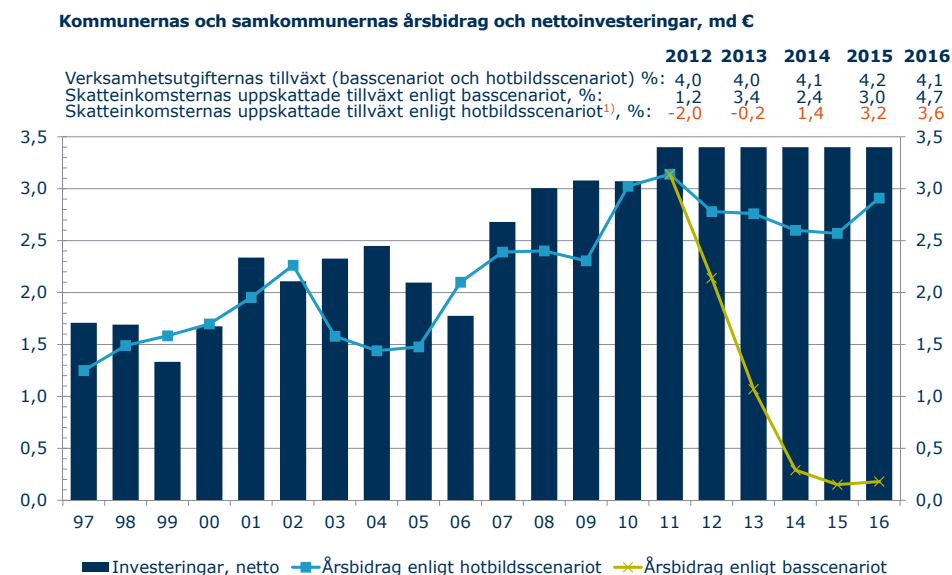
Basscenariot för den kommunala ekonomin följer den utveckling som presenterades i bas-serviceprogrammet i höstas. Utgångspunkten för basscenariot är de uppdaterade uppgifterna om utvecklingen år 2010 och 2011.

En utveckling enligt hotbildscenariot bygger på antagandet att totalproduktionen avtar, vilket medför att den samhällsekonomiska lönesumman växer långsammare än vad basscenariot ger vid handen och att redovisningarna av samfundsskatt till kommunerna minskar betydligt år 2012–2016 jämfört med basscenariot.

Enligt basscenariot ökar kommunernas skatteinkomster år 2012–2016 i genomsnitt med cirka 3 procent per år och enligt hotbildscenariot med en procent. Statsandelarna indexjusteras till följd av förändringar i kostnadsnivån. I hotbildscenariot skärs statsandelarna av statsekonomiska skäl ner med 300 miljoner under åren 2013 och 2014, vilket alltså innebär en extra nedskärning på sammanlagt 600 miljoner euro.

Enligt basscenariot hålls årsbidraget på omkring 2,5 miljarder euro, vilket är en rimlig nivå. I hotbildsscenarioet medför skattefinansieringens försämrade utveckling år 2012–2013 att årsbidraget blir betydligt mindre, om inte anpassningsåtgärder vidtas. Lånestocken ökar betydligt redan enligt basscenariot, i genomsnitt med en miljard om året. Enligt hotbildsscenarioet skulle ökningen i lånestocken bli i genomsnitt 2,5 miljarder euro per år. Före utgången av år 2016 skulle lånestocken fördubblas jämfört med nivån i slutet av 2011. Tyngdpunkten i kommunernas investeringar bör under de närmaste åren flyttas från nyinvesteringar till nödvändiga grundläggande reparationer.

Figur 1. Den kommunala ekonomin 2012–2016. Uppskattad utveckling och hotbild.



1) Totalproduktionen ökar inte under 2012-2013. Den samhällsekonomiska lönesumman växer bara lite under 2012-2014. Samfundsskatten nästan halveras år 2013 jämfört med nivån år 2011. Statsandelarna har skurits ner ytterligare under åren 2013-2014.

Källa: År 1997-2010, Statistikcentralen. Prognoser för åren 2011-2016 Basservicebudgeten 5.10.2011 / Kommunförbundet.

2 Utmaningar för den kommunala ekonomin

Den största utmaningen för den kommunala ekonomin är att bromsa ökningen av de åldersrelaterade utgifterna. Under de närmaste åren kommer det att behövas anpassningsåtgärder för att klara av konjunktursvackan och den strukturella obalansen på lång sikt. Kommunernas varierande storlek och olikheter i den sociala och ekonomiska strukturen ger dem olika förutsättningar att svara på de ekonomiska utmaningarna och själva finansiera sina lagstadgade serviceskyldigheter, som i princip är de samma för alla kommuner, utan att kommunalskatten blir orimligt hög.

2.1 Befolkningsstruktur, åldrande befolkning

Av de kommunala tjänsterna kommer social- och hälsovården att få en allt större betydelse. Den åldrande befolkningen medför ökad efterfrågan på vård- och omsorgstjänster, och det är framför allt kommunerna som får stå för utgifterna. Den snabbaste utgiftsökningen kommer att infalla framför allt på 2020-talet, men utgifterna kommer att fortsätta öka också efter det. Vissa kommuner har redan till stor del den serviceberedskap de behöver för äldreomsorgen, men särskilt i stora tillväxtcentrum har arbetet bara börjat.

Om servicebehovet ökar som väntat och kommunernas serviceskyldigheter och arbetets produktivitet förblir oförändrade, kommer de offentliga utgifterna för vård- och omsorgstjänster för äldre i förhållande till nationalprodukten att öka med nästan 2,5 procentenheter från nuvarande nivå till år 2030. Om finansieringsansvaret för dessa tjänster förblir oförändrat och kommunerna finansierar sin egen andel genom att skärpa kommunalbeskattningen, kommer det att uppstå ett tryck på att höja kommunalskatten med i genomsnitt rentav 7 procentenheter.

Tabell 1. Befolkningsfaktorernas inverkan på efterfrågan på basservice i Finlands 2010–2030 (index = 100).

Utgiftspost	År 2009 mn €	År 2010	År 2020	År 2030
Social service	5005	100	121	148
- barndagvård	2560	100	106	104
- ålderomshem	974	100	141	204
- hemservice	741	100	133	182
- serviceboende (uppskattn.)	730	100	136	193
Hälso- och sjukvårdstjänster	9307	100	115	133
- specialiserad sjukvård	5545	100	112	125
- primärvård	3762	100	119	145
Utbildningstjänster	7006	100	99	103
- förskoleundervisning	305	100	108	108
- grundläggande utbildning	4122	100	104	108
- gymnasieutbildning	641	100	89	96
- yrkesutbildning	1467	100	95	98
- yrkeshögskolor	471	100	96	94

Källa: Social- och hälsovårdsministeriet.

Den förutspådda utvecklingen skulle höja bruttoskattegraden och innebära en stor strukturell förändring i vårt inkomstsskattesystem och framför allt en djupare klyfta mellan kommunerna i

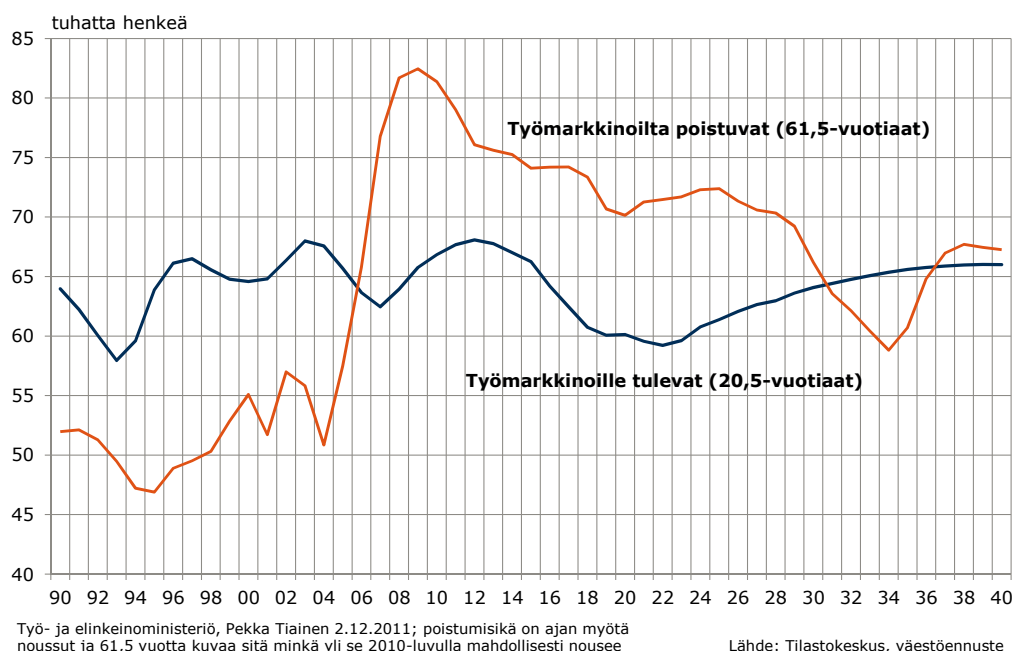
fråga om kommuninvånarnas skattebörla och kommunens möjligheter att finansiera den kommunala servicen. Skillnaderna mellan kommunernas inkomstskattesatser skulle öka betydligt. Skillnaden mellan de lägsta och de högsta skattesatserna skulle redan under detta decennium kunna växa från nuvarande 5,25 procentenheter till rentav över 10 procentenheter. För dem som har en månadslön på 3 000 euro och genomsnittliga skatteavdrag skulle den debiterade kommunalskatten per år kunna variera med över 3 000 euro beroende på i vilken kommun de bor.

Hur kommunerna går i land med det växande utgiftstrycket beror i hög grad på hur social- och hälsovården arrangeras och framför allt på hur mycket resurser som i framtiden anvisas för social- och hälsovården och hur resurserna fördelas.

2.2 Tillgången på arbetskraft

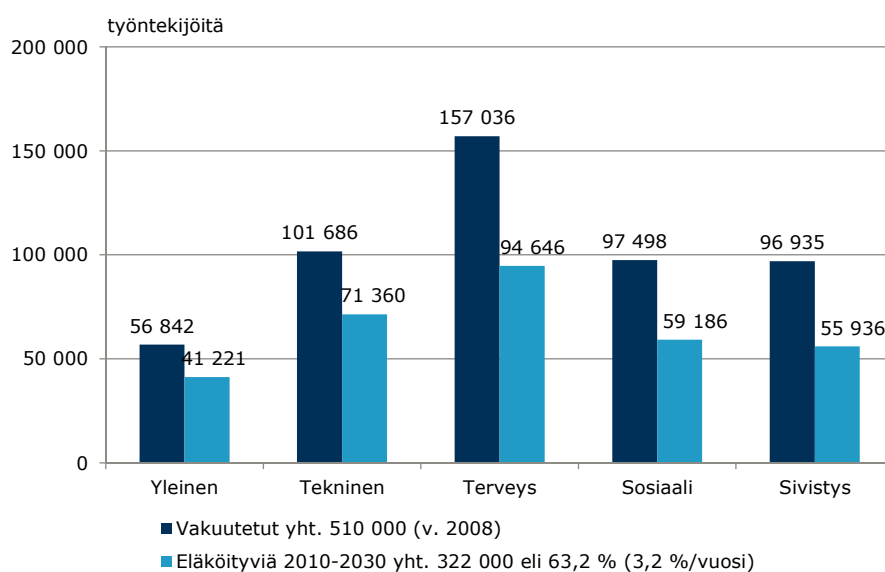
Arbetsmarknaden håller på att genomgå en snabb och oåterkallelig förändring. Trots att sysselsättningsläget redan nu har försvårats på grund av det allmänna ekonomiska läget står det klart att tillgången till framför allt kompetent vård- och omsorgspersonal kommer att försvåras i framtiden. Bidragande faktorer är den stora pensionsavgången i kommunsektorn och den stora förändringen i det potentiella arbetskraftsutbudet. Kommunerna har skäl att börja förbereda sig i god tid så att både kommun- och servicestrukturerna är tillräckligt starka för att möta dessa utmaningar. Alltför små enheter kan i framtiden vara mycket sårbara med tanke på tillgången till arbetskraft. Samtidigt måste också verksamhetsformerna utvecklas och produktiviteten höjas. För att vårt land ska klara sig krävs effektivare främjande av sysselsättningen, en betydligt högre sysselsättningsgrad och en kontrollerad ökning av arbetskraftsinvandringen.

Figur 2. Förändring i det potentiella arbetskraftsutbudet 1990–2040



Bland servicesektorerna är kommunsektorn den överlägset största arbetsgivaren. Förändringarna i servicebehovet skapar ett tryck på arbetsmarknaden, då arbetskraften krymper och kommunernas växande rekryteringsbehov tar en allt större del av den arbetskraft som kommer in på marknaden. En speciellt viktig faktor är pensionsavgången i kommunerna, som under de närmaste åren och årtiondena blir särskilt stor inom social- och hälsovården och tekniska sektorn. Migrationen inom landet hotar att förvärra situationen.

Figur 3. Kommunsektorns personalstyrka och pensionsavgång sektorvis 2010–2030.



Källa: Keva

2.3 Den offentliga ekonomins hållbarhet

Den offentliga ekonomin står på en hållbar grund när staten, kommunerna och socialskyddsfonderna klarar av att under alla omständigheter och utan störningar finansiera sina utgifter (inklusive sociala förmåner och välfärdstjänster). För att vårt land ska klara av befolkningens stigande ålder och den minskande ekonomiska tillväxtpotentialen borde den offentliga ekonomin uppnå ett överskott som motsvarar 4 procent av bruttonationalprodukten. Om detta mål nås innebär det att den offentliga skuldens andel av bruttonationalprodukten stabiliseras till 60 procent, förutsatt att den nuvarande skattegraden består och att de åldersrelaterade offentliga utgifterna växer till ett belopp som motsvarar högst 6 procent av bruttonationalprodukten under de följande 20 åren. Då skulle den offentliga ekonomin inte hamna i en situation där skuldsättningen är utom kontroll.

Hållbarhetsgapet utvisar hur en kraftig åtstramning av engångsnatur inom den offentliga ekonomin permanent skulle stabilisera den offentliga skuldens utveckling. Enligt finansministeriet (december 2010) kommer hållbarhetsgapet inom den offentliga ekonomin att utgöra 5 procent av bruttonationalprodukten år 2015, dvs. cirka 10 miljarder euro. Kommunsektorns andel är ungefär hälften. Det är helt uppenbart att kommunsektorns underskott inte helt kan fyllas ut genom strukturella åtgärder och effektiviserad verksamhet. Med beaktande av efterfrågan

på kommunal service, särskilt vård- och omsorgstjänster, kommer trycket på finansierings- och styrsystemen inom den kommunala ekonomin att öka betydligt.

Finansministeriets uppskattning av hållbarhetsgapet är det som använts mest, men uppskattningar har också gjorts av till exempel Europeiska kommissionen och ekonomiska forskningsinstitut i Finland. I olika beräkningar har man kommit fram till olika hållbarhetsgap, och skillnaderna mellan dem kan verka stora. Man måste ändå komma ihåg att det finns stora osäkerhetsmoment i beräkningarna, bland annat när det gäller befolkningsutvecklingen och den åldrande befolkningens hälsotillstånd. Till exempel är ökningen av de offentliga hälso- och sjukvårdsutgifterna mindre i ETLA:s beräkningar än i finansministeriets och EU:s.

I vilket fall som helst har hållbarhetsgapet ett starkt samband med förändringen i befolkningens åldersstruktur, som leder till ett utgiftstryck och hotar bromsa upp nationalproduktens och skatteinkomsternas tillväxt. Av trycket på att utvidga de åldersrelaterade offentliga tjänsterna gäller nästan hälften de social- och hälsovårdstjänster som kommunerna ansvarar för. Förändringarna i befolkningsstrukturen inverkar förutom på behovet av basservice också på kommunernas och regionernas livskraft, inkomstbasens utveckling och möjligheterna att finansiera basservicen.

För att hållbarhetsgapet i den offentliga ekonomin ska kunna fås under kontroll måste utgifts-ökningen i kommunerna bromsas upp. Därför får kommunernas servicebörd inte utökas ytterligare, utan tvärtom borde skyldigheterna minska för att kommunalskatten också i fortsättningen ska kunna hållas på en rimlig nivå.

För att hållbarhetsgapet inom den offentliga ekonomin ska kunna hållas under kontroll på längre sikt krävs högre produktivitet, längre arbetskarriärer, högre räntabilitet på placeringar och mer invandring som kan fylla det behov av arbetskraft som den otillräckliga nativiteten för med sig.

Kommunernas livskraft och främjandet av den har en stor inverkan på kommunens och regionens ekonomiska tillväxt, sysselsättning och skatteinkomstbas, eftersom den stärker en regionalt hållbar kommunal ekonomi.

Tabell 2. Olika faktorerers inverkan på hållbarhetsgapet

Sensitivitetsanalys	Antagande enligt basscenariot	Hållbarhetsgapet minskar med 1 procentenhet om förändringen jämfört med basscenariot är
Allmän produktivetsökning	1,75 %	+ 1,25 procentenheter / år
Produktivetsökning inom välfärdstjänsterna	0	+0,25 procentenheter / år
Förlängning av arbetskarriärerna fram till år 2060	2 år	+1 år
Ökning av invandringen	15 000 / år	+10 000 / år
Nativitetsökning	1,85	+0,5
Förändring i avkastningsgraden för placeringar	4 %	+0,9 procentenheter

Källa: Finansministeriet

3 Metoder att möta utmaningarna

Kommunerna och samkommunerna kommer under de närmaste åren och decennierna att stå inför kärva realiteter. Konkurrensen om kunnig arbetskraft hårdnar samtidigt som den förändrade åldersstrukturen medför en stor ökning i efterfrågan på framför allt vård- och omsorgspersonal. De som lämnar arbetslivet är fler än de som kommer in, vilket framför allt beror på den

tilltagande pensionsavgången.

Osäkerheten om ekonomins utveckling har ökat samtidigt som skuldsättningen inom den offentliga ekonomin utgör ett hot mot en hållbar ekonomisk utveckling. Utöver dessa osäkerhetsfaktorer finns det ett betydande strukturellt hållbarhetsgap i Finlands offentliga ekonomi, och ungefär hälften av dess verkningar gäller kommunsektorn

3.1 Åtgärder som motverkar hållbarhetsgapet

När det gäller att motverka hållbarhetsgapet är följande helheter viktiga för kommunerna:

1. **Produktivitetsökning inom välfärdstjänsterna**
2. **Främjande av längre arbetskarriärer i kommunsektorn och i ett bredare perspektiv**

Då försörjningskvoten försämras behövs åtgärder för att höja nativiteten och öka arbetskraftsinvandringen så att balansen i samhällsekonomin kan förbättras och tillgången till arbetskraft tryggas. Kommunerna har varit och är fortfarande aktiva när det gäller att integrera invandrare och förbättra deras möjligheter att få arbete så att sysselsättningsgraden höjs också bland invandrarna.

Kommunreformen är viktig när det gäller att göra kommunerna mindre sårbara, men när det gäller kontrollen över hållbarhetsgapet i den offentliga ekonomin har reformen marginell betydelse.

Produktiviteten

I internationell jämförelse hör Finlands kommunsektor till eliten i fråga om effektiv och ekonomisk verksamhet. Enligt en holländsk undersökning (Geert Bouckhert, 2004) produceras de offentliga tjänsterna i Finland mycket effektivt jämfört med andra EU-länder. I en jämförelse mellan OECD-länderna är den finländska hälso- och sjukvårdens andel av BNP helt rimlig. Av de nordiska länderna har Finland betydligt mindre BKT-andel och andel sysselsatta än Danmark och Sverige, trots att skyldigheterna är närapå de samma. Skillnaden gentemot Sverige är omkring 5 procentenheter för båda andelarna.

I förhållande till bruttonationalprodukten har de totala utgifterna för den kommunala servicen i Finland inte förändrats nästan alls under de senaste 20 åren, trots att kommunsektorns uppgifter och ansvar har utökats betydligt. År 1990 hade kommunsektorn omkring 460 000 anställda, medan personalstyrkan idag är cirka 430 000. Enligt den här måttstocken har kommunsektorn haft en gynnsam produktivitetsutveckling.

Mätning av produktiviteten inom den offentliga servicen

De produktivetsmått som för närvarande används inom den offentliga sektorn förmår inte i tillräcklig grad beakta förändringar i servicens kvalitet och effekter. Den nuvarande beräkningsmetoden, som till största delen bygger på Statistikcentralens input/output-mått, ger en vilseledande bild av kommunernas verksamhet, eftersom innehållet i output varierar i de kommunala tjänsterna rentav årligen, men framför allt på längre sikt. Till exempel är behandlingen av hjärtsjukdomar idag helt annorlunda än exempelvis för 5 år sedan, eftersom tekniken utvecklats. Ett annat exempel är äldreomsorgen, där vårdbehovet ökat för att klienterna blivit allt äldre och därför har sämre funktionsförmåga.

Mätningar som baserar sig på Statistikcentralens prestationskostnader har lett till rentav helt felaktiga slutsatser om produktiviteten och framför allt resultaten i kommunsektorn.

Strukturer och produktivitet

Förutom att kommunerna måste få kontroll över sina utgifter står de också inför den stora utmaningen att genomdriva fungerande strukturella reformer. Med tanke på produktivitetens utveckling är det viktigt att serviceproduktionens strukturer skapar goda förutsättningar för utveckling av produktiviteten och att de också innehåller tillräckliga sporrande element. Kommunernas autonomi ger möjlighet att utifrån kommunens egna utgångspunkter välja de bästa metoderna att producera service och kombinera olika metoder. Det här utgör en viktig del av ett serviceproduktionssystem som också främjar konkurrens och en mångsidig produktion av service.

Större kommuner medför inte automatiskt effektivare tjänster. I stora kommuner finns en risk för att förvaltningen blir stel. Hierarkierna förstärks och personalens möjligheter att utvecklas i sitt arbete kan försvagas. Produktivitetens utmaningarna avviker också delvis från varandra i kommuner av olika storlek och på olika håll i landet.

Det är också viktigt att ansvarsfördelningen mellan olika nivåer är tydlig så att den funktionella helheten kan tryggas och att service som kräver ett brett befolkningsunderlag utgår från tillräckligt stora områden. På så sätt tryggas samarbetet över sektorgränserna och en fungerande nivåstrukturering inom till exempel vården.

En mångsidig servicestruktur är viktig också för att kommunerna ska ha ett jämförelseobjekt för sin egen serviceproduktion. Viktiga samarbetspartner har alltid varit olika föreningar och organisationer, som har kompletterat den kommunala verksamheten.

Produktivitetshöjande åtgärder

I en enkät som finansministeriet utfört tillsammans med Kommunförbundet ombads de 20 största städerna ange viktiga produktivitetshöjande åtgärder. De tillfrågade ansåg det vara särskilt viktigt att se över servicenäten, framför allt att koncentrera stödtjänsterna, och att effektivera upphandlingen och förnya ICT-funktionerna.

Balansen och produktiviteten i den kommunala ekonomin

I dagens läge behöver kommunerna både snabbverkande sparåtgärder och produktivitetshöjande åtgärder med längre verkan.

Även om verksamhetsutgifternas förväntade årliga ökning i kommunerna och samkommunerna (ca 4 % per år) kan minskas med sammanlagt en procentenhet genom höjning av produktiviteten och anpassning av utgiftsutvecklingen i övrigt, så täcker det bara en del av finansieringsunderskottet i den kommunala ekonomin.

Inom den arbetsintensiva kommunsektorn skulle en snabb minskning av arbetsinsatsen leda till en så drastisk försämring av kvaliteten och tillgången på lagstadgade tjänster att en sådan utveckling inte är möjlig inom ramarna för den nuvarande lagstiftningen.

Det är nödvändigt att höja produktiviteten, men en produktivitetshöjning kan täcka endast en del av hållbarhetsgapet. Utöver produktivitetshöjande åtgärder och annan kontroll över utgifterna behövs en starkare finansieringsbas för kommunerna, en relativt gynnsam ekonomisk utveckling och en omdimensionering av kommunernas uppgifter så att de motsvarar kommunernas finansieringsmöjligheter.

3.2 Längre arbetskarriärer

Den viktigaste åtgärden för att få hållbarhetsgapet i den offentliga ekonomin under kontroll är att höja sysselsättningsgraden. I nordisk jämförelse har vi en låg sysselsättningsgrad. I Danmark

är 83 procent av arbetskraften yrkesverksam, i Sverige 76 procent och hos oss 69 procent. En del av skillnaden förklaras av deltidsarbete, som är vanligare i de andra nordiska länderna än hos oss. Andra orsaker är att en del unga studerar länge och att vi har många långtidsarbetslösa och svårssysselsatta. Till följd av brister i arbetshälsan har vi också stora problem med personalens arbetsförmåga, även om pensionsåldern höjts en aning under de senaste åren.

För att sysselsättningsgraden ska kunna höjas behövs det åtgärder i alla skeden av arbetskarriären, både i början, mitten och slutändan.

För de ungas del har man genom en samhällsgaranti sökt och söker fortfarande nya lösningar på situationen. Kommunerna har en avgörande roll i uppfyllandet av garantin. De måste därför garanteras tillräckliga verksamhetsförutsättningar så att de klarar av uppgiften.

Kommunsektorn har en central roll när det gäller att främja längre arbetskarriärer. Kommunerna ansvarar för anordnandet av utbildning och är den enda samlade kraften för den grundläggande utbildningen och yrkesutbildningen. I och med ungdomsgarantin borde kommunernas ansvar och betydelse som samlade kraft betonas ännu mer än tidigare så att kommunerna skulle få ett bredare ansvar för hela utbildningen på andra stadiet.

Det ökade antalet svårssysselsatta har lett till att allt fler långtidsarbetslösa är kunder hos både kommunen, FPA och arbetsförvaltningen. Eftersom arbetsförvaltningens resurser blivit knappare, har kommunernas ansvar för de svårssysselsatta ökat samtidigt som servicecentralerna för arbetskraft, som är ett gemensamt koncept för arbetsförvaltningen, FPA och kommunerna, har fått en allt större betydelse.

I enlighet med regeringsprogrammet står regeringen i beråd att införa ett sysselsättningspolitiskt kommunförsök, där ansvaret för aktivering av långtidsarbetslösa i större utsträckning överförs på försökskommunerna. Avsikten är att få till stånd en ny verksamhetsmodell som med beaktande av de lokala förhållandena skulle effektivisera åtgärderna för att få långtidsarbetslösa ut i arbetslivet.

Inom kommunsektorn är det synnerligen viktigt att sköta personalens arbetshälsa. Pensionsåldern i kommunsektorn har småningom stigit och är nu omkring 61 år. Såsom på andra håll i samhället går en stor del av de kommunalt anställda i pension på grund av arbetsoförmåga. Mer än hälften av invalidpensionerna inom kommunsektorn beviljas på grund av psykiska problem.

Kommunsektorn har satsat och satsar fortfarande allt mer på att få ungdomar snabbare ut i arbetslivet, att aktivera svårssysselsatta och att senarelägga pensioneringarna så att de närmar sig ålderspensionsåldern.

3.3 Kommunreformen

I regeringsprogrammet utlovas att den offentliga ekonomin ska bli stabilare och att Finland får behålla sitt nuvarande högsta möjliga kreditbetyg. Som en viktig metod nämns kommunreformen, som bygger på starka primärkommuner. Enligt regeringsprogrammet består en stark primärkommun av naturliga pendlingsområden och är tillräckligt stor för att självständigt kunna sörja för basservicen. För varje område ska utredas hurdan kommun- och servicestruktur som är ändamålsenlig.

För kommunstrukturen är det viktigt med ekonomiskt självständiga och starka kommuner, och där det inte är möjligt att bilda sådana kommuner behöver det mellankommunala samarbetet intensifieras. Samarbetet bör basera sig på funktionella pendlingsområden eller andra funktionella regionala helheter. På så sätt skapas utvecklingsdugliga enheter och en med tanke på produktivitetsutvecklingen funktionellt enhetlig grund för kommunindelningen. Samtidigt minskas de negativa externa effekterna mellan kommunerna.

För att den kommunala servicen ska kunna tryggas behövs utöver strukturella reformer också nya sätt att producera service. Utgångspunkten är att man med hänsyn till den kommunala självstyrelsen ska skapa livskraftiga och effektiva kommuner med bättre service än tidigare och främja ett intensivare och effektivare samarbete mellan kommunerna.

Både kommunreformen och produktiviteten är förknippade med stora förväntningar som gäller kommunernas verksamhet och ekonomi. Utredningar visar ändå att effekterna av strukturreformer också i bästa fall syns först efter en längre tid. Målet för kommunreformen är starka primärkommuner, men styrkan har inte entydigt definierats med hjälp av kommunalekonomiska nyckeltal.

Saldot för strukturreformen, som löper ut i slutet av 2012, är 59 kommunsammanslagningar och hundra kommuner mindre på Finlands kommunkarta jämfört med läget när reformen inleddes. I Kommunförbundets forskningsprogram för utvärdering av strukturreformen (ARTTU) bedömer man att reformen syns i den kommunala ekonomin först på längre sikt.

Efter en sammanslagning har den nya kommunen under de första åren i allmänhet större nettokostnader än tidigare. Fördelarna börjar gradvis synas i kommunens ekonomi efter några år, om kommunen lyckas utnyttja den utvecklingspotential som uppstår vid sammanslagningen. Hur länge det räcker innan den totala nyttan eventuellt överstiger kostnaderna varierar från fall till fall. Skillnaderna mellan de kommuner som går samman är stora och varje genomförd sammanslagning är unik.

Före kommunsammanslagningarna uppvisade 33 av 77 kommuner i forskningsprogrammet ARTTU underskott. De sammanslagningar som genomfördes 2003–2009 minskade antalet kommuner med underskott. En bidragande faktor var också den ekonomiska utvecklingen. År 2010 uppvisade 10 kommuner underskott.

Enligt en undersökning är den avgörande faktorn för effektiv service inte kommunens storlek, utan hur verksamheten och servicen tillhandahålls och organiseras.

Kommunförbundets och Tammerfors universitets undersökning visar att en omläggning av kommunstrukturen och kommunernas gränser knappast alls påverkar den kommunala ekonomin och därmed inte heller kommunernas förmåga att klara av de förestående ekonomiska utmaningarna.

Starkare primärkommuner och tydligare och starkare samarbetsstrukturer behövs uttryckligen av den anledningen att tillgången på service och arbetskraft kommer att ställa stora krav på kommunerna under de närmaste åren. Då kan alltför små enheter vara mycket sårbara.

Det har inte kunnat påvisas att ändringar i kommunstrukturen eller större kommuner direkt skulle leda till en ekonomiskt mer lönsam verksamhet, i varje fall inte på kort sikt. Som enskild åtgärd har en omläggning av kommunstrukturen alltså ingen verifierbar effekt på kommunernas förmåga att motverka hållbarhetsgapet i den offentliga ekonomin.

Utöver nya kommunstrukturer behövs nya metoder att producera kommunala tjänster. Dessutom behövs en hållbar balans mellan kommunernas uppgifter och interna finansiering.

4 Kommunernas medelsanskaffning

I kommunerna råder fortfarande ett stort tryck på investeringar, bland annat till följd av det stora renoveringsbehovet, förnyandet av tillväxtcentrum och den pågående strukturreformen.

Kommunernas investeringar uppgår årligen till omkring 3,5 miljarder euro netto (med nettoinvesteringar avses investeringsutgifterna minskade med finansieringsandelar och inkomster av egendomsförsäljning). Hälften av investeringarna gäller renoveringar. I vilken mån planerna förverkligas beror ändå mycket på den ekonomiska situationen i kommunsektorn och bland annat på lånekostnaderna och möjligheterna att få lån.

Lånekrisen har under hösten 2011 och början av 2012 spritt sig inom euroområdet, också till stater som har högsta kreditbetyg. Kreditvärderingsinstitutet har hittills topprankat Finland, men Standard & Poor's bedömer att utsikterna inte är särskilt ljusa. En eventuell nedgradering av statens kreditbetyg påverkar också rankingen av Kommunfinans och Kommunernas garanti-central, eftersom de enligt S & P:s principer inte kan ha bättre kreditbetyg än staten. I princip är tillgången till och priset på finansiering beroende av kreditvärdigheten. Priset påverkas alltså förutom av den allmänna räntenivån också av den riskpremie som placerarna kräver.

Den allmänna ränteutvecklingen är svår att förutspå. Europeiska centralbankens styrränta väntas stanna på sin rekordlåga nivå, men de långa räntorna avspeglar inte de ekonomiska förväntningarna utan i allmänhet placerarnas tolkningar av hur skuldkrisen skötts. De lån som tagits i början av 2000-talet börjar förfalla, och återbetalningen tär allt mer på kommunernas budgetar. Om räntenivån börjar stiga krymper spelrummet i den kommunala ekonomin ytterligare.

Om finska staten och Kommunfinans får sänkt kreditbetyg finns det risk för att det uppstår ett tryck på framför allt priset på finansiering, men eventuellt också på tillgången till den. Vilka de eventuella följderna blir är ännu oklart. I vilket fall som helst skulle kommunernas finansieringskostnader högst antagligen höjas, i värsta fall kännbart.

5 Stabilisering av den kommunala ekonomin

5.1 Regeringsprogrammet och den kommunala ekonomin

Kommunerna kommer i framtiden att fortsätta med sina åtgärder för att motverka hållbarhetsgapet. De viktigaste åtgärderna är att vidareutveckla produktiviteten och förlänga arbetskarriärerna. Samtidigt som kommunerna utvecklar åtgärder som stöder den ekonomiska hållbarheten på lång sikt, får de stora problem med sin inkomstbas. Regeringen väntas redan i samband med årets rambeslut vidta betydande anpassningsåtgärder, av vilka en del antagligen också kommer att gälla kommunerna.

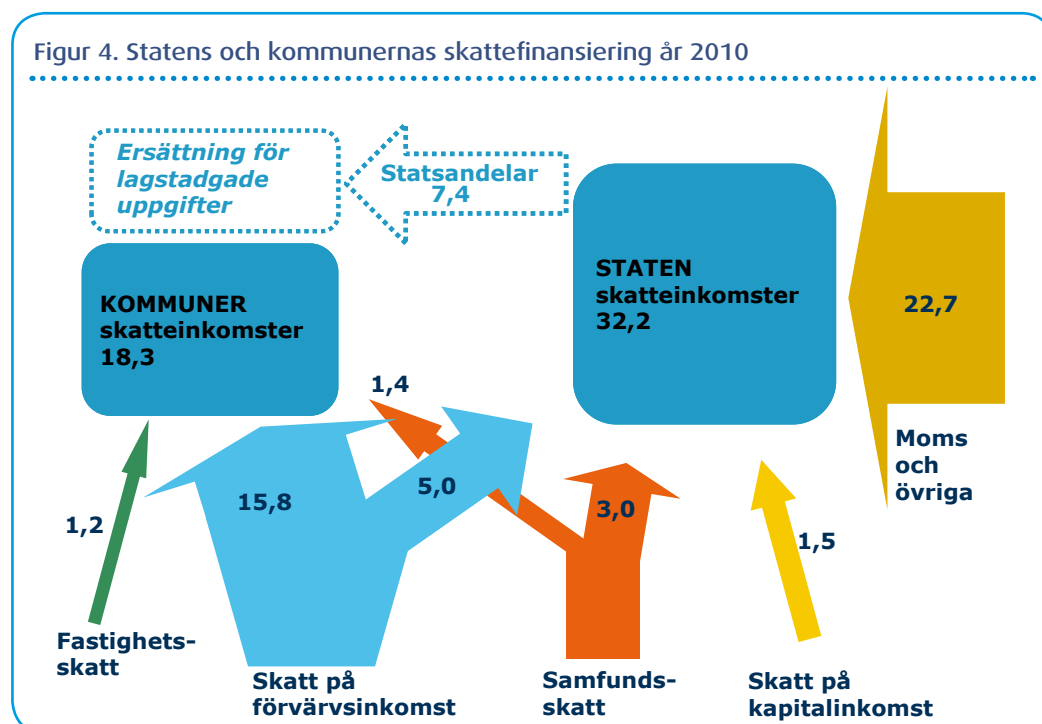
Den statsandelsnedskärning på 631 miljoner euro som fastställdes i regeringsprogrammet genomfördes i sin helhet för år 2012 genom att statsandelen för kommunal basservice skars ner med 115 euro per invånare i alla kommuner. År 2012 är statsandelsprocenten för kommunal basservice bara 31,42. Samtidigt utelämnades fastighetsskatten från utjämningen av statsandelen på basis av skatteinkomsterna, vilket gav upphov till drastiska förändringar i kommunernas tillgängliga inkomster per invånare. Skillnaden mellan de kommuner som förlorat mest och de som vunnit mest är rentav 700 euro per invånare.

I regeringsprogrammet betonas att kommunernas skatteunderlag bör stärkas. I fortsättningen är det meningen att de inkomster som kommunerna går miste om till följd av skatteavdrag ska ersättas direkt inom skattesystemet.

För att samhället ska kunna fungera och hållas stabilt är det i den nuvarande kärva ekonomiska situationen viktigt att bördan delas rättvist. Om trycket på att höja kommunalskatten blir stort, växer ojämlikheten mellan olika delar av landet och mellan olika befolkningsgrupper. Till

exempel kan de som är beroende av kommunala hälso- och sjukvårdstjänster få sämre tillgång till tjänster på lika villkor om kommunernas finansiella ställning försämras väsentligt. Om kommunalskatten stramas åt kännbart blir skattekilseffekten större, vilket försvårar sysselsättningen ytterligare.

I det här ekonomiska läget är det bättre att i första hand höja den statliga skatten och hålla kommunernas statsandelar på en så hög nivå som möjligt samtidigt som kommunernas skatteinkomstbas stärks. Kommunens skatteinkomster består av skatt på förvärvsinkomster, fastighets-skatt och kommunernas andel av samfundsskatten. Av statens skatteinkomster består merparten av mervärdesskatt.



5.2 Finansieringsbasen för den kommunala servicen måste stärkas

Under de senaste åren har de strama utgiftsramarna i statens budgetar gjort det ytterst svårt att utöka kommunernas inkomstbas genom en tillräcklig höjning av statsandelarna. Därför har man nu fokuserat på möjligheterna att täcka kommunernas finansieringsunderskott genom bredare skatteunderlag. För en breddning av skatteunderlaget talar också det faktum att kommunerna fortfarande inte har kompenserats för de höjningar av kommunalskatteavdragen som gjordes mellan slutet av 1990-talet och början av 2003. Samtidigt har kommunernas skyldigheter hela tiden utökats.

För att kommunerna ska kunna finansiera de tjänster som de ansvarar för måste deras inkomstbas stärkas. Det växande underskottet i den kommunala ekonomin kan inte täckas enbart genom höjning av produktiviteten.

Om inkomstbasen inte stärks finns det en risk för att kommunalskatten måste höjas kraftigt, vilket innebär högre skatt på förvärvsinkomster, dvs. beskattningen av arbete. Om underskottet i finansieringen av den kommunala servicen huvudsakligen täcks genom skärpt kommunalbeskattning ökar ojämlikheten mellan medborgarna och skattekillen blir större.

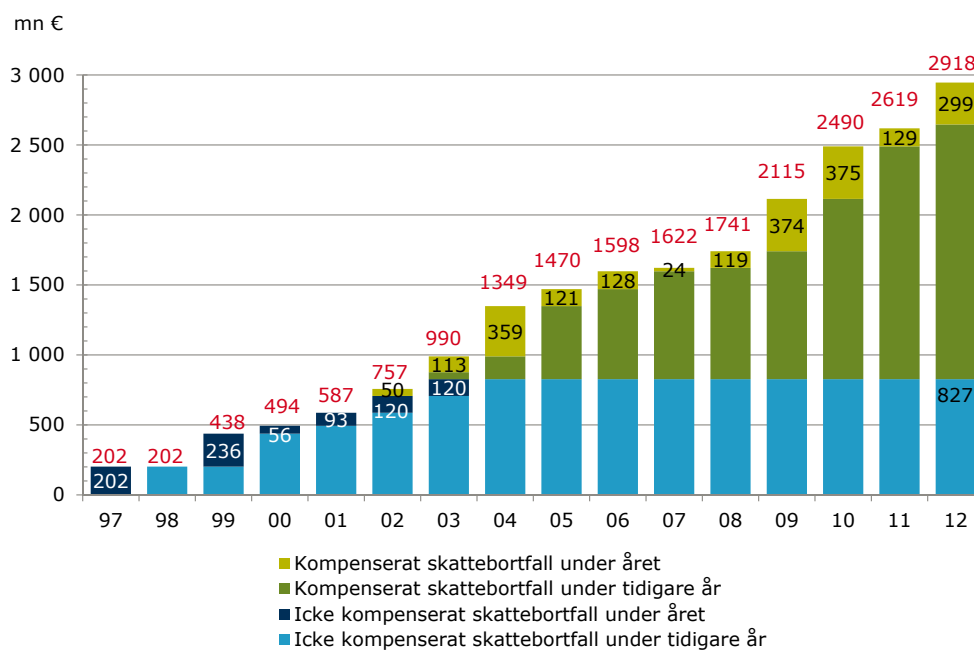
Statsminister Katainens regeringsprogram betonar kommunernas egna skatteunderlag och vikten av att öka fastighetsskattens betydelse i kommunernas skattefinansiering.

Kommunalskatten

Kommunernas inkomstbeskattning har under de senaste 15 åren präglats av krympande skatteunderlag då avdragen blivit allt större. Dessutom har det uppstått allt större skillnader mellan kommunernas nominella kommunalskattenivåer.

Merparten av skatteavdragen har komparerats kommunerna genom en motsvarande höjning av statsandelarna, men framför allt de kringkärningar av kommunernas skatteunderlag som genomfördes under åren 1998–2004 blev ändå okompenserade. Det okompenserade beloppet uppgår till 800 miljoner euro.

Figur 5. Uppskattning av skattelättnadernas inverkan på kommunernas skatteinkomster 1997–2012, mn €.

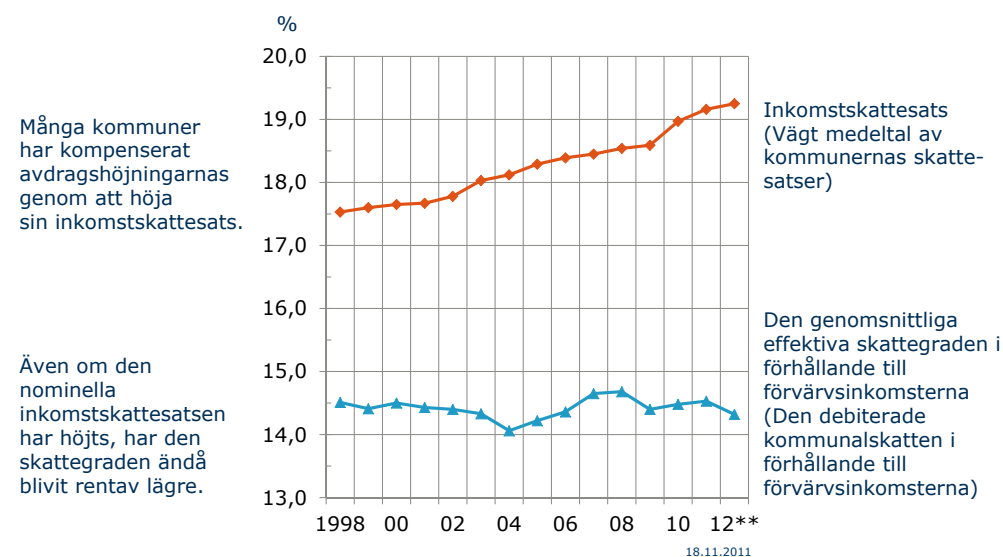


På grund av skattelättnaderna år 1997-2012 får kommunerna år 2012 cirka 2,9 miljarder euro mindre i skatteinkomster, varav över 800 miljoner inte har komparerats.

2.12.2011

Kommunalbeskattningen har på grund av avdragen blivit delvis progressiv samtidigt som skillnaden mellan kommunernas nominella och effektiva kommunalskatt har ökat väsentligt och nu är redan drygt 5 procentenheter.

Figur 6. Kommunernas nominella och effektiva kommunalskattesats 1998–2012.



Den genomsnittliga kommunalbeskattningen har alltså reellt sett inte skärpts alls under de senaste 14 åren, utan tvärtom lindrats en aning.

I fortsättningen är det viktigt att skillnaden mellan kommunernas nominella och effektiva kommunalskattegrad minskar och att eventuella ändringar i kommunernas skatteunderlag kompenseras kommunerna i första hand via skattesystemet.

Fastighetsskatt

Fastighetsskatten är en bra skatt för lokalförvaltningen, eftersom den ger stabila inkomster från år till år och är lätt att administrera. Dessutom finns det ingen risk för att skattunderlaget försvinner utomlands. Fastighetsskattens andel av kommunernas skatteinkomster bör höjas och den kan utvecklas på många olika sätt.

Uppgifterna i fastighetsregistren bör uppdateras och kommunerna bör garanteras rätt att få tillräcklig information ur Skatteförvaltningens register för sin egen intressebevakning. I samband med kommunernas egen granskning har det framkommit att uppgifterna i fastighetsregistret ofta är bristfälliga eller föråldrade. Med tanke på att beskattningen ska vara rättvis och medborgarna ska behandlas lika är det nödvändigt att uppgifterna uppdateras så att de motsvarar verkligheten. Det har också en stor ekonomisk betydelse för kommunerna att Skatteförvaltningens uppgifter uppdateras.

Fastställandet av de värden som används som grund för fastigheternas beskattningsvärden bör utvecklas så att de ligger närmare fastigheternas gängse värde. En ändring av fastställandet av beskattningsvärdena och införande av skäligare åldersavdrag på byggnader skulle ha en stor inverkan på inkomsterna av fastighetsskatten.

De övre gränserna för fastighetsskatten kunde höjas ytterligare, vilket skulle ge mer spelrum för de kommuner där fastighetsskatten nu ligger på den övre gränsen.

Om marken avskiljs från den allmänna fastighetsskattesatsen skulle kommunerna få mer spelrum i bestämningen av sina skattesatser och den lokala beslutanderätten skulle öka. För att bromsa upp ökningen av boendekostnaderna kunde en särskild skattesats fastställas för mark

som används för boende. I de tillväxtcentrum där det finns mark som planlagts för boende men ännu inte har börjat bebyggas borde man överväga att höja fastighetsskatten för obebyggda byggklara flervånings- och radhustomter.

Fastighetsskatten för olika typer av kraftverk bör förenhetligas. Fastighetsbeskattningen för vindkraftverk bör ändras så att fastighetsskattesatserna för kraftverk tillämpas på dem och så att åldersavdraget bättre motsvarar vindkraftsverkens faktiska användningstid.

I det nuvarande systemet omfattar fastighetsbeskattningen inte i tillräcklig grad gruvidrift. Gruvidriften håller snabbt på att öka i Finland, så fastighetsskattelagen borde ändras så fort som möjligt. Beskattningsvärdet för en gruva kunde i tillämpliga delar fastställas enligt samma principer som det nuvarande beskattningsvärdet för sten-, grus-, ler- och torvtäkter som hör till en gårdsbruksenhet. Alternativt kunde gruvavgiften höjas och en del av inkomsterna styras till de kommuner där gruvorna är belägna.

I fråga om naturskyddsområden och andra särskilda områden borde värderingen och fastighetsbeskattningen utredas.

Samfundsskatt

Kommunernas andel av samfundsskatten är viktig för den lokala näringspolitiken. Konjunktursvängningarna i samfundsskatten jämnas ut mellan kommunerna genom en utjämning av statsandelen på basis av skatteinkomsterna och genom att andelarna beräknas som ett genomsnitt för två skatteår. I samfundsskatteandelen har också beaktats det skattebortfall som uppstod i skogsdominerade kommuner när inkomster av skogsbruk började beskattas som kapitalinkomster. Det finns skäl att omvärdera skogsbruksinkomsternas andel och hur de ska beaktas i samfundsskatten, eftersom det nuvarande systemet är svåröverskådligt.

Kommunernas andel av samfundsskatten bör hållas kvar på minst 2012 års nivå också efter 2013.

Eventuella ändringar i samfundsskattesatsen bör kompenseras kommunerna fullt ut genom en ändring av kommunernas samfundsskatteandel.

Konjunktursvängningarna i redovisningarna av samfundsskatt kunde minskas ytterligare om redovisningarna räknades som ett medeltal av fler år än de nuvarande två.

Kapitalbeskattningen

Kommunerna borde få en rimlig del av kapitalinkomsterna, eftersom en person med kapitalinkomster har lika stor rätt att anlita kommunal service som den som betalar kommunalskatt. Ändå går inkomsterna av kapitalskatten helt och hållet till staten.

I inkomstbeskattningen försöker de som har stora förvärvsinkomster omvandla inkomsterna till kapitalinkomster, vilket har en stor inverkan på penningflödet mellan staten och kommunerna. I skatteredovisningarna har kapitalinkomsterna dessutom en stor betydelse för kommunernas och statens andelar, eftersom förvärvsinkomster och kapitalinkomster inte särskiljs i forskotts- och uppördsskedet. Det här gör kommunernas skatteinkomster ännu mer konjunkturkänsliga och ökar skillnaderna mellan förhandsredovisningarna och de slutliga redovisningarna, vilket gör det svårare för kommunerna att sköta sin ekonomi.

Regeringen står i beråd att höja kapitalinkomstskattesatsen och utvidga beskattningen av dividender som omfattas av kapitalbeskattningen. I det nuvarande systemet är det bara staten som vinner på en höjning av kapitalinkomstskatten, trots att det kan anses befogat att en del av skatten tillfaller kommunerna.

Övriga skatter

Inkomsterna av avfallsskatten borde tillfalla kommunerna, eftersom de ansvarar för avfallshanteringen. Dessutom är det ofta kommunerna som får istandsätta förorenad mark på s.k. herrelösa områden. Avfallsskattelagen bör ändras till att också gälla privata huvudmän för avstjälpningsplatser, så att konkurrensneutralitet uppnås.

Också möjligheterna att utvidga kommunernas skatteunderlag till att omfatta trafikrelaterade skatter och momsinkomster bör utredas.

Avgiftsinkomster

Klientavgiftsinkomsternas andel av kommunernas driftskostnader har under de senaste åren varit knappt 5 procent. På medellång sikt har trenden varit sjunkande. Det är viktigt att framför allt klientavgifterna inom social- och hälsovården indexhöjs så att den reella nivån kan hållas på minst den nuvarande nivån. Avgifterna har också en styrande effekt på efterfrågan. Avgiftsstrukturen framför allt inom social- och hälsovården borde utvecklas så att avgifterna kan få en större roll i styrningen av efterfrågan på tjänster.

6 Stimulans

Kommunerna och samkommunerna har under de senaste åren investerat omkring 3,5 miljarder euro per år i offentliga byggnader. Nivån kommer antagligen att bibehållas också under de närmaste åren, men renoveringarnas andel väntas växa till uppemot 70 procent. De renoveringar som omfattades av stöd uppgick år 2010 till drygt 300 miljoner euro inom social- och hälsovården och till omkring 250 miljoner euro inom den grundläggande utbildningen och gymnasierna.

I praktiken har statsunderstöden dragits in då understödsbeloppet uppgått endast till några miljoner euro. Understöd har betalats bara för byggande av grundskolor och bibliotek.

I samband med social- och hälsovårdsministeriets, miljöministeriets, Utbildningsstyrelsens och Kommunförbundets s.k. KUNKOR-projekt har kommunerna uppskattats ha en anseilig reparationsskuld. Det växande behovet beror främst på renoveringsbehovet för byggnader från 1970-talet.

Uppskattningsvis cirka 1 000 skolor behöver renoveras på grund av mögelproblem. Problem finns också framför allt i social- och hälsovårdsbyggnader. Särskild uppmärksamhet borde ägnas daghem, byggnader för äldreomsorg och sjukhusens vårdavdelningar. Hälsocentralerna har till största delen byggts på 1970- och 1980-talen, så de börjar vara i stort behov av renovering. De flesta sjukhusbyggnader är ännu äldre än hälsocentralerna.

Renoveringar av offentliga byggnader kan inledas snabbt och de har en stor inverkan på den lokala sysselsättningen. De ger också besparingar i sjukkostnader. Genom renoveringar kan man också höja energieffektiviteten och eliminera bland annat risken för vattenskador. Kommunerna, sjukhusen och hälsocentralerna har många färdiga planer, och också sådana projekt som ännu inte börjat planeras kan planeras i rätt snabb takt.

Kommunerna och samkommunerna har mestadels en klar bild av reparationsbehoven och tidsplanerade listor över projekt som väntar på finansiering. Särskilt mindre reparationsprojekt kan sättas igång snabbt. De kräver också mest arbetskraft.

Samhällsekonomiskt är projekten lönsamma också på lång sikt. Samhället skulle spara in på basservicekostnader om man kunde minska problemen med inomhusluften, och sjukvårdskostnaderna skulle minska om man kunde undvika frånvaro och kroniska sjukdomar som beror på mögel.



Närmare upplysningar:

Timo Kietäväinen
Vice verkställande direktör
Tfn 09 771 2700, 0400 486 043
timo.kietavainen@kommunforbundet.fi

Reijo Vuorento
Biträdande direktör
Tfn 09 771 2078, 050 667 41
reijo.vuorento@kommunforbundet.fi



.....

Finlands Kommunförbund
Andra linjen 14, 00530 Helsingfors
Telefon 09 7711, fax 09 771 2291
foramn.efternamn@kommunforbundet.fi
www.kommunerna.net

ISBN 978-952-213-858-3
ISBN 978-952-213-859-0
Helsingfors 2012