

Kommunförbundets
NÄTPUBLIKATION



Anpassningsprogram för den kommunala ekonomin 2014–2018

12.2.2014

NÄRMARE UPPLYSNINGAR OM BAKGRUNDSPROMEMORIAN:

Ilari Soosalu, direktör, kommunalekonomiska enheten

Reijo Vuorento, biträdande direktör, kommunalekonomiska enheten

Minna Punakallio, chefekonom, kommunalekonomiska enheten

PÄRMBILD

Pixhill.com

ISBN 978-952-293-172-6 (tryckt)

ISBN 978-952-293-173-3 (pdf)

© Finlands Kommunförbund

Helsingfors 2014

Tryckeri: Tryckeriet i Kommunernas hus

Finlands Kommunförbund

Andra linjen 14, 00530 Helsingfors

PB 200, 00101 Helsingfors

Tfn 09 7711

Telefax 09 771 2291

www.kommunerna.net

Innehåll

Sammanfattning och förslag till åtgärder	4
Stort utgiftstryck i kommunerna	7
Finansieringsprincipen	8
Differentieringen bland kommunerna	9
Kommunförbundets förslag till anpassningsåtgärder för den kommunala ekonomin 2014–2018	10
Bakgrundspromemoria	12
Läget och utsikterna för den kommunala ekonomin.....	12
Regeringens strukturprogram	14
Bredare skatteunderlag för kommunerna	16
Statsandelsreformen.....	20
Revideringen av kommunallagen.....	22
Den kommunala strukturreformen.....	25
Kontroll över investeringar och finansiering	27
Resultaten av kommunenkäten.....	29
Bilagor	33

Anpassningsprogram för den kommunala ekonomin 2014–2018

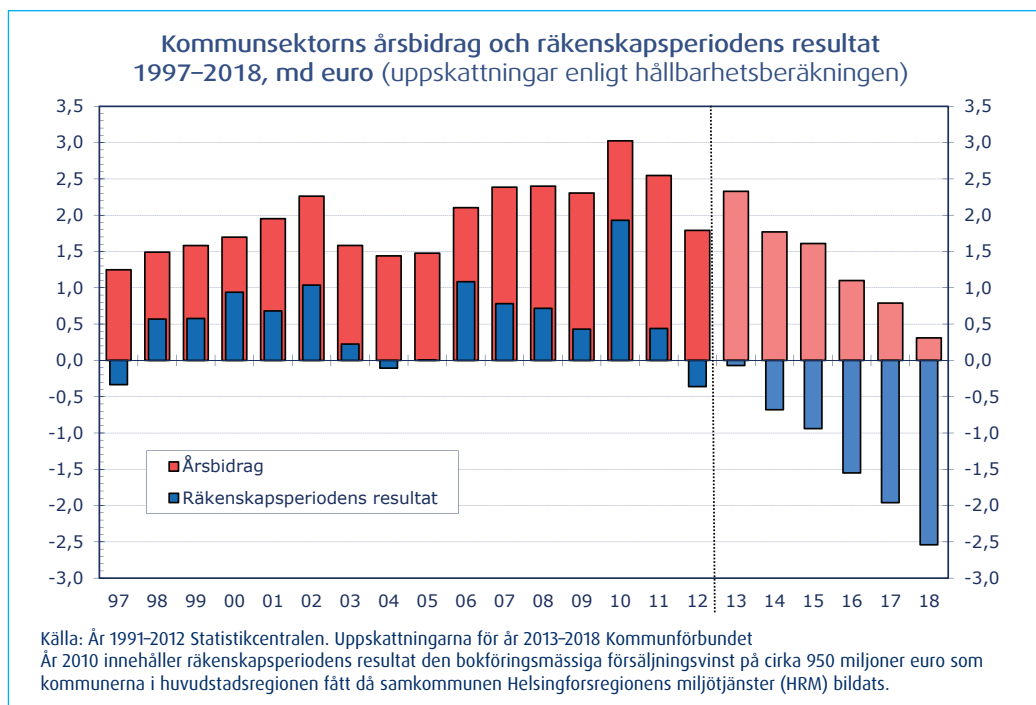
Godkänt av Kommunförbundets styrelse

Sammanfattning och förslag till åtgärder

Den ekonomiska recessionen i Finland har redan pågått i flera år. Vår handelsbalans och bytesbalans är fortfarande negativa och sysselsättningen har försämrats. Inflationen och räntenivån väntas vara fortsatt låga också inom den närmaste framtiden. Inom den arbetsintensiva kommunsektorn har kostnadsutvecklingen kontinuerligt överträffat de samhälls-ekonomiska tillväxtsiffrorna. Kommunernas uppgifter och efterfrågan på tjänster har ökat samtidigt som inkomsterna har minskat till följd av statsandelsnedskärningar.

Den kommunala ekonomin stärktes ändå en aning år 2013 till följd av kommunernas sparåtgärder, främst besparingar i personalutgifterna, och framför allt till följd av vissa engångsposter i beskattningen. I år visar den kommunala ekonomin ändå helt klart en nedåtgående trend på grund av skatteinkomsternas svaga utveckling, en ökad efterfrågan på tjänster och nya statsandelsnedskärningar. Kommunernas statsandelar minskar i år till och med beloppsmässigt.

År 2012 visade den kommunala ekonomin ett underskott på cirka 360 miljoner euro mätt med räkenskapsperiodens sammanräknade resultat. Förra gången räkenskapsperiodens resultat visade underskott i den kommunala ekonomin var år 2004 och före det 1997. Utan statsandelsnedskärningarna skulle den kommunala ekonomin för tillfället vara i balans. År



2012 utökade kommunerna sina investeringar en aning på grund av stora investeringsbehov och låg räntenivå. När den kommunala ekonomin stramas åt blir trycket på att minska investeringarna stort.

Underskottet i den kommunala ekonomin kommer att växa betydligt i år jämfört med fjolåret Kommunförbundets kommunalekonomiska enhet har gjort en uppskattning enligt vilken underskottet i den kommunala ekonomin kommer att växa med omkring 2,5 miljarder euro fram till år 2018, om ekonomin fortsätter att utvecklas långsamt och nya åtgärder inte vidtas.

Också i ett längre tidsperspektiv är situationen unik. Kommunerna har genom tiderna effektivt reagerat på ekonomiska förändringar som ibland varit svåra, men ändå kortvariga. Nu när recessionen dragit ut på tiden blir det allt svårare för den arbetsintensiva kommunsektorn att hålla ekonomin under kontroll.

När den ekonomiska tillväxten ligger nära nollstrecket kan kommunernas verksamhetsutgifter inte öka lika mycket som under tidigare år. Den normala utgiftsökningen på 4–5 % måste minska väsentligt och för en lång tid.

I basservicebudgeten, som utgör en bilaga till statsbudgeten 2014, förutspåddes förändringen i kommunernas kostnadsnivå bli cirka 3 % under de närmaste åren. Det står nu klart att denna nivå måste sänkas. Då efterfrågan på kommunala tjänster ökar med en procent per år finns det under de närmaste åren i praktiken inget utrymme alls för höjning av inkomstnivån och andra kostnadshöjande förändringar.

Löneuppgörelsen har för sin del tillfört klarhet i situationen – statsandelsindexet uppskattas i år bli cirka 1,5 procent. Sparåtgärderna bromsar också upp kostnadsutvecklingen.

Då över hälften av kommunernas utgifter består av personalutgifter är situationen mycket problematisk. I praktiken har kommunerna tre alternativ: att höja skatterna, fatta beslut om sparåtgärder och se över sina investeringsplaner. Trots sparbeslut kommer trycket på att höja de kommunala skatterna att öka kraftigt fram till år 2018.

Bolagiseringsskyldigheten som träder i kraft i början av 2015 kommer också att inverka på kommunernas inkomster och utgifter. De här ändringarna har ändå inte kunnat beaktas i denna översyn.

Kommunförbundet har kartlagt kommunernas egna uppskattningar av den kommande utvecklingen och kommit fram till att de stöder uppfattningen om sparbehoven under de kommande åren.

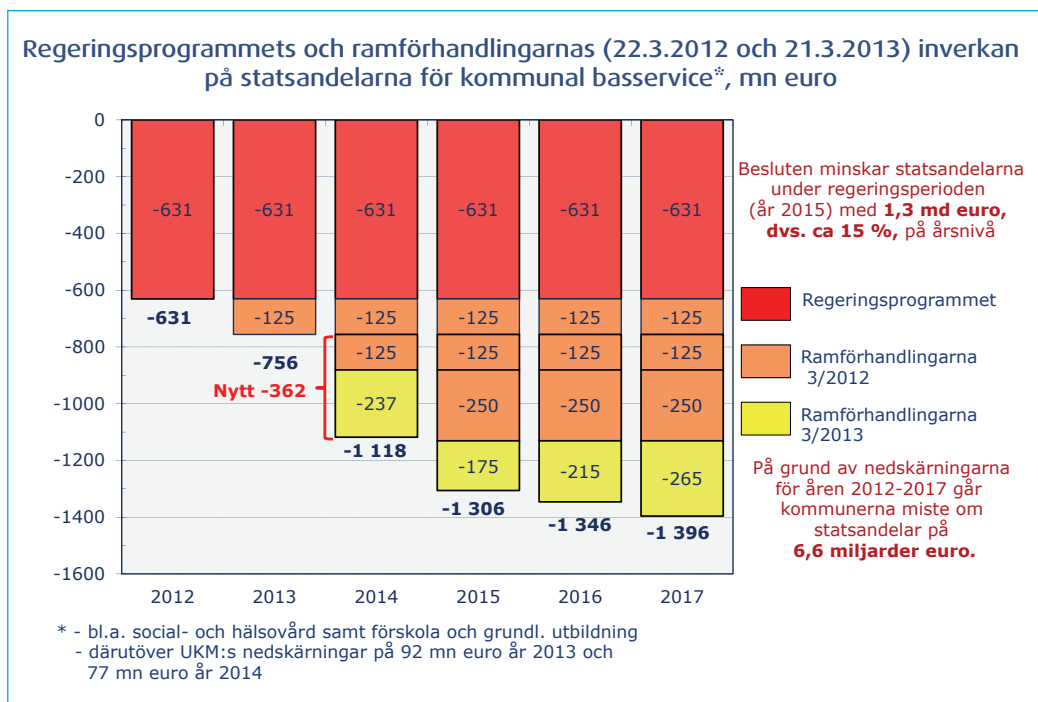
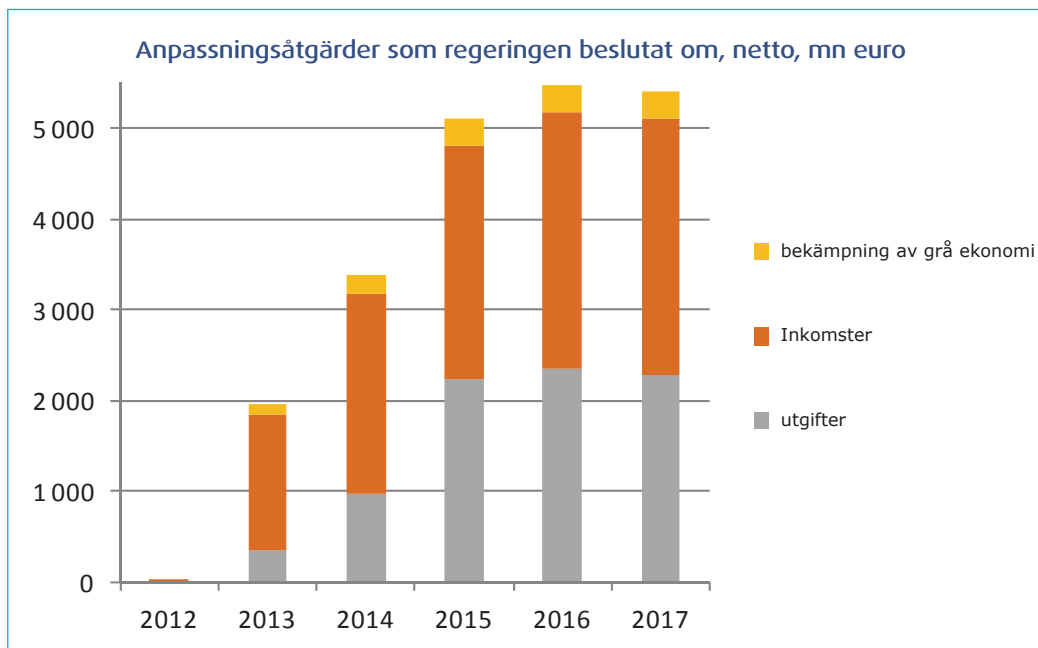
Enligt finansministeriets beräkningar är hållbarhetsunderskottet i den offentliga ekonomin 4,7 procent av BNP, dvs. cirka 9,5 miljarder euro. Omkring hälften, cirka fyra miljarder, hänför sig till tryggande av tjänster som kommunerna ansvarar för och den andra hälften till tryggande av inkomstöverföringar, främst en hållbar finansieringsbas för pensioner.

Enligt regeringens strukturprogram är det meningen att kommunerna själva ska få till stånd besparingar på omkring en miljard senast år 2017 samtidigt som staten stärker den kommunala ekonomin med samma belopp genom att minska kommunernas uppgifter och skyldigheter. Trots detta har det i basserviceprogrammet 2014–2017 fattats beslut om utökade uppgifter och skyldigheter för kommunerna till ett belopp av drygt 300 miljoner euro.

Kommunerna har fattat beslut om att höja sina skatter för år 2014 med nästan 400 miljoner euro och det är uppenbart att en motsvarande höjning är att vänta också år 2015. Kommunerna kommer att effektivisera sina sparåtgärder ytterligare. Enligt en utredning av KT Kommunarbetsgivarna kommer kommunerna i år att spara in cirka 600 miljoner euro i personalutgifter. Sparåtgärderna består framför allt av att visstidsbefattningar, vikariat och vakanser lämnas obesatta.

Om den ekonomiska tillväxten fortsätter vara mycket svag under de närmaste åren står den kommunala ekonomin inför nya anpassningsåtgärder. Då vår nuvarande välfärdsnivå bygger på en ekonomisk tillväxt på omkring 2 procent finns det nu skäl att ompröva strukturerna, uppgifterna och ansvarsfördelningen, och även kommunernas inkomstbas.

I regeringsprogrammet förutsätts det att statens skuldkvot minskar före regeringsperiodens slut och att underskottet i statsfinanserna stannar på högst 1 procent av bruttonationalprodukten.



Då dessa mål inte ser ut att bli verklighet kommer regeringen troligen bli tvungen att besluta om nya anpassningsåtgärder. Regeringens linje är att både skatthöjningar och utgiftsnedskärningar kalkylmässigt ska vidtas i lika stor utsträckning. Hittills har största delen av utgiftsnedskärningarna gått ut över kommunernas statsandelar, vilket lett till skatthöjningar i kommunerna. På så sätt har skatthöjningarnas andel av statens anpassningsåtgärder varit klart större än hälften.

Även om strukturella förändringar, såsom kommun- och servicestrukturreformen, har en stor inverkan på längre sikt, är den ekonomiska utvecklingen och sysselsättningsutvecklingen av avgörande betydelse för den kommunala ekonomin.

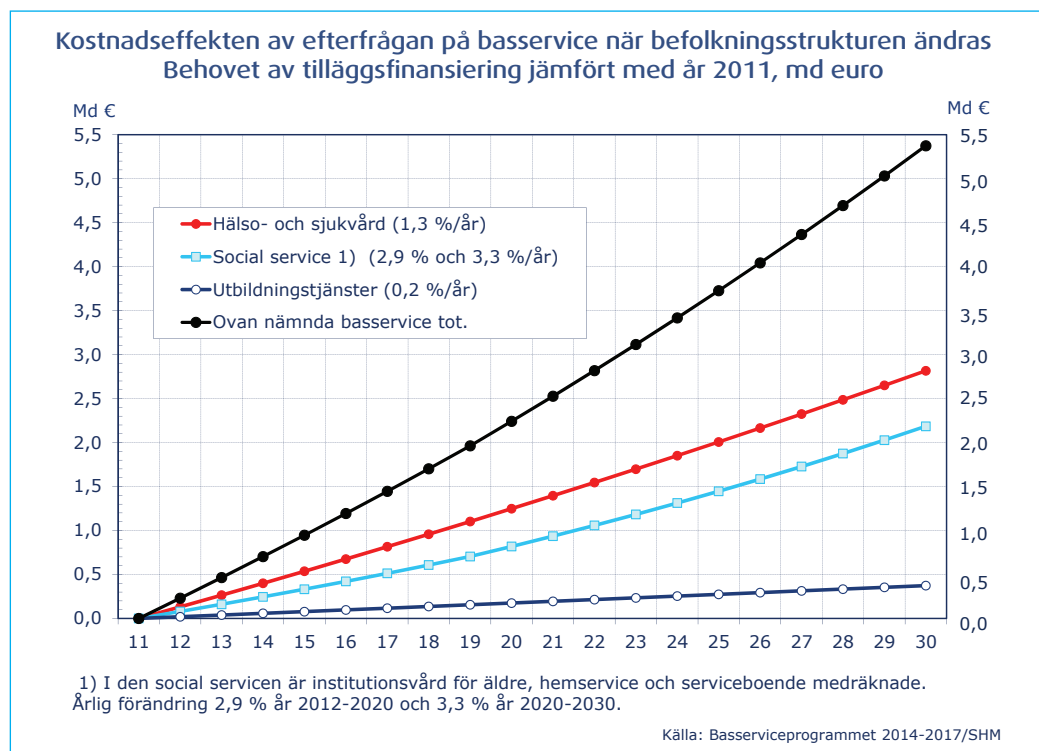
Kommunernas statsandelar har redan skurits ner kännbart. Om fler nedskärningar görs kommer medborgarnas lagstadgade rätt till tillräckliga kommunala tjänster att äventyras. För att kvaliteten och tillgången på lagstadgade kommunala tjänster ska kunna tryggas i hela landet med en rimlig kommunal skattegrad krävs det att kommunernas statsandelar inte skärs ner ytterligare och att kommunernas skatteinkomstbas breddas.

Utöver den svåra ekonomiska situationen står kommunerna också inför andra stora utmaningar. De största utmaningarna gäller den åldrande befolkningen, sysselsättningen, hållbarhetsunderskottet i den offentliga ekonomin och den stora ansamlingen av eftersatta reparationer.

Stort utgiftstryck i kommunerna

Enligt Statistikcentralens befolkningsprognos från 2012 kommer antalet invånare i arbetsför ålder år 2020 att vara 127 000 personer färre än år 2009.

De krympande arbetsföra åldersklasserna och den ständigt ökande livslängden kommer kännbart att försvaga äldreförsörjningskvoten (antalet 15–64-åringar i förhållande till dem



som fyllt 65) under de följande två decennierna.

Förändringarna i befolkningsstrukturen, det minskande antalet barn och personer i arbetsför ålder samt det växande antalet äldre innebär inte bara större efterfrågan på basservice utan påverkar också kommunernas och regionernas livskraft, inkomstbasens utveckling och därmed också möjligheterna att finansiera basservicen.

Inom vården och äldreomsorgen kommer behovet av tjänster att växa snabbt under detta och följande decennium. Behovet av vårdtjänster kommer under de närmaste åren att kalkylmässigt öka med cirka en och en halv procent per år, om användningen av vårdtjänster i de olika åldersgrupperna hålls på samma nivå som nu. Minskad statsandelnsfinansiering för de växande utgifterna inom social- och hälsovården innebär större finansieringsansvar för kommunerna och ökat tryck på skattehöjningar.

De eftersatta reparationerna och de stora investeringsbehoven i kommunerna ökar trycket på att ta lån. Motiverade investeringar får inte skjutas upp, eftersom det kan ha stora negativa konsekvenser för den regionala och lokala livskraften och underhållskostnaderna för kommunernas infrastruktur på lång sikt. Det gäller att överväga vilka fastigheter kommunen behöver äga och se till att de underhålls tillräckligt så att reparationsbehovet inte däms upp ytterligare i framtiden. Också alternativa metoder för finansiering och genomförande bör utvecklas.

Arbetsmarknadsstödsreformen innebär att kommunerna i början av 2015 får ett betydligt större ansvar för aktiveringen av svårsysselsatta personer och finansieringen av deras förmåner. Kommunerna blir då delansvariga för arbetslösa arbetssökande som får arbetsmarknadsstöd i mer än 300 dagar. Samtidigt blir systemet med servicecentraler för arbetskraften lagstadgat och utsträcks till hela landet. I och med att kommunernas ansvar ökar borde staten spara in utgifter på 150 miljoner euro. Reformen drabbar framför allt orter som genomgår en strukturomvandling och som också annars befinner sig i en mycket svår ekonomisk situation. Om reformen blir verklighet bör den genomföras kostnadsneutralt mellan staten och kommunerna. Kommunernas verksamhetsförutsättningar bör förbättras väsentligt i fråga om såväl tillgängliga resurser som befogenheter.

Finansieringsprincipen

Finlands Kommunförbund vill i den här situationen fästa särskild uppmärksamhet vid finansieringsprincipen. Principen innebär att staten ska se till att kommunerna har faktiska förutsättningar att klara av de uppgifter och skyldigheter som staten ålägger dem.

I tillämpningen av finansieringsprincipen bör utvecklingen beaktas på längre sikt. De nedskärningar av statsandelarna för kommunal basservice som det redan fattats beslut om kommer på 2017 års nivå att uppgå till 1 396 miljoner euro per år och på 2014 års nivå att uppgå till 1 118 miljoner euro per år. Också den föreslagna statsandelsreformen kommer att minska statsandelarna för många kommuner betydligt.

Nedskärningarna för åren 2012–2017 innebär att kommunerna kalkylmässigt går miste om sammanlagt 6,6 miljarder euro i statsandelar för kommunal basservice. Därutöver görs nedskärningar i statsandelarna för undervisnings- och kulturverksamhet.

Kommunerna har getts nya uppgifter och skyldigheter enligt principen att statsandelarna för dem ska vara över 50 procent i enlighet med regeringsprogrammet. Hittills har principen uppfyllts bara i fråga om äldreomsorgslagen. Trots den höjda statsandelsprocenten är kommunerna tvungna att sköta både tidigare och nya uppgifter och skyldigheter med en betydligt mindre helhetsfinansiering än tidigare.

Enligt basserviceprogrammet 2014–2017 har statens åtgärder varje år sedan 2011 haft en negativ nettoeffekt på den kommunala ekonomin. År 2014 blir effekten enligt basservicebudgeten -257 miljoner euro.

Kommunernas skuldsättning har fortsatt öka i snabb takt sedan början av 2000-talet. Kommunernas lånestock uppskattas växa från 13,8 miljarder euro år 2012 till cirka 17,7 miljarder euro år 2014 och cirka 28,7 miljarder euro år 2018, om inte kommunerna lyckas anpassa sina utgifter eller höjer sina skatter betydligt eller - vilket är sannolikt – gör båda-dera.

Anpassningsbehovet omvandlat till kommunalskattesats är omkring 2,6 procentenheter på 2018 års nivå (= uppskattad täckning av underskott utan åtgärder). På kommunnivå varierar detta kalkylerade höjningsbehov betydligt beroende på den beskattningsbara inkomsten per invånare.

Enligt regeringens strukturpolitiska program är syftet med gallringen av kommunernas uppgifter och skyldigheter att nå en kostnadsbesparing på en miljard euro på 2017 års nivå. Åtgärderna gäller ändå inte på något sätt år 2014. Också i bästa fall kan kostnadsbesparingarna troligen genomföras först från och med år 2016.

Under samma period är det också meningen att den offentliga ekonomin ska balanseras med ytterligare en miljard euro genom ökad produktivitet i kommunsektorn och höjning av de skatter som kommunerna beslutar om. Regeringens strukturpolitiska program är ett steg i rätt riktning, men löser inte problemen med balanseringen av den kommunala ekonomin.

Kommunförbundet anser att regeringens förslag inte visat att finansieringsprincipen uppfylls för kommunernas del och anser att ramarna för statsfinanserna 2015–2018 och det anknytande basserviceprogrammet bör ses över i enlighet med grundlagen när det gäller tillämpningen av finansieringsprincipen. Också bedömningsmetoderna i uppföljningen av finansieringsprincipen bör utvecklas.

Differentieringen bland kommunerna

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

När man ser till nedskärningarna av kommunernas statsandelar och statsandelsreformens sammantagna kalkylerade effekter på kommunalskattesatserna på 2014 års nivå, är det tydligt att det skett en kraftig differentiering mellan kommunerna. Skillnaden mellan den största och minsta höjande effekten på kommunalskatten är 8,4 procentenheter. Den största effekten är 7,6 procentenheter och den minsta -0,8 procentenheter. När kommunerna grupperas efter storlek är den höjande effekten störst i kommuner med färre än 2 000 invånare (3,6 procentenheter). Effekten minskar ju större kommuner det är fråga om: i kommuner med över 100 000 invånare är den höjande effekten 0,9 procentenheter.

Sammanlagt 67 kommuner har ett höjningstryck på mer än 3 procentenheter. För sex kommuner var den sammantagna kalkylerade effekten negativ.

Skillnaden mellan den högsta och lägsta kommunalskattesatsen har fortsatt öka. I fjol var skillnaden 5,5 procentenheter och i år är den redan uppe i 6,0 procentenheter. Ytterligheterna är 16,50 respektive 22,50 procent. För en person som tjänar cirka 3 000 euro i månaden innebär skillnaden kalkylmässigt ungefär 1 900 euro om året.

Kommunförbundets förslag till anpassningsåtgärder för den kommunala ekonomin 2014–2018

bredare skatte- och avgiftsunderlag för kommunerna:

- databaserna för fastighetsskatten bör uppdateras och fastighetsbeskattningen bör vidareutvecklas i syfte att öka skatteintäkterna
- en del av kapitalsskatteintäkterna bör överföras till kommunerna på ett sätt som utreds separat
- en utredning bör inledas om kommunernas ansvar för trafiken och dess kostnader och om möjligheterna att överföra en del av trafikskatterna till kommunerna
- avdragen i kommunalbeskattningen bör kompenseras kommunerna i första hand inom skattesystemet
- kommunernas andel av samfundsskatten bör hållas kvar på minst den nuvarande nivån också efter 2015.
- kommunerna bör få större spelrum i bestämningen av avgifter och de reella inkomster som avgifterna ger bör kvarstå på minst den nuvarande nivån

statsandelsreformen:

- målet för statsandelsreformen bör vara ett rättvisare och mer genomskinligt system som är neutralt vid kommunsammanslagningar och som har färre statsandelskriterier än det nuvarande systemet och som verkligen beaktar kostnadsskillnader mellan kommunerna och tryggar finansieringsprincipen
- statsandelssystemet bör också i fortsättningen trygga ett effektivt tillhandahållande av kommunala tjänster i hela landet med en rimlig skatte- och avgiftsbörda
- det skatteunderlag som används vid utjämningen av statsandelar på basis av skatteinkomsterna bör vara så brett som möjligt
- i yrkeshögskolereformen bör kommunernas slopade finansieringsandel i sin helhet finansieras genom minskning av statsandelarna för undervisnings- och kulturverksamhet
- den behovsprövade höjningen av statsandelen (tid. finansieringsunderstöd enligt prövning) bör också i fortsättningen ingå i systemet. Den bör få större vikt, inte mindre, och ökningen bör inte finansieras genom motsvarande minskning av statsandelarna till andra kommuner. Särskilda lösningar bör utvecklas för finansieringen av kommunala tjänster på orter som genomgår en strukturomvandling och för att hjälpa de kommuner som drabbats värst av fuktskadade byggnader
- ett fortsatt arbete med statsandelsreformen bör inledas så att ett fungerande system och grunderna för det ska kunna tryggas. Samtidigt bör en ny undersökning inledas som stöd för reformen
- när reformen fortgår bör administrationen av statsandelssystemet förenhetligas så att alla uppgiftsområden, också utbildningen på andra stadiet utgående från åldersklasser, samlas ihop

.....

kontroll över investeringar och finansiering:

- det statliga stödet till konjunkturpolitiskt viktiga kommunala investeringar bör fortsätta
- alternativa metoder att genomföra och finansiera investeringar bör utvecklas och det bör utredas hur nya parter kan fås med i arbetet med att främja ekonomisk aktivitet. Samtidigt bör kommunernas långsiktiga fastighetsstrategi effektiviseras
- statens och kommunernas finansiering av investeringar i infrastruktur bör tryggas på lång sikt. Det finns skäl att utreda alternativet att bilda ett aktiebolag, Infra Ab
- kommunernas investeringar är viktiga för både den ekonomiska utvecklingen och sysselsättningsutvecklingen inom området och för att få de eftersatta reparatio- nerna under kontroll. Om kommunens skulder hotar växa alltför snabbt i förhål- lande till kommunens ekonomiska bärkraft måste också investeringarna granskas kritiskt

kommunernas verksamhet, utveckling av förhållandet mellan kommunerna och staten:

- regeringens strukturpolitiska program bör i fråga om minskning av kommunernas uppgifter och skyldigheter genomföras så att den kommunala ekonomin i enlig- het med beslutet stärks med en miljard euro fram till 2017
- uppgifter och skyldigheter som det fattats beslut om men som ännu inte ålagts kommunerna bör omprövas, framför allt överföringen av ansvaret för finansie- ringen av arbetsmarknadsstödet till kommunerna
- finansieringsprincipen bör iaktas och uppföljningen av den utvecklas
- övergången till ett nytt styrsystem för den kommunala ekonomin år 2015 bör ske under kontrollerade former
- bekämpningen av den grå ekonomin bör fortsätta och effektiviseras
- kommunerna bör fortsätta med och effektivisera sina produktivitetshöjande åtgärder och främja längre arbetskarriärer
- kommunerna bör på frivillig bas aktivt fortsätta 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 stats- makten
- i kommunförsöken i samband med gallringen av kommunernas uppgifter och skyldigheter bör kommunerna ges större spelrum och mer befogenheter
- kommunerna bör inte ges fler uppgifter och de nuvarande bör inte utvidgas. Uppgifterna bör vara förenliga med kommunernas finansieringsmöjligheter.

Anpassningsprogram för den kommunala ekonomin 2014–2018

Bakgrundspromemoria

Läget och utsikterna för den kommunala ekonomin

I fjol stärktes den kommunala ekonomin främst till följd av tidsförskjutningarna i redovisningarna av kommunalskatt. I år kommer inkomstökningen ändå att stanna av och kommunernas årsbidrag kommer att försvagas drastiskt trots sparprogrammen och den återhållsamma löneuppgörelsen. Om det inte vidtas åtgärder för att stabilisera den kommunala ekonomin, kommer de svaga ekonomiska utsikterna och den långsamma utvecklingen av sysselsättningen att leda till att nivån blir ohållbar.

Läget för den kommunala ekonomin förbättrades i fjol

Kommunerna har i skuggan av de svaga ekonomiska utsikterna försökt hejda utgiftsökningen på många olika sätt. De har bland annat sparat in på personalutgifter, servicenät och lokaler och sålt egendom. Trots dessa anpassningsåtgärder fortsatte ändå verksamhetsutgifterna att öka snabbt i fjol.

Det kärva ekonomiska läget återspeglades i den kommunala ekonomin genom skatteunderlagen, bland annat då lönesumman växte långsamt. På grund av de höjda skattesatserna och redovisningsändringarna på cirka 400 miljoner euro var ökningen av kommunernas inkomstskatt dock mycket snabb. Förutom kommunalskatteinkomsterna ökade också inkomsterna av fastighetsskatt och samfundsskatt snabbt. Statsandelarna ökade dock bara måttligt, eftersom de ytterligare skars ner med 125 miljoner euro utöver den nedskärning på 631 miljoner euro som det tidigare fattats beslut om.

Det sammanlagda årsbidraget för den kommunala ekonomin ökade i fjol, men räkenskapsperiodens resultat låg ändå nära nollstrecket, och årsbidraget räckte inte till för att täcka avskrivningarna.

Inkomstökningen avtar i kommunerna

I år väntas ekonomin växa i och med den långsamt ökande exporten. Tillväxtutsikterna är ändå fortfarande mycket svaga och det finns en stor risk att tillväxten låter vänta på sig. Också på lång sikt är tillväxtutsikterna svaga och osäkra.

Kommunernas ekonomiska situation kommer att vara mycket ansträngd också i år. Trots höjningarna av kommunalskattesatserna kommer inkomstskatternas tillväxt att avstanna så gott som helt. Samfundsskatten och fastighetsskatten uppskattas öka snabbare än kommunalskatten i år, men dessa skatters betydelse för kommunernas inkomstbas är liten.

På längre sikt uppskattas skatteinkomsterna öka med drygt tre procent då ekonomin återhämtar sig.

Statsandelsnedskärningarna innebär en kraftig minskning av kommunernas interna finansiering, eftersom statsandelen för kommunal basservice skärs ner med 362 miljoner euro

i år. Med beaktande av befolkningsutvecklingen och indexjusteringen kommer statsandelarna att minska med över 100 miljoner euro. På längre sikt kommer statsandelarna att öka i obetydlig grad och få en mindre roll som inkomstkälla för kommunerna.

Kommunernas verksamhetsutgifter fortsätter att öka under de närmaste åren med en tillväxttakt på cirka tre procent. Om det inte fattas några nya beslut kommer ökningen av verksamhetsutgifterna inte att avta. Detta trots att den nya löneuppgörelsen som sträcker sig över de två följande åren är återhållsam och kommunerna givetvis fortsätter att utveckla sin produktivitet. Den kraftigaste utgiftsökningen förutspås liksom tidigare år gälla köp av tjänster. Investeringarna förväntas ligga på tidigare års nivå.

I år uppskattas det kommunala årsbidraget minska betydligt, med cirka 550 miljoner euro. Årsbidraget kommer också att ligga på en betydligt lägre nivå än avskrivningarna, vilket innebär att räkenskapsperiodens resultat klart ligger på minus. Skuldbeloppet uppskattas öka med cirka två miljarder euro.

Utsikterna för den kommunala ekonomin under de närmaste åren

På längre sikt påverkas den kommunala ekonomins utveckling av ett flertal strukturella reformer som planeras i fråga om bland annat kommungränserna och den kommunala servicen. Det har ännu inte fattats några beslut om reformernas innehåll på detaljnivå och deras inverkan kan därför inte bedömas på ett tillförlitligt sätt.

Kommunförbundet har uppdaterat uppskattningarna av kommunernas och samkommunernas resultaträkning och finansieringsanalys fram till år 2018 (bilaga). Kalkylen för basscenariot grundar sig på en genomsnittlig uppskattad ekonomisk tillväxt på 1,5 procent. Vid sidan av det har kommunernas och samkommunernas ekonomi också bedömts enligt ett alternativ med en långsam tillväxt på i genomsnitt 0,5 procent. I kalkylerna har inte beaktats bolagiseringskyldigheten som träder i kraft 2015 och dess effekter på kommunernas och samkommunernas inkomster. Prognoserna har inte heller beaktat de nya anpassningsåtgärderna och minskningen av kommunernas uppgifter och skyldigheter med en miljard.

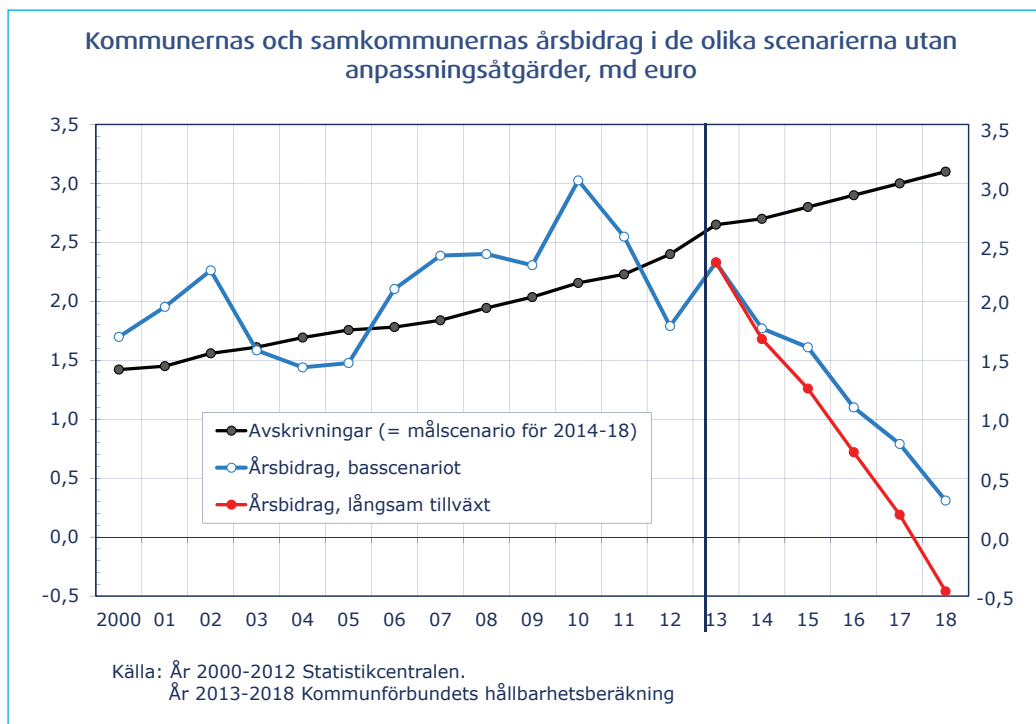
Under de närmaste åren kommer tillväxten i den kommunala ekonomins inkomstbas att dämpas bland annat på grund av befolkningens stigande ålder, den långsamma ökningen av sysselsättningen och de återhållsamma löneuppgörelserna. Inkomstbasen undergrävs också av nedskärningarna i statsandelarna under basserviceprogramperioden 2014–2017.

Avgiftsinkomsternas andel av driftskostnaderna har minskat på längre sikt, men under de senaste åren har andelen varit oförändrad. År 2012 inflöt två miljarder euro i avgiftsinkomster till kommunerna. Avgifterna bör i mån av möjlighet få en större tyngd i fortsättningen, eftersom de har en styrande roll i efterfrågan på tjänster framför allt inom social- och hälsovården.

I fråga om kommunernas utgiftsökning är ingen lättnad i sikte trots att löneutvecklingen inom de närmaste åren är måttlig och effektiviseringen av kommunernas verksamhet fortsätter. Det finns en stor risk för en kraftigare utgiftsökning under de närmaste åren.

Den ekonomiska utvecklingen enligt basscenariot leder till att kommunernas och samkommunernas sammanlagda årsbidrag kommer att ligga nära nollstrecket år 2018. Årsbidraget skulle då endast utgöra en knapp femtedel av nivån på det årsbidrag som prognostiserats för detta år. Det är mycket exceptionellt att den ekonomiska utvecklingen redan enligt basscenariot visar en så här svag utveckling för den kommunala ekonomin.

Om kommunerna inte vidtar kraftiga anpassningsåtgärder kommer kommunernas lånestock att öka med cirka 15 miljarder euro 2012–2018 och lånestocken skulle då uppgå till 28,7 miljarder euro år 2018.



En ekonomisk utveckling som är långsammare än basscenariot försvagar den kommunala ekonomin ytterligare, eftersom kommunernas skatteinkomster och övriga inkomster då ökar långsammare än i basscenariot. Visserligen blir då också ökningen av kommunernas lönekostnader mindre, men trots det växer kommunernas utgifter alltför kraftigt i förhållande till inkomsterna. I alternativet med långsam tillväxt ligger kommunernas och samkommunernas sammanlagda årsbidrag 0,5 miljarder euro på minus år 2018. Årsbidraget är då över två miljarder euro lägre än det årsbidrag som prognostiserats för detta år. Med en långsam ekonomisk tillväxt kommer länestocken att växa till över 30 miljarder euro år 2018.

I båda scenarierna är den kommunala ekonomins utveckling på en ohållbar nivå. För att bryta trenden behövs en rad olika åtgärder för att stabilisera den kommunala ekonomin. Ju tidigare åtgärderna kan genomföras, desto mindre nedskärningar behöver man göra.

Regeringens strukturprogram

Kommunförbundet har bedömt kostnadseffekterna av åtgärderna i regeringens strukturpolitiska program. Förbundets sakkunniga anser att förslagen inte kommer att minska kommunernas kostnader med en miljard euro fram till år 2017, utan summan kommer att vara mycket mindre än så. Förslagen är till många delar mycket flertydiga och det är omöjligt att lägga fram några exakta kostnadseffekter i detta skede.

Kommunförbundet anser att omläggningen av servicestrukturerna inom äldreomsorgen inte alls hör till listan över statens egna åtgärder, utan det är normalt utvecklingsarbete som har gjorts och som fortsättningsvis görs i kommunerna runt om i landet.

Statsminister Katainens regering fattade 30.11.2013 beslut om genomförandet av ett strukturpolitiskt program i syfte att stärka förutsättningarna för ekonomisk tillväxt och ska-

pa balans i den offentliga ekonomin. Att säkerställa genomförandet av strukturreformerna är ytterst viktigt för att hållbarhetsunderskottet i den offentliga ekonomin som uppskattats till 9,5 miljarder euro ska kunna åtgärdas.

Kommunsektorn har en betydande roll i arbetet för att få kontroll över hållbarhetsunderskottet, eftersom den kommunala servicens andel uppskattas vara rentav 5 miljarder euro. Det är tänkt att kostnader på cirka 3 miljarder euro ska sparas in på längre sikt. Detta mål är en stor utmaning under de kommande årtiondena.

Fram till år 2017 ska den kommunala ekonomin ha balanserats med två miljarder euro. En av de två miljarderna ska sparas genom en minskning av kommunernas uppgifter och skyldigheter enligt beslut som fattas av staten och den andra miljarden genom kommunernas egna åtgärder.

Statens styrmedel för balansering av den kommunala ekonomin kan delas in i två huvudsakliga delar:

- styrning av kommunernas ekonomi
- minskning av uppgifter och skyldigheter och kontinuerlig utvärdering

De åtgärder som gäller kommunerna har beräknats uppgå till sammanlagt 1 231 miljoner euro fram till 2017 enligt följande:

• minskning av kommunernas uppgifter	262
• minskning av kommunernas skyldigheter och uppluckring av normer	970
Totalt	1 231 miljoner euro

Om åtgärderna genomförs leder de till minskade statsandelar. Besluten om minskning av statsandelar fattas separat. Regeringen har meddelat att den förbinder sig till målet att stärka den kommunala ekonomin med en miljard euro fram till 2017.

I fråga om gallringen av kommunernas uppgifter och skyldigheter beaktas endast sådana förslag som bedöms minska de offentliga utgifterna i sin helhet. Överföringar av uppgifter från kommunerna till staten eller Folkpensionsanstalten har beaktats endast om de genom en koncentring av uppgifter eller på något annat sätt uppskattas ge produktivitet fördelar eller annan nytta. I anknytning till det här ska överföringen av den kalkylerade andelen av utkomststödet till FPA bedömas i samband med de kommande ramförhandlingarna.

Regeringen har också formulerat slutsatser för genomförandet av programmet. För kommunernas del är följande slutsats den viktigaste: ”Regeringen anser att den ska avhålla sig från att ge nya uppgifter och förpliktelser som ökar kommunernas utgifter utan att den samtidigt beslutar om att gallra i uppgifter och förpliktelser av motsvarande storlek eller om finansiering av de nya uppgifterna och förpliktelserna till fullt belopp. Denna princip tillämpas med tanke på rambeslutet i fråga om nya projekt. Dessutom ska de projekt som redan ingår i rambeslutet och som ökar kommunernas utgifter bedömas kritiskt i samband med rambeslutet.”

Sådana åtgärder som redan vidtas och för vilka det redan lämnats en regeringsproposition och som det fattats beslut om i ramarna för statsfinanserna 2014–2017 och i statsbudgeten för 2014 har alltså inte beaktats. En sådan åtgärd är till exempel förnyandet av arbetsmarknadsstödet från 2015.

Nytt styrsystem för kommunernas ekonomi

Regeringen har beslutat följande: ”För att trygga balansen i den kommunala ekonomin införs ett nytt styrsystem för kommunernas ekonomi. Syftet med systemet är att säkerställa den kommunala ekonomins hållbarhet. Styrsystemet är i fråga om sin långsiktighet och bindande verkan jämförbart med det nuvarande ramförfarandet inom statsfinanserna. Med det nya systemet säkerställs det att kommunernas uppgifter och förpliktelser är förenliga med balansen i den kommunala ekonomin.”

Enligt beslutet bör man i samband med planen effektivisera såväl regleringen i fråga om balanseringen av enskilda kommuners ekonomi som styrningen av kommunernas ekonomi på makronivå. Även förhållandet mellan stat och kommun bör beaktas i högre grad. För att kommunernas beslutsfattande ska följa de beslut som fattats inom offentliga sektorn i fråga om målen, ska kommunallagens bestämmelser om den kommunala ekonomin stärkas.

Den ekonomiska situationen i landets olika kommuner varierar kraftigt. Därför är det klart att det inte är möjligt, och inte heller nödvändigt, att skapa en gemensam finanspolitisk bestämmelse som skulle lämpa sig för alla kommuner i Finland.

Bredare skatteunderlag för kommunerna

Under de senaste åren har en omfattande strukturell förändring genomförts. Kommunalskatteunderlaget har urholkats då avdragen höjts och de förlorade skatteinkomsterna kompensrats i form av statsandelstillägg. Samtidigt har statsandelarna ändå skurits ner. I framtiden bör kommunernas skatteunderlag ligga på en hållbar nivå och vara tillräckligt brett så att kommunernas lagstadgade uppgifter kan tryggas och så att det inte uppstår ett alltför stort tryck på att höja kommunalskatten.

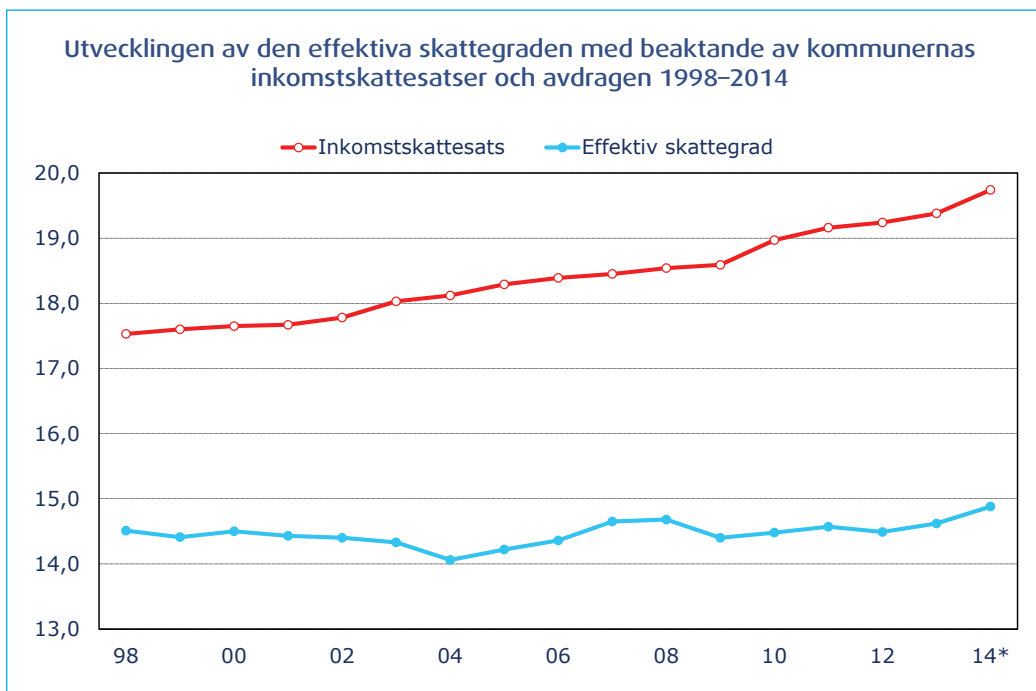
Statsminister Katainens regeringsprogram betonar vikten av kommunernas egen skatteintäktsfinansiering. I regeringsprogrammet sägs att ”Kommunernas förmåga att klara sina uppgifter och förpliktelser huvudsakligen genom egen skatteintäktsfinansiering ska främjas.” När det gäller kommunernas egen skatteintäktsfinansiering är linjen också att fastighetsskattens andel av kommunernas skatteinkomster ska ökas under valperioden.

Ansvar för skatteavdragen överförs på staten

År 2014 är den genomsnittliga nominella kommunalskattesatsen 19,74 procent, och skillnaden mellan den lägsta och högsta kommunalskattesatsen är 6 procentenheter (den högsta 22,50 procent, den lägsta 16,50 procent). Den så kallade effektiva skattesatsen som beaktar avdragen är uppskattningsvis 14,88 procent. Skillnaden mellan den nominella och effektiva skattegraden är störst (rentav över 8 procentenheter) i kommuner med låg inkomstnivå där avdragen i huvudsak gäller kommunalskatten och minst (cirka 2 procentenheter) i kommuner där inkomstnivån är hög och avdrag kan göras från statsskatten.

En ökande skillnad mellan kommunernas kommunalskattesatser leder till att ojämlikheten mellan kommuninvånarna växer. Personer som tjänar över 3 000 euro i månaden betalar över 1 900 euro mer i kommunalskatt om året i kommuner med den högsta kommunalskattesatsen än i kommuner med den lägsta skattesatsen.

Vid kommunalbeskattningen 2012 uppgick avdragen från förvärvsinkomster till närmare 25 miljarder euro, då avdragsgraden var över 20 procent i förhållande till inkomsterna. Dessutom gjordes avdrag på över 800 miljoner euro i kommunalskatten. Till följd av avdragen var beloppet av den debiterade skatten över 5,5 miljarder lägre än den skulle ha



varit utan avdragen. De förhöjda avdragen som införts under de tre senaste regeringarna har kompenseras kommunerna i form av statsandelstillägg. De avdragshöjningar som tidigare gjorts minskar ändå fortfarande kommunernas skatteinkomster med cirka 800 miljoner euro varje år. Många kommuner har kompenserat avdragshöjningarnas verkningar och statsandelsnedskärningarna genom att höja sin inkomstskattesats. Även om den nominella inkomstskattesatsen har höjts, har den effektiva skattegraden ändå rentav sjunkit.

Om skillnaden mellan kommunernas nominella och effektiva kommunalskattenivåer skulle minskas genom att ansvaret för den belastning som skatteavdragen innebär överförs på staten, skulle det öka den lokala demokratin och skattesystemets genomskinlighet samt kommunernas jämbördighet. Detta skulle väsentligt minska trycket på att höja kommunalskattesatserna.

Fördelningen av kapitalskatt mellan staten och kommunerna

En rimlig del av kapitalskatten bör tillfalla kommunerna. En del av kommuninvånarna får sina inkomster helt eller till en betydande del som kapitalinkomster. Dagens situation, där kapitalskattebetalarna inte direkt deltar i finansieringen av kommunala tjänster genom att betala kommunalskatt, upplevs på bred front som problematisk och orättvis.

Kommunförbundet har gjort beräkningar utgående från beskattningssuppgifterna 2011 och 2012 med antagandet att kommunerna skulle ha fått samma andel av kommuninvånarnas kapitalskatteinkomster som av samfundsskatten under dessa år (31,99 procent och 28,34 procent). Enligt kalkylerna varierade nyttan för de enskilda kommunerna mellan 39 och 728 euro per invånare. Då uppgifterna beaktades vid beräkningen av utjämningen av statsandelarna på basis av skatteinkomsterna (utjämningen för år 2013 beräknas enligt uppgifterna för 2011 och utjämningen för 2014 enligt uppgifterna för 2012), fördelades nyttan jämnare mellan kommunerna. Efter utjämningen var nyttan 80–120 euro per invånare i

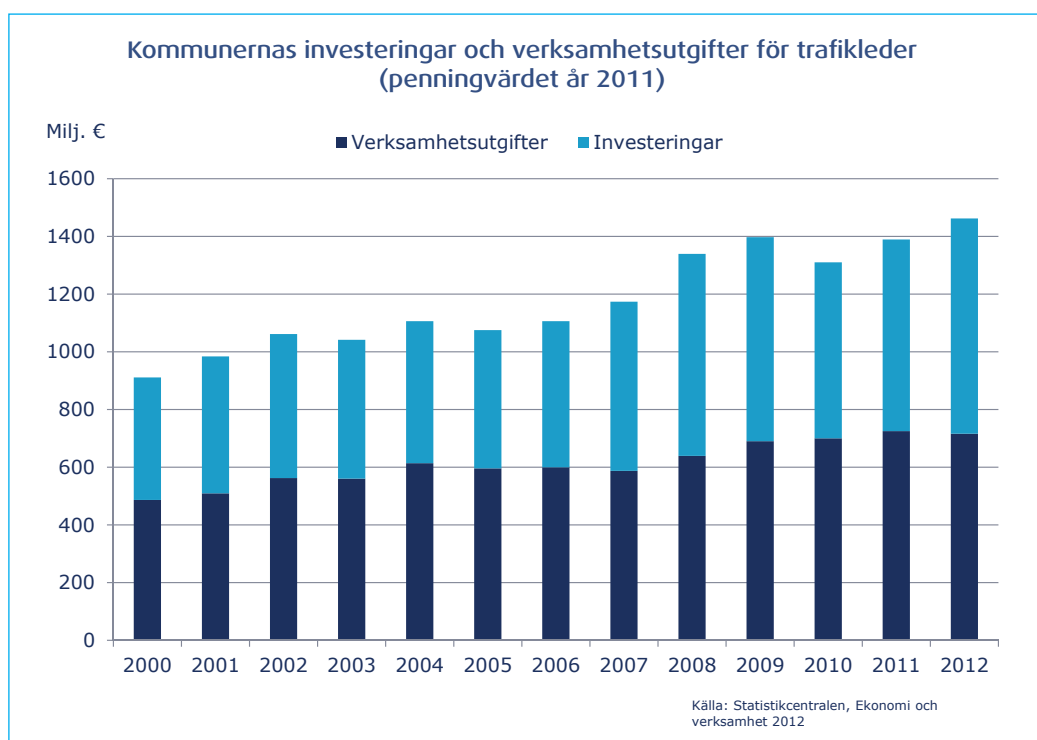
över 90 procent av kommunerna och den genomsnittliga nyttan var 115 respektive 91 euro per invånare under åren i fråga. Också efter utjämningen förekommer skillnader mellan kommunerna, men alla kommuners skatteunderlag skulle breddas och finansieringen av den kommunala servicen skulle bli mer rättvis.

Andel av trafikrelaterade skatter till kommunerna

Det är motiverat att bredda kommunernas skatteunderlag till att omfatta trafikrelaterade skatter. Kommunerna ansvarar för investeringar och underhåll av gatunätet inom sina detaljplaneområden. Enligt Statistikcentralens statistik över verksamhet och ekonomi 2012 uppgick verksamhetsutgifterna för kommunernas investeringar i trafikleder och deras underhåll till över 1 400 miljoner euro. Kommunernas utgifter för trafikleder är därför avsevärt högre än statens finansiering för landsvägar.

De detaljplanerade områdena och gatunätet i kommunerna har ständigt utvidgats, och därför har också ansvaret för trafiknätet ökat årligen. Kommunerna har dessutom ofta varit tvungna att också delta i kostnaderna för vägprojekt som staten ansvarar för, så att trafiknätet ska kunna utvecklas på ett ändamålsenligt sätt. Dessutom betalar kommunerna två tredjedelar av det offentliga stödet för kollektivtrafiktjänster (År 2011 var kommunernas andel enligt kommunikationsministeriets statistik cirka 270 miljoner euro). Behovet av det stöd som kommunerna betalar har ökat under de senaste åren i och med att bränsleskatten höjts.

Skatten på trafikbränslen, bilskatten och fordonsskatten bildar en fast trafikrelaterad helhet och kommunerna bör få en rimlig andel av den. Också i det fallet att skattegrunderna för trafik och fordon ändras bör man se till att fördelningen av skatterna till olika skatteta- gare är rättvis.



Kommunernas samfundsskatteandel

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 beaktats det skattebortfall som uppstod i skogsdominerade kommuner när inkomster av skogsbruk började beskattas som kapitalinkomster.

Kommunernas andel av samfundsskatten bör hållas kvar på minst nuvarande nivå också efter 2015. Eventuella ändringar i samfundsskattegrunderna och skattesatsen bör också framöver kompenseras kommunerna fullt ut genom en ändring av kommunernas samfundsskatteandel.

Utveckling av fastighetsbeskattningen

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 bör utvecklas på många olika sätt.

Finansministeriet har därför inlett ett utvecklingsprojekt som gäller fastighetsbeskattningen. Inom projektet har vissa problem i anknytning till fastighetsbeskattningen och utvecklingsmöjligheter utretts och utvecklingsåtgärder vidtagits.

I utvecklingen av fastighetsbeskattningen bör följande frågor ägnas särskild uppmärksamhet:

Uppgifterna i fastighetsregistren bör uppdateras och det bör skapas förutsättningar för enhetliga fastighetsuppgifter för kommunerna och staten. Det har också en stor ekonomisk betydelse för kommunerna att Skatteförvaltningens fastighetsuppgifter uppdateras.

Fastställandet av de värden som används som grund för fastigheternas beskattningsvärden bör utvecklas så att de ligger närmare fastigheternas verkliga värde. Nya beskattningsvärden och skäligare åldersavdrag på byggnader skulle ha en stor inverkan på inkomsterna av fastighetsskatten.

De övre gränserna för fastighetsskatten kan höjas ytterligare eftersom fastighetsskatten ligger på en låg nivå jämfört med till exempel många av de gamla EU-länderna, när man jämför fastighetsskattens andel av bruttonationalprodukten eller fastighetsskattens proportionella andel av kommunernas skatteinkomster.

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 enlighet med riktlinjerna i regeringsprogrammet ställdes fastighetsskatten utanför utjämningen av skatteinkomster. Konsekvenserna för de enskilda kommunerna varierar mycket och alla kommuner har inte möjlighet att ta igen de förlorade inkomsterna genom att höja fastighetsskattesatserna. Det skatteunderlag som beaktas i utjämningen av skatteinkomster bör vara så brett som möjligt så att kommunerna behandlas rättvist.

Stärkt skatteunderlag och bekämpning av grå ekonomi

Den grå ekonomin förorsakar ett betydande skatteinkomstbortfall som drabbar alla skattebetalare. Genom att bekämpa den grå ekonomin kan man stödja den lagliga företagsverk-

samheten. Arbetet för att bekämpa den grå ekonomin och ekonomiska brott bidrar till bättre verksamhetsbetingelser för de aktörer som tar sitt samhällsansvar och det främjar en sund konkurrens och ger ökade skatteinkomster. Effektiva metoder för förebyggande av grå ekonomi bör utvecklas aktivt.

Samtidigt måste man också se till att kommunerna har möjlighet att i samband med upphandling lättare än hittills kunna utreda samarbetspartnerns verksamhet. Om det finns mer omfattande information att tillgå om företagets verksamhet och hur de sköter sina lagstadgade skyldigheter, blir det lättare för kommunerna att utse ansvariga aktörer till samarbetspartner.

I den offentliga debatten har det förutsatts att kommunerna ska undvika upphandlingar via företag som har kontakter till skatteparadis och som av denna orsak betalar minimal skatt i Finland. I samband med upphandlingen har kommunerna dock inte några stora möjligheter att gallra bort tjänsteleverantörer på basis av skatteparadiskopplingar om bolaget sköter sina lagstadgade skyldigheter i Finland. Skattesmitning bör förhindras genom ändringar i skattelagstiftningen och genom bättre förutsättningar att på EU-nivå kunna åtgärda problem med skatteparadisföretag. En skyldighet att rapportera skatteavtrycket i enskilda länder skulle göra företagets verksamhet och betalningen av skatter mer genomskinlig.

Statsandelsreformen

I statsandelsreformen är det viktigt att se till att systemet blir rättvist, genomskinligt och neutralt vid kommunsammanslagningar och att finansieringsprincipen uppfylls. Det skatteunderlag som används vid utjämnningen av statsandelar på basis av skatteinkomsterna bör vara så brett som möjligt. I yrkeshögskolereformen bör kommunernas slopade finansieringsandel i sin helhet finansieras genom minskning av statsandelarna för undervisnings- och kulturverksamhet. I det fortsatta arbetet bör administrationen av statsandelssystemet slås ihop så att också utbildningen på andra stadiet är med utgående från åldersklasser. Den behovsprövade höjningen av statsandelen bör få större betydelse.

Den 12 december 2013 godkändes och publicerades ett preliminärt förslag om kriterier och provberäkningar för den pågående statsandelsreformen. Det är meningen att reformen ska behandlas och godkännas slutgiltigt våren 2014. Reformen avses träda i kraft 1.1.2015.

Principerna för det nuvarande systemet, såsom kalkylerade kostnader, bestämning enligt åldersstruktur, övriga centrala graderingsgrunder samt uppföljningen och justeringen av kostnadsfördelningen kommer fortsättningsvis att gälla. Statsandelen för kommunal bas-service kommer också i fortsättningen att beviljas primärkommuner. För att systemet ska bli mindre invecklat är det meningen att de nuvarande cirka 50 kriterierna skärs ner till elva. Samtidigt elimineras flera kriteriers överlappande verkningar. Systemet blir då enklare, tydligare och genomskinligare, och kriterierna blir mer tidsenliga.

Åldersstrukturen kommer att få mindre tyngd i bestämningen av statsandelarna, då sjukfrekvensen i de enskilda kommunerna får större betydelse (bilaga). Statsandelen enligt sjukfrekvensen kommer i fortsättningen att bestämmas kommunvis utgående från 12 centrala folksjukdomar som FPA för statistik över. Undersökningar har visat att de här sjukdomarna har en stor inverkan på kostnaderna. Den nuvarande föråldrade sjukfrekvenskoefficienten kommer att slopas. Det kommer att finnas koefficienter för hälso- och sjukvård, äldreomsorg och socialvård, vilka baserar sig på åldersstrukturen, samt koefficienter för hälso- och sjukvård och äldreomsorg, vilka baserar sig på folksjukdomar (bilaga). Det nya sättet att bestämma sjukfrekvensen innebär stora förändringar i statsandelarnas fördelning mellan de

olika kommunerna och olika områden i landet. Förändringarna baserar sig på undersökningar som utförts av Institutet för hälsa och välfärd (THL).

Den nuvarande allmänna delen per invånare ersätts med tilläggsdelar. Det medför att graderingarna och bestämningsgrunderna minskas. Ett nytt kriterium är självförsörjningsgraden i fråga om arbetsplatser. Genom det kriteriet riktas statsandelar till centralorterna. Den nuvarande bestämningen av avsides läge ändras genom att de fyra graderingarna blir två. Det kommer att medföra betydande förluster för vissa kommuner.

Då inkomstutjämnningen får större tyngd överförs över 700 miljoner euro (131 €/inv.) från kostnadsutjämnningen, i praktiken från kostnaderna för social- och hälsovård, till den kalkylerade utjämnningen av statsandelar på basis av skatteinkomster. Samtidigt höjs utjämningsgränsen till hundra procent. Av de kalkylerade intäkterna från fastighetsskatten för kraftverk föreslås hälften tas med i utjämnningen. I utjämningsstillägg får kommunen 80 procent av skillnaden mellan den kalkylerade skatteinkomsten och utjämningsgränsen. Självrisikandelen är då 20 procent, vilket kännbart minskar utjämningsstillägget i de kommuner som har de lägsta skatteinkomsterna. I utjämningsavdrag betalar kommunen 30 procent av den del som överstiger utjämningsgränsen utökad med överskridningens naturliga logaritm, varvid utjämningsavdraget blir progressivt och inte fast, vilket det är för närvarande (variationsintervall 30–38,1 %). Jämfört med den nuvarande utjämnningen förlorar kommunerna på den nya modellen om nyttan till följd av förändringen är mindre än 131 euro per invånare. Situationen kunde förbättras genom en sänkning av självrisikprocenten (bilaga).

Det är meningen att justeringen av kostnadsfördelningen mellan staten och kommunerna ska kvarstå, men justeringen föreslås bli årlig, varvid statsandelsgrunderna hålls bättre uppdaterade och ingen betydande eftersläpning uppstår. En övergångsperiod på fem år har föreslagits för reformen. Under de två första åren är det meningen att förändringen ska begränsas till 50 euro per invånare. Trots övergångsperioden kan belastningen för de förlorande kommunerna bli övermäktig.

Under beredningen har det beslutats att finansieringen av utbildningen på andra stadiet ska lämnas utanför reformen och att finansieringen fortsättningsvis ska beviljas utbildningsanordnaren, även om det ursprungligen var meningen att utbildningen på andra stadiet skulle tas med i reformen. Att kommunandelen i yrkeshögskolereformen delvis hänfördes till statsandelen för kommunal basservice var en besvikelse, eftersom det ytterligare minskar statsandelsprocenten för basservicen. Målet är att den slopade kommunandelen helt och hållet ska hänföras till undervisnings- och kulturministeriets förvaltningsområde, vilket skulle vara mindre ofördelaktigt för kommunerna.

Enligt provberäkningarna kommer kommuner med mindre än 10 000 invånare att förlora på reformen, medan större kommuner vinner på den. De största förlusterna kommer att uppgå till över 500 euro per invånare. Totalt 31 kommuner förlorar mer än 300 euro per invånare. De största vinsterna per invånare blir 300 euro. I 19 kommuner blir vinsten mer än 150 euro per invånare. Vissa kommuner som redan nu har en svag ekonomi kommer att förlora väldigt mycket.

Förändringar enligt provberäkningarna av statsandelsreformen

Enligt kommunstorlek	1 000 €	€/invånare
Under 6 000 inv.	-43 313	-89
6 000–10 000 inv.	-39 628	-90
10 001–20 000 inv.	-7 500	-11
20 001–40 000 inv.	12 009	14
40 001–100 000 inv.	11 613	12
Över 100 000 inv.	67 930	34

De preliminära beräkningarna av statsandelsreformen och de kalkylerade effekterna av statsandelsnedskärningarna år 2014 utvisar stora förändringar i inkomstskattesatserna. Den största effekten på en enskild kommun är 7,6 procentenheter.

Statsandelsreformens och statsandelsnedskärningarnas kalkylerade verkningar på kommunernas inkomstskattesats

Enligt kommunstorlek	Nedskärningarna, %-enheter	Reformen, %-enheter	Totalt %-enheter
Under 2 000 inv.	1,8	1,8	3,6
2 001–6 000 inv.	1,7	0,6	2,3
6 001–10 000 inv.	1,5	0,6	2,2
10 001–20 000 inv.	1,5	0,1	1,5
20 001–40 000 inv.	1,3	-0,1	1,2
40 001–100 000 inv.	1,3	-0,1	1,2
Över 100 000 inv.	1,1	-0,2	0,9
Totalt	1,3	0,0	1,3

De kommunvisa provberäkningarna har gjorts på 2013 års nivå. Kalkylerna kommer att ändras om grunderna ändras i det slutliga förslaget eller om fel uppdagas. Förändringar blir det i vilket fall som helst när kalkylerna görs på 2015 års nivå. Då beaktas statsandelsnedskärningar och åtgärder till följd av strukturprogrammet, vilket kan utläsas i den ovanstående tabellen som visar trycket på inkomstskattesatsen.

Revideringen av kommunallagen

I fråga om styrningen av och tillsynen över kommunens ekonomi är följande viktiga helheter under beredning: förhållandet mellan kommunerna och staten, utvidgning av ansvaren och skyldigheterna i budgeten och ekonomiplanen så att de omfattar hela kommunkoncernen, utveckling av kommunstrategin, strängare bestämmelser om skyldigheten att täcka underskott och en utvidgning av dem så att skyldigheten också gäller samkommuner, ändringar i bestämmelserna om förfarandet med kriskommuner och utvidgning av tillämpningsområdet så att det också omfattar samkommuner samt stärkande av revisionsnämndens ställning.

Basserviceprogrammet blir kommunalekonomiskt program

Det nya styrsystem som förutsätts i EU-direktivet om krav på medlemsstaternas budgetramverk är avsett att tillämpas förutom på statsfinanserna också på alla undersektorer inom den offentliga ekonomin. I Finland betyder det att styrsystemet ska gälla såväl statsfinanserna som den kommunala ekonomin och de lagstadda socialskyddsfonderna.

Det är meningen att förhandlingsförfarandet mellan staten och kommunerna ska bygga på det nya styrsystem som EU-lagstiftningen förutsätter. Basserviceprogramförfarandet föreslås bli ersatt i den nya kommunallagen med bestämmelser om ett förhandlingsförfarande mellan staten och kommunerna. I stället för det nuvarande basserviceprogrammet och basservicebudgeten ska det i förhandlingsförfarandet utarbetas ett kommunalekonomiskt program. Det ska också utarbetas en plan för den offentliga ekonomin. Det kommunalekonomiska programmet ska omfatta åtgärder som anges i planen för den offentliga ekonomin, till exempel specifika åtgärder för att uppnå balans i den kommunala ekonomin. I det kommunalekonomiska programmet ska det också ingå bedömningar av kommunernas omvärld, efterfrågan på tjänster och förändringar i kommunernas uppgifter samt den kommunala ekonomins utveckling. Det är tänkt att bedömningen ska gälla dels kommunernas lagstadda och övriga uppgifter, dels deras möjligheter att höja produktiviteten.

Arbetet med det kommunalekonomiska programmet ska ingå i beredningsprocessen för planen för den offentliga ekonomin. Processen motsvarar i stor utsträckning det nuvarande ramförfarandet för statsfinanserna. Det kommunalekonomiska programmet ska utarbetas i början av regeringsperioden och ses över årligen på samma sätt som ramarna för statsfinanserna. I det nya styrsystemet ska det enligt planerna införas ett förfarande där det sätts en eurobaserad gräns för sådana förändringar i kommunernas utgifter som beror på staten. Beredningen ska fokusera dels på samarbetet i kommunala frågor mellan olika ministerier, dels på samarbetet mellan staten och kommunsektorn. Kommunförbundet kommer liksom tidigare att representera kommunerna i förhandlingsförfarandet.

Kommunernas ekonomistyrning

I budgeten och ekonomiplanen beaktas hela kommunkoncernens ekonomiska ansvar och skyldigheter. Också målen för verksamheten och ekonomin gäller hela kommunkoncernen.

Det viktigaste redskapet för styrningen av kommunens ekonomi är budgeten och ekonomiplanen. Fullmäktige bör före årets slut godkänna en budget för följande kalenderår som är juridiskt bindande för kommunens förvaltning och samtidigt en ekonomiplan för en planperiod på tre eller flera år. När budgeten och ekonomiplanen utarbetas borde fullmäktige i enlighet med lagen beakta också kommunens ekonomi på koncernnivå. Det har föreslagits att kommunstrategin och koncernperspektivet ska ges en starkare roll i kommunens ekonomiplaneringsprocess genom bestämmelserna om kommunens ekonomi.

Kommunallagen föreslås få en ny bestämmelse om en kommunstrategi, där fullmäktige sätter upp långsiktiga mål för hela kommunens verksamhet. Syftet med kommunstrategin är att styra alla beslut och all verksamhet i kommunen enligt de mål som fullmäktige satt upp. Kommunstrategin skulle ändå inte vara juridiskt bindande utan av operativ och politisk karaktär.

Kommunstrategin ska realiseras i budgeten och ekonomiplanen och den ska innehålla kommunens och kommunkoncernens mål för verksamheten och ekonomin. Det är meningen att fullmäktige ska besluta om realiseringen av strategin i kommunens budget och ekonomiplan, där också realiseringsprogrammen konkretiseras och resurser anvisas för dem.

I budgeten och ekonomiplanen sätts målen för servicen och investeringarna upp för hela kommunkoncernen: kommunens olika uppgifter, affärsverken, dottersamfunden och samarbetsorganisationerna. I budgeten och ekonomiplanen anvisas också resurser för att uppfylla målen, antingen som budgetfinansierade anslag eller som specifik inkomst- eller kapitalfinansiering så att förutsättningarna för att sköta kommunens uppgifter tryggas.

Strängare bestämmelser om skyldigheten att täcka underskott – även för samkommuner

Ekonomiplanen ska också i fortsättningen vara i balans eller visa överskott under en planperiod på högst fyra år, och underskott i balansräkningen måste täckas. Den nuvarande skyldigheten att göra upp en ekonomiplan som är i balans och att täcka underskott har inte hindrat att det ackumulerats underskott i kommunernas balansräkningar. Den nuvarande bestämmelsen har gjort det möjligt att från år till år skjuta upp balanseringsåtgärder i ekonomiplanen till följande planperiod eller ännu längre in i framtiden och sedan i bokslutet reda ut huruvida ekonomiplanen är tillräcklig eller otillräcklig. Ekonomiplanen kan varje år planeras så att den är i balans, men i verkligheten uppnås balansen inte alltid. Då balanseringsåtgärderna skjuts upp har de inte längre någon verklig förbättrande inverkan på den ekonomiska balansen.

I beredningen av kommunallagen är målet att skärpa bestämmelserna om skyldigheten att balansera kommunens ekonomi och täcka underskott. Det har föreslagits att underskott ska täckas inom fyra år efter ingången av det år då bokslutet fastställs. Kommunen ska då i den ekonomiplan som görs upp efter att bokslutet för föregående räkenskapsår fastställts bestämma om specifika åtgärder för att täcka underskottet under de fyra följande åren. Då finns det inte längre några möjligheter att ständigt skjuta upp balanseringsåtgärderna från en ekonomiplan till en annan, eftersom ett underskott i bokslutet måste täckas under den nämnda perioden.

Den ändrade bestämmelsen ska tillämpas på underskott som ackumulerats efter att lagen trätt i kraft i kommuner som överskrider ett gränsvärde. Innan lagen träder i kraft är det tänkt att en övergångsbestämmelse ska gälla enligt vilken ekonomin ska balanseras och underskott täckas inom sex år.

Skyldigheten att täcka underskott och förfarandet för kommuner i en särskilt svår ekonomisk situation gäller för närvarande inte samkommuner. Därför har kommunernas underskott kunnat ansamlas i samkommunerna. Skyldigheten att täcka underskott ska därför utsträckas till att också gälla samkommuner.

Syftet med den föreslagna strängare skyldigheten att täcka underskott är i första hand att på ett trovärdigt sätt motverka att det uppstår nya underskott som ackumuleras i kommunernas balansräkningar. På så sätt förbättras balansen i hela den kommunala ekonomin. Också med tanke på kontrollen över ekonomin som helhet samt disciplin, genomskinlighet och solidaritet är det motiverat att ha enhetliga bestämmelser om kommunernas och samkommunernas underskott och hur de ska täckas.

Bestämmelser om kriskommunförfarande för kommuner och samkommuner införs i kommunallagen

Utvärderingsförfarandet för kommuner som befinner sig i en speciellt svår ekonomisk situation (det s.k. förfarandet med kriskommuner) är nära förknippat med de tidigare nämnda skärpta bestämmelserna om skyldigheten att täcka underskott. I dagsläget ingår bestämmel-

ser om utvärderingsförfarandet i lagen om statsandel för kommunal basservice. Det föreslås att bestämmelserna överförs till kommunallagen och utvidgas till att gälla även samkommuner.

Om skyldigheten att täcka underskott inom den föreskrivna tiden försummas eller om övriga kriterier uppfylls ska ett utvärderingsförfarande inledas för en kommun som befinner sig i en speciellt svår ekonomisk situation. Också under perioden för täckning av underskott ska kommunernas ekonomiska ställning följas upp och vid behov klassas kommunen som kriskommun. Principen är att kommunen ska klara av att täcka det ackumulerade underskottet. Om det verkar som om kommunen inte kan täcka sitt underskott ska utvärderingsgruppen som ansvarar för kriskommunsförfarandet liksom nu kunna göra en framställning om en eventuell kommunsammanslagning innan perioden för skyldigheten att täcka underskott går ut.

Det föreslås att kriskommunsförfarandet utvidgas till att gälla även samkommuner. Kriskommunsförfarandet för samkommuner kommer dock att ha andra kriterier och se annorlunda ut än det förfarande som tillämpas på primärkommuner. I fråga om samkommuner bör också samkommunens medlemskommuner kopplas till kriskommunsförfarandet. I stället för utvärderingsgruppen skulle en oberoende utredare ansvara för kriskommunsförfarandet för samkommuner.

Bestämmelserna om bokföringsskyldighet, bokföring och bokslut skulle vara lika som tidigare liksom också bestämmelserna om affärsverkens bokföring och bokslut samt om kommunens koncernbokslut. Bokföringslagen tillämpas på bokföringen och bokföringsnämndens kommunsektion ska också i fortsättningen ge anvisningar om tillämpningen av lagen. I det här skedet finns det inte några behov av ändringar.

Revisionsnämndens ställning stärks och uppgifterna preciseras i lagen

När det gäller granskningen av förvaltningen och ekonomin har det inte föreslagits några omfattande innehållsmässiga ändringar i kommunallagen, utan avsikten är främst att precisera de nuvarande bestämmelserna. De bestämmelser som gäller revisionsnämndens ställning och uppgifter är kortfattade, vilket har lett till olika tolkningar i kommunerna i synnerhet när det gäller uppgifter i anknytning till ordnandet av den allmänna förvaltningen. Avsikten med den nya kommunallagen är att stärka revisionsnämndernas ställning som oberoende utvärderare och betona betydelsen av resultatutvärdering. Det föreslås att kommunallagen kompletteras så att revisionsnämnden har tre uppgifter: utvärdering, ordnande av revision och övriga beredningsuppgifter. Avsikten är att de uppgifter som hör till revisionsnämndens beredningsansvar ska fastställas mer i detalj i lagen än för närvarande. Det har föreslagits att revisionsnämnden ska få en ny uppgift som gäller skyldigheten att uppgge bindningar och som ska ingå i kommunallagen. Revisionsnämnden ska behandla de förtroendevaldas och tjänstemannaledningens anmälningar och tillställa fullmäktige anmälan om bindningar. Det har också föreslagits att det införs en motsvarande bestämmelse i kommunallagen som i revisionslagen om att koncernens dotterbolag ska ha samma revisor som modersamfundet om det inte finns särskild anledning att avvika från denna huvudregel.

Den kommunala strukturreformen

Kommunstrukturen och strukturerna i den kommunala serviceproduktionen bör läggas om på frivillig basis och utgående från kommunerna samtidigt som kommunerna går in för ett tätare och effektivare samarbete.

Reformen bör utgå ifrån att ansvaret för tillhandahållandet av tjänster kvarstår hos kommunerna. På så sätt kan man trygga en framgångsrik verksamhet för kommuner med mycket olika regionala förhållanden och en resultatrik serviceproduktion i hela landet.

Kommunreformen kan utgå från kommunerna endast om kommunerna själva tar initiativ och om reformen beaktar de regionala särdragen. Det är viktigt att se över kommunstrukturerna och det kommunbaserade servicesystemet som en helhet från ett invånarperspektiv och med tanke på en fungerande service. Hur kan man bäst organisera beslutsfattandet som gäller markanvändning, boende och trafik till exempel ur hela stadsregionens perspektiv? Hur ska utbildningen på andra stadiet eller social- och hälsovården skötas kommunalt i regionerna?

Strukturutredningarna och samarbetet mellan kommunerna

Utredningarna av kommunstrukturen bör utöver kommunsammanslagningar också gälla samarbetet mellan kommunerna. På så sätt kan man undvika många separata utredningar och säkerställa att kommunerna frivilligt deltar i utredningarna. Det lönar sig för kommunerna att vara aktiva så att utredningarna kan göras ur ett brett perspektiv och utgående från kommunerna. Kommunerna har skäl att på eget initiativ göra utredningar och själva besluta om sin framtid. På det regionala planet bör kommunerna känna ett gemensamt ansvar för framtiden och finna gemensamma regionala lösningar. Många kommuner runtom i landet har redan visat prov på sådan initiativförmåga.

Kommunsammanslagningar

Kommunsammanslagningar innebär ökade kostnader strax före och efter sammanslagningen. Därför har det varit befogat att staten fortsättningsvis deltagit i finansieringen av kostnaderna i form av sammanslagningsunderstöd.

Reformen inom social- och hälsovården samt gymnasie- och yrkesutbildningen

Strukturreformerna inom social- och hälsovården bör genomföras i samråd med kommunerna. Inom social- och hälsovården är det särskilt viktigt att integrera social- och hälsovårdstjänster på primär nivå, få till stånd obrutna vårdkedjor mellan primärvården och den specialiserade sjukvården och att koncentrera i synnerhet högspecialiserad sjukvård till färre verksamhetsställen.

Det är kommunerna som i egenskap av utbildningsanordnare har befogenheter att omstrukturera gymnasiet och yrkesutbildningen. Reformen bör utgå från kommunerna och deras behov. Också strukturreformen inom yrkeshögskolorna är mycket viktig med tanke på regionernas och kommunernas utveckling och deras livskraftspolitik. Därför bör kommunerna ges betydligt större möjligheter att påverka yrkeshögskolereformen.

Kommunernas livskraft bör tryggas

Utöver den egentliga basservicen måste kommunernas resurser också räcka till att sköta den kommunaltekniska infrastrukturen och främja kommunens livskraft. Kommunernas näringspolitik omformas till en mer övergripande och nätverkande livskraftspolitik där man på ett nytt sätt fokuserar på kommunernas centrala roll i att utveckla verksamhetsförutsättningarna för näringar.

Ur nationellt perspektiv är det viktigt att inse att kommunerna också har andra roller än att finansiera tjänsterna. Kommunernas resultatrika verksamhet som bygger på en stark självstyrelse har hittills stärkt konkurrenskraften i vårt land. Kommunernas verksamhet kommer att få ännu större betydelse då efterfrågan på omsorgstjänster ökar i takt med befolkningens stigande ålder. För att förutsättningarna för en resultatrik kommunal verksamhet ska kunna tryggas krävs ett fruktbart samarbete mellan staten, de enskilda kommunerna och alla kommunala aktörer. Det är mycket viktigt att statens kommunpolitik klarläggs genom vidareutveckling av basserviceprogrammet och förfarandet med basservicebudgeten.

Kontroll över investeringar och finansiering

Kommunernas och samkommunernas investeringsbehov och behovet att åtgärda eftersatta reparationer har vuxit sig mycket stort. I kommuner med hållbar ekonomi måste man överväga att upprätthålla en tillräcklig investeringsnivå för att kunna upprätthålla tillväxt och sysselsättning. Koncernperspektivet måste utvecklas och nya finansieringslösningar främjas.

Finlands relativt låga offentliga skuld är en styrka i den europeiska ekonomiska omvärlden. Riskerna för en ökad skuldsättning har dock ökat och hela den offentliga ekonomins EMU-skuld håller på att överskrida gränsen i Maastrichfördraget (max 60 procent av BNP).

De internationella kreditvärderingsinstituten har beviljat finska staten, Kommunfinans samt Kommunernas garanticentral bästa kreditbetyg (AAA). Den offentliga sektorn är en betydande investerare (t.ex. i infrastruktur), vilket i sin tur återspeglas i finansieringsbehoven. Då statens kreditvärdighet i praktiken utgör den övre gränsen för den offentliga sektorns kreditvärdighet ligger det i statens och kommunernas gemensamma intresse att behålla kreditbetyget och förtroendet. Med tanke på skötseln av lånen kommer samarbetet mellan staten och kommunerna att bli allt viktigare bland annat i det nya ramförfarandet för den offentliga ekonomin och när det gäller kriterierna för kriskommun. De reviderade regelverken för samordning av EU:s finanspolitik har effekter för hanteringen av hela den offentliga sektorns EMU-skuld och indirekt för hela kommunsektorn.

Då den ekonomiska tillväxten är blygsam, kan risker inte undvikas. Då skuldsättningen ökar mer än ekonomin växer, ökar den relativa skuldsättningen och skuldbetalningsförmågan försvagas. Å andra sidan kan en ökande skuldsättning gynna ekonomin om tilläggsinkomsterna är högre än finansieringskostnaderna och bidrar till att övervinna recession.

Kommunernas och samkommunernas lånestock uppgick till 13,8 miljarder euro i slutet av år 2012. År 2013 var tillväxten uppskattningsvis 1,5 miljarder euro. Under de närmaste åren kommer tillväxten att ligga på minst samma nivå. Med de kommunala bolagen inberäknade fördubblas kommunsektorns lånestock. Man bör därför förhålla sig något kritiskt till tillväxttakten.

Kommunerna bör agera effektivt och främja verksamhetsförutsättningarna för näringslivet i den egna kommunen och i regionen. Förändringarna i befolkningens åldersstruktur och i region- och produktionsstrukturen påverkar dock kommunsektorn på olika sätt. Man måste se kritiskt på investeringarna och det finns anledning att prioritera ombyggnad och ersättande investeringar.

Kommunernas lånestock består till stora delar av investeringar i infrastruktur och verksamhetslokaler. Samtidigt har det uppstått en stor ansamling eftersatta reparationer: cirka 2,5 miljarder euro för infrastruktur och upp till 5 miljarder euro för verksamhetslokaler. Dessa siffror stiger fortsättningsvis. Dessutom har det uppstått en stor ansamling eftersatta

reparationer i samkommunerna, i synnerhet i sjukvårdsdistrikten. Denna i sig motstridiga situation är resultatet av en långvarig utveckling. De bakomliggande orsakerna är det ökade servicebehovet och konjunkturvaxlingarna. Under högkonjunkturen har det varit möjligt att i hög grad investera i nybyggande. Då den kommunala ekonomin stramats åt har man dragit ner på just investeringarna och å andra sidan också på skötsel och underhåll.

Kommunerna står inför en vändpunkt när det gäller infrastruktur och verksamhetslokaler. Mer resurser måste satsas på infrastrukturen och på att motverka förfall. Utvecklingen av nya produktions- och finansieringsmodeller måste fortsätta.

I fråga om verksamhetslokalerna är spektrumet av åtgärder betydligt bredare, och bör också användas i det rådande ekonomiska läget. I praktiken är kommunernas verksamhetslokaler sammanlagt alltför många i förhållande till det som krävs för kommunernas grundläggande uppgifter. Det behövs en effektivare ägarstyrning och långsiktiga riktlinjer för utveckling av serviceproduktionen. Som stöd för detta bör man bereda program och strategier för fastigheter och verksamhetslokaler. Det är nödvändigt att anpassa antalet verksamhetslokaler till behoven, man måste kunna avstå från överflödiga lokaler och i fråga om underhållet av fastigheter måste man gradvis gå in för ett förebyggande arbetssätt.

Skuldsättningens effekter har dämpats av den låga räntenivån. Det gäller ändå att inte låta sig förblindas av de låga räntorna som kan bidra till överskuldsättning. En eventuell höjning av räntorna i kombination med en ökad lånestock kan förorsaka stora problem. De totala räntekostnaderna är tillsvidare acceptabla men situationen för enskilda kommuner varierar stort. Kalkylmässigt innebär en höjning av räntan med en procentenhet i kommunernas och samkommunernas lånestock 2013 att ränteutgifterna ökar med omkring 150 miljoner euro. Verkningarna av de höjda marginalerna bör också beaktas. Också när räntenivån är låg bör finansieringen användas på rätt sätt - kortfristigt i huvudsak för att upprätthålla likviditeten, långfristigt för att finansiera investeringar.

Hantering av skuldsättningen

Skuldsättningen påverkas förutom av kommunens ekonomiska situation också av bland annat koncernstrukturen, finansieringsstrategin, kommunens utvecklingsskede och de uppgifter som kommunen sköter. Det finns således stora skillnader i kommunernas förmåga och behov att sköta sina lån och därför är det inte möjligt att sätta till exempel ett gemensamt lånetak.

Kommunernas och samkommunernas lånestock har de senaste åren utgjort 6–7 procent av bruttonationalprodukten, men andelen håller på att stiga. Det är viktigt att komma ihåg att då den ekonomiska aktiviteten är låg, ökar den relativa skuldsättningen. Man följer ofta också upp skuldbeloppet per invånare, men inte heller det beskriver kommunens situation (tillväxtkommun/kommun på tillbakagång) eller förhållandet till den egna regionen eller till andra kommuner av samma storlek. I vissa jämförelser har skuldsättningen satts i relation till kommunens tillgångar. Tillgångarna utgör visserligen en buffert, men möjligheten att utnyttja dem, dvs. likviditeten, är inte alltid entydig.

Ett relativt objektiva mått är låneskötselbidraget (årsbidraget + ränteutgifter/ränteutgifter + amorteringar). Bland annat med tanke på beredskapen inför ränterisker och investeringsbehov borde relationstalet vara minst 1,5, eller till och med 2. Som helhet betraktat har kommunernas och samkommunernas låneskötselbidrag sjunkit de senaste åren, då skuldbeloppet och ränteutgifterna ökat och årsbidragen försämrats.

I fortsättningen kommer låneskötselbidraget att vara viktigt också i uppföljningen av

koncernbolagens lån. Då måste man överväga bland annat vilken aktör inom koncernen som tar lån och hur investeringarna ska finansieras i framtiden. Här inverkar bland annat bolagiseringsskyldigheten, kommunernas kompetensområden, fastställande av kommunens borgensansvar (konkurrensaspekter) samt förändringar i rätten till ränteavdrag.

Med tanke på en kontrollerad skuldsättning är det viktigt att förutse förändringarnas betydelse för finansieringen av kommunens verksamhet och kommunernas ansvarsområden. De allt mångsidigare uppgifterna och mångfasetterade kommunkoncernerna medför behov bland annat av intern kontroll och riskhantering. Det ekonomiska läget bör bedömas på kommunkoncernnivå. Kommunkoncernens övergripande ansvar bör betonas mer än hittills. Man borde kunna definiera vad som är så kallad ”bra” skuld och säkerställa att alla investeringar är motiverade. Kriteriernas betydelse för olika typer av kommuner bör bedömas.

Nya alternativ för genomförande och finansiering

Finns det alternativ till en ökad skuldsättning? Kan till exempel privat kapital ha en roll i de offentliga investeringarna? Framförallt när det gäller verksamhetslokaler finns det många olika alternativ för genomförande och finansiering av projekt, exempelvis fastighetsleasing, livscykelmodeller och olika fondlösningar. Man måste ändå överväga nya alternativ noggrant för att kunna undvika oönskade verkningar. Varje lösning inverkar också på kommunens ekonomiska nyckeltal och på kriskommunkriterierna. Det viktigaste är att alternativen kan jämföras med enhetliga kriterier och att viktiga synvinklar har beaktats.

Behovet av aktiv riskhantering har ökat, men de enskilda kommunerna förhåller sig till riskerna på olika sätt. Kommunernas finansiella situation ser olika ut, liksom deras möjligheter och resurser. De viktigaste målen i riskhanteringen bör vara att identifiera väsentliga risker, fastställa riskgränserna och förbättra förutsägbarheten. Riskerna bör följas upp på ett övergripande plan och i enlighet med en trovärdig riskhanteringsstrategi.

För att de enskilda kommunernas och hela kommunsektorns skuldsättning ska kunna kontrolleras måste man framöver kunna analysera vilka kommuner och regioner som är mest pressade när det gäller riskhantering till följd av skuldsättningen. Det måste föras en diskussion om alternativa lösningar och om fördelningen av skulden inom kommunkoncernen. Man måste avväga vilka investeringar som bör göras - vad skulle det innebära för den lokala livskraften om investeringarna bromsades upp?

Utvecklingen av uppföljningsmått bör fortsätta. Låneskötselbidraget och den relativa skuldsättningsgraden måste bli ännu mer beskrivande, till exempel så att beräkningen av dessa beaktar kommunens inkomststruktur och inkomster.

Resultaten av kommunenkäten

Enkäten skickades till 100 kommuner. Kommunerna kommer att höja sina inkomstskattesatser ytterligare. De kommande räkenskapsperioderna visar underskott. Bruttoinvesteringarna och skuldsättningen ökar. Det finns en klar tilltro till att utgiftsutvecklingen blir måttfull. Nästan alla kommuner bereder sig på anpassningsåtgärder.

Bakgrund

Kommunförbundets kommunalekonomiska enhet genomförde i början av vintern en enkät som riktades till de ekonomiansvariga i kommunerna. Genom enkäten ville man få en helhetsuppfattning om kommunernas finansiella situation och utsikterna inför de närmaste

åren. Frågorna gällde utöver kommunernas ekonomiska situation också på vilka sätt och hur kraftigt kommunerna har anpassat sin verksamhet och ekonomi och hur situationen kommer att utvecklas. Enkäten skickades till hundra kommuner. De 30 största kommunerna togs med i urvalet. Urvalet kompletterades så att de olika landskapen och storleksklasserna skulle vara så väl representerade som möjligt. Svarsprocenten var 50, vilket representerar 55 procent av hela befolkningen. Samma frågor skickades också till 20 sjukvårdsdistrikt och svarsprocenten för dessa var 60 procent. Av enkätresultaten framgår mycket som väl kunde gälla hela kommunsektorn, men å andra sidan förekommer det också sådan utveckling som mer specifikt endast gäller de kommuner och ekonomiansvariga som deltog i enkäten och som därför inte direkt kan tillämpas på alla kommuner.

De kvantitativa frågorna gällde utveckling och synpunkter i fråga om befolkningen, personalen och skattesatsen 2012–2017. För att klargöra den ekonomiska situationen tillämpades nyckeltal för resultaträkningen med anpassningsåtgärder samt bruttoinvesteringar, lånestock och det ackumulerade överskottet för motsvarande år. De öppna frågorna gällde kommunernas anpassningsåtgärder, kommunsektorns ekonomiska situation och utsikterna under de närmaste åren för den egna kommunen. Siffrorna för 2017 är inte till alla delar fullständiga, så perioden som granskades preciserades till att gälla 2012–2016.

Resultat

Befolkningsutvecklingen var positiv och ökade kraftigt i kommunerna under åren i fråga. År 2016 uppskattades befolkningen rentav öka med över en procent på årsnivå. Under samtliga år visade personalantalet en sjunkande trend. Den betydande nedskärning av personalen som gjorts i en av de medverkande kommunerna under dessa år inverkade på siffrorna.

Av de kommuner som besvarade enkäten hade 43 höjt, eller tänker höja sin inkomstskattesats för åren 2013–2016. Av dem har 18 kommuner höjt eller tänker höja skattesatsen minst två gånger och 6 kommuner har höjt eller tänker höja skattesatsen minst tre gånger. Den genomsnittliga höjningen av inkomstskattesatsen uppskattades vara 0,5 procentenheter under perioden i fråga.

Verksamhetsbidraget bedömdes öka relativt måttfullt under åren 2013–2016, vilket i stor utsträckning beror på de anpassningsåtgärder, också kraftiga sådana, som kommunerna vidtagit eller planerat vidta. 47 kommuner av 50 uppgav att de vidtagit sådana åtgärder. Därför uppskattas också ökningen av verksamhetsutgifterna i dessa kommuner i genomsnitt ligga under 2 procent under den granskade perioden. Bedömningen visar på att det finns en relativt stark tilltro till att kostnadsutvecklingen kommer att vara måttlig.

Skatteinkomstökningen uppskattades till i genomsnitt cirka 3,7 procent som beror på att ökningen år 2013 nästan halverades (en ökning på 5,5 procent till 2,5 procent). Man uppskattade att statsandelarna kommer att minska kraftigt år 2014, men sedan under följande år förbli i det närmaste oförändrade.

Årsbidraget bedömdes under de första åren förbli på samma nivå som tidigare, men öka rätt kraftigt under de sista åren. Det här beror på en måttlig ökning av årsbidraget i kombination med skatteinkomstökningen. Årsbidraget uppskattades inte räcka till för avskrivningarna under ett enda av de aktuella åren. Av avskrivningarna och nedskrivningarna framgår de engångsavskrivningar 2012 och 2013 som föranleddes av kommunsektionens avskrivningsanvisning och som minskar avskrivningarna 2014. Räkenskapsperiodens resultat beräknas vara negativt under alla de år som granskades. Därför minskar också det influtna överskottet år för år.

Bruttoinvesteringarna ser ut att hålla samma nivå under samtliga år, dvs. i genomsnitt 2,4 miljarder euro. I bästa fall uppgår årsbidraget till cirka 50 procent av bruttoinvesteringarnas belopp. Eftersom årsbidraget inte räcker till för att täcka bruttoinvesteringarna ser det ut att leda till en ytterst kraftig ökning av lånestocken. Lånestocken ser ut att växa från år 2013 till år 2016 med cirka 860 euro/invånare och lånebeloppet kommer att uppgå till närmare 3 500 euro per invånare

De anpassningsåtgärder som ingick i de fritt formulerade svaren var bland annat gallring av köpta tjänster, indragning och utläggning av verksamhet, permittering av personal, oavlönad ledighet, nedskärning av icke-lagstadgade förmåner, effektivare användning av lokaler, samarbete med tredje sektorn, höjningar av taxor och avgifter, sänkning av servicenivån, förbättring av produktiviteten, ändring av ledningssystemet, införande av e-tjänster och satsningar på förebyggande service.

Anpassningsåtgärder som gällde investeringar och strukturer var försäljning av fastigheter, omläggning och nedskärning av servicenätet samt investeringstak.

Å andra sidan ansågs det viktigt att också satsa på utvecklingen av näringslivet, stärka företagsverksamheten och skapa arbetsplatser.

I de fritt formulerade svaren om kommunernas ekonomiska situation i allmänhet och utsikterna för kommunens egen ekonomi under de närmaste åren framgick det att det råder en ytterst stor osäkerhet och oklarhet i fråga om bland annat de ekonomiska utsikterna, kommunstrukturreformen och hälso- och sjukvårdsreformen, den oroväckande ökningen av lånebeloppet, det stora investeringstrycket och det ytterst svåra ekonomiska läget. Dessutom nämndes det ökade servicebehovet i kombination med det minskade inkomstunderlaget, nedskärningen av statsandelarna, överskott som blir till underskott, åtstramningen av den kommunala ekonomin, och man påpekade att kommunernas ekonomi inte håller för en enda ny skyldighet. Man nämnde också den specialiserade sjukvården i förhållande till annan service, det ökade antalet kriskommuner åren 2016 och 2017, minskningen av statsandelar men också förbättringen i och med statsandelsreformen.

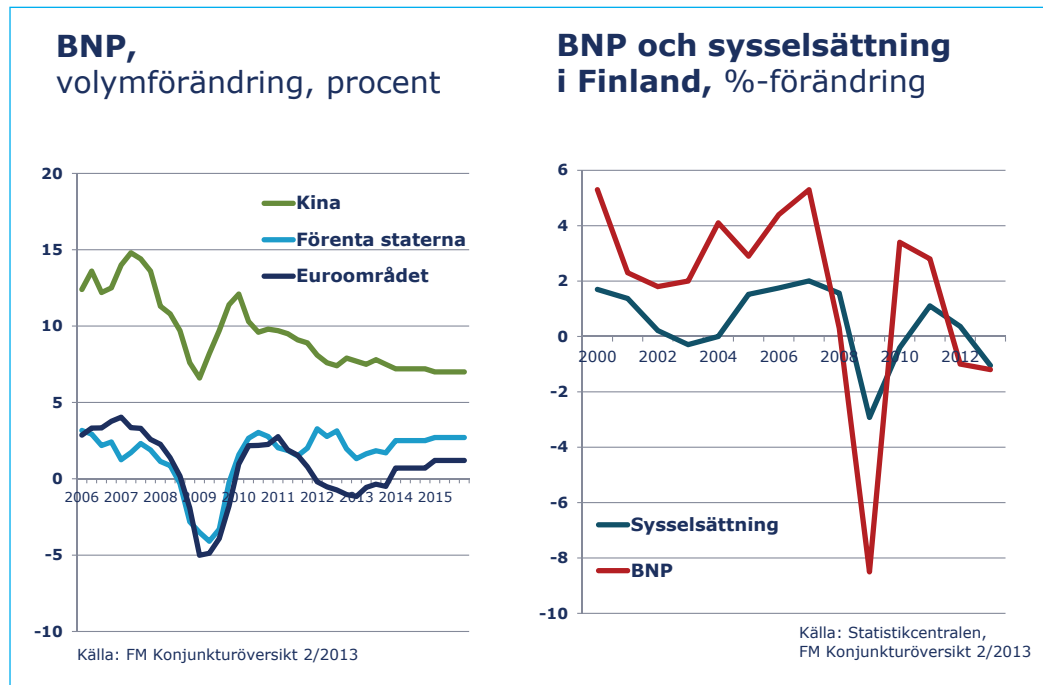
Anpassningsåtgärderna som de tillfrågade kommunerna uppgav omfattade sammanlagt 1,7 miljarder euro, med en fördelning på cirka 1,3 miljarder euro för driftsekonomin och cirka 0,4 miljarder euro för investeringar.

I samkommunernas svar betonades den ytterst kraftiga ökningen av verksamhets- och årsbidraget framförallt i början av perioden i fråga. Det uppskattades också att bruttoinvesteringarna och lånestocken kommer att öka mycket kraftigt. Lånestocken har bedömts växa med över 70 procent under den aktuella perioden. Det ackumulerade under-/överskottet bedömdes förbli negativt under hela perioden.

Årliga förändringar i vissa nyckeltal åren 2014–2016 för de kommuner som besvarade enkäten

Post	2014 Budget	2015 Ekonomiplan	2016 Ekonomiplan
Personal, förändring-%	-0,5	-0,5	-0,4
Verksamhetskostnader, förändring-%	1,5	0,7	1,9
Verksamhetsbidrag, förändring-%	1,9	1,7	1,7
Skattefinansieringen sammanlagt, förändring-%	1,8	2,9	2,1
varav:			
Skatteinkomster, förändring-%	3,2	3,6	2,5
Statsandelar, förändring-%	-3,2	0,0	0,7
Årsbidrag, förändring-%	0,2	15,8	4,7
Avskrivningar och nedskrivningar, förändring-%	7,8	-0,5	1,9
Årsbidrag, % av avskrivningarna	74	84	84
Bruttoinvesteringar, förändring-%	2,8	1,7	-3,4
Lånestocken, förändring-%	13,5	10,1	9,3

Bilagor



Uppskattningarna av den kommunala ekonomins utveckling fram till 2018, antaganden

- Kalkylerna baserar sig på två alternativa scenarier för den totala ekonomiska utvecklingen:
 - » ett basscenario
 - » ett scenario med långsam tillväxt
- Utgångspunkten är kommunernas och samkommunernas bokslutsuppgifter för år 2012
- I kalkylerna har inte beaktats nya anpassningsåtgärder, minskningar av uppgifter och skyldigheter eller bolagisering av kommunala affärsverk

Uppskattningarna av den kommunala ekonomins utveckling fram till 2018, antaganden

- De kommunala utgifternas utveckling har uppskattats i form av en s.k. hållbarhetsberäkning där de inverkanse faktorerna är bland annat
 - » befolkningsutvecklingen och servicebehovet
 - » inkomstnivåns utveckling i kommunsektorn
 - » socialförsäkringsavgifterna
 - » den allmänna pris- och kostnadsutvecklingen
 - » räntenivån
- Prognoserna följer de centrala prognosinstitutens uppfattningar

Uppskattningarna av den kommunala ekonomins utveckling fram till 2018, antaganden

- I de totalekonomiska scenarierna har den kommunala inkomstutvecklingen uppskattats enligt följande:
 - » skattegrunderna i kommunernas inkomstbeskattning har hållits på 2014 års nivå
 - » skatteunderlaget varierar i de olika scenarierna
 - » samfundsskatteintäkterna varierar, då samfundens beskattningsbara inkomster förändras i huvudsak enligt nationalproduktens värde
 - » samfundsskatteandelarna enligt skattetagare baserar sig på de beslut som gäller nu, "normalnivå" år 2016
 - » i statsandelarna har gjorts indexjusteringar och andra s.k. automatiska ändringar
 - » statsandelsnedskärningarna har beaktats enligt de beslut som redan fattats

Samhällsekonomins utveckling i de olika scenarierna (Variablernas genomsnittliga årliga tillväxt, %)

Variabel	2014–2018	
	Bas	Långsam
BNP, mängd	1,5	0,5
BNP, pris	1,8	1,6
BNP, värde	3,3	2,1
Konsumentpriser	1,8	1,6
Inkomstnivån	2,0	1,6
Lönesumman	2,4	1,8
Sysselsatta	0,2	-0,1
Produktiviteten	0,8	0,6
Arbetslöshetsgrad i slutet av perioden, %	8,2 (år 2013)	8,4

Totalekonomiska prognoser och antaganden Basscenariot

Förändring, % jämfört med föregående år:	2012*2013*		Prognos:					2014– 2018
	2014	2015	2016	2017	2018			
BNP, mängd	-1,0	-1,2	0,8	1,8	1,8	1,7	1,6	1,5
Lönesumman	3,2	0,9	1,4	2,0	2,9	2,8	3,0	2,4
Förtjänstnivåindex	3,2	2,0	1,3	1,2	2,5	2,5	2,5	2,0
Arbetslöshetsgraden	7,7	8,2	8,4	8,2	8,0	7,8	7,7	8,0
Konsumentprisindex	2,8	1,5	1,5	1,6	1,9	2,0	2,0	1,8
Prisindex för basservice	3,4	1,8	1,1	1,2	2,3	2,3	2,3	1,8
Statsandelsindex	3,7	3,0	1,5	1,9	2,3	2,3	2,3	2,0
Kommunernas förtjänstnivåindex	3,6	1,8	1,2	1,1	2,4	2,4	2,4	1,9
Sysselsatta i kommunsektorn, 1000 pers. (Enligt nationalräkenskaperna)	462	462	462	462	462	462	462	462

Totalekonomiska prognoser och antaganden Scenariot med långsam tillväxt

Förändring, % jämfört med föregående år:	2012*2013*		Prognos:					2014-2018
	2014	2015	2016	2017	2018			
BNP, mängd	-1,0	-1,2	-0,5	0,2	0,5	1,0	1,5	0,5
Lönesumman	3,2	0,9	1,0	1,5	1,8	1,5	3,0	1,8
Förtjänstnivåindex	3,2	2,0	1,0	1,2	1,4	1,9	2,5	1,6
Arbetslöshetsgrad	7,7	8,2	8,6	8,6	8,4	8,2	8,1	8,4
Konsumentprisindex	2,8	1,5	1,5	1,6	1,6	1,7	1,7	1,6
Prisindex för basservice	3,4	1,8	1,1	1,2	1,6	2,0	2,3	1,6
Statsandelsindex	3,7	3,0	1,5	1,9	2,0	2,0	2,0	1,9
Kommunernas förtjänstnivåindex	3,6	1,8	1,2	1,1	1,5	1,9	2,5	1,6
Sysselsatta i kommunsektorn, 1000 pers. (Enligt nationalräkenskaperna)	462	462	462	462	462	462	462	462

Basscenariot:

Kommunernas och samkommunernas resultaträkning 2012–2018 utan anpassningsåtgärder, md €

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Verksamhetsinkomster	11,64	11,97	12,22	12,49	12,85	13,23	13,62
Verksamhetsutgifter	-37,44	-38,67	-39,79	-40,89	-42,36	-43,85	-45,38
Verksamhetsbidrag	-25,80	-26,70	-27,57	-28,40	-29,51	-30,61	-31,76
Skatteinkomster	19,32	20,64	21,08	21,71	22,27	23,10	23,92
Statsandelar	8,07	8,30	8,19	8,39	8,55	8,65	8,76
Finansiella poster, netto	0,20	0,09	0,07	-0,09	-0,21	-0,35	-0,56
Årsbidrag	1,79	2,33	1,77	1,61	1,10	0,79	0,35
Avskrivningar	-2,40	-2,65	-2,70	-2,80	-2,90	-3,00	-3,10
Extraord. poster, netto	0,25	0,25	0,25	0,25	0,25	0,25	0,25
Räk.periodens resultat	-0,36	-0,07	-0,68	-0,94	-1,55	-1,96	-2,50
förändring, %:							
Verksamhetsinkomster	2,1	2,9	2,1	2,2	2,9	2,9	3,0
Verksamhetsutgifter	5,0	3,3	2,9	2,8	3,6	3,5	3,5
Skatteinkomster	1,3	6,9	2,1	3,0	2,6	3,8	3,5
Statsandelar	5,4	2,8	-1,3	2,4	1,9	1,2	1,3

Källa: År 2012 Statistikcentralen, år 2013–2018 Kommunförbundets hållbarhetsberäkning.

Scenariot med långsam tillväxt:Kommunernas och samkommunernas resultaträkning
2012–2018 utan anpassningsåtgärder, md €

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Verksamhetsinkomster	11,64	11,97	12,20	12,45	12,70	12,99	13,29
Verksamhetsutgifter	-37,44	-38,67	-39,74	-40,83	-41,97	-43,28	-44,78
Verksamhetsbidrag	-25,80	-26,70	-27,53	-28,38	-29,27	-30,29	-31,49
Skatteinkomster	19,32	20,64	21,02	21,46	21,82	22,43	23,04
Statsandelar	8,07	8,30	8,19	8,33	8,43	8,51	8,60
Finansiella poster, netto	0,20	0,09	0,00	-0,15	-0,27	-0,46	-0,63
Årsbidrag	1,79	2,33	1,68	1,26	0,72	0,19	-0,48
Avskrivningar	-2,40	-2,65	-2,70	-2,80	-2,90	-3,00	-3,10
Extraord. poster, netto	0,25	0,25	0,25	0,25	0,25	0,25	0,25
Räk.periodens resultat	-0,36	-0,07	-0,77	-1,29	-1,93	-2,56	-3,33
förändring, %:							
Verksamhetsinkomster	2,1	2,9	2,0	2,0	2,0	2,2	2,3
Verksamhetsutgifter	5,0	3,3	2,8	2,7	2,8	3,1	3,5
Skatteinkomster	1,3	6,9	1,8	2,1	1,7	2,8	2,7
Statsandelar	5,4	2,8	-1,3	1,7	1,2	0,9	1,1

Källa: År 2012 Statistikcentralen, år 2013–2018
Kommunförbundets hållbarhetsberäkning.

Basscenariot:Kommunernas och samkommunernas finansieringsanalys
2012–2018 utan anpassningsåtgärder, md €

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Verksamhetens kassaflöde:							
Årsbidrag	1,79	2,33	1,77	1,61	1,10	0,79	0,35
Övriga poster ¹⁾	-0,30	-0,23	-0,23	-0,23	-0,23	-0,23	-0,23
Investeringskassaflöde:							
Investeringsutgifter	-4,59	-4,60	-4,60	-4,60	-4,60	-4,60	-4,60
Övriga poster ²⁾	1,12	1,10	1,10	1,10	1,10	1,10	1,10
Verks. och inv. kassaflöde	-1,98	-1,40	-1,96	-2,12	-2,63	-2,94	-3,38
Finansieringskassaflöde:							
Förändring av utlåningen	-0,08	-0,10	-0,10	-0,10	-0,10	-0,10	-0,10
Ökning av långfristiga lån	2,41	2,60	3,10	3,90	4,60	5,20	5,80
Minskning av långfristiga lån	-1,48	-1,60	-1,75	-1,95	-2,20	-2,40	-2,60
Förändring av kortfristiga lån	0,55	0,50	0,50	0,30	0,30	0,30	0,30
Övriga förändringar	0,25	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Förändring av likvida medel	-0,33	0,00	-0,20	0,03	-0,04	0,06	0,02
Likvida medel 31.12	4,20	4,20	4,00	4,03	3,99	4,05	4,08
Lånestock 31.12	13,81	15,31	17,16	19,41	22,11	25,21	28,71

1) Extraordinära poster, netto + Rättelseposter till internt tillförda medel

2) Finansieringsandelar för investeringar + Inkomster av egendomsförsäljning

Källa: År 2012 Statistikcentralen, år 2013–2018
Kommunförbundets hållbarhetsberäkning.

Scenariot med långsam tillväxt:

Kommunernas och samkommunernas finansieringsanalys
2012–2018 utan anpassningsåtgärder, md €

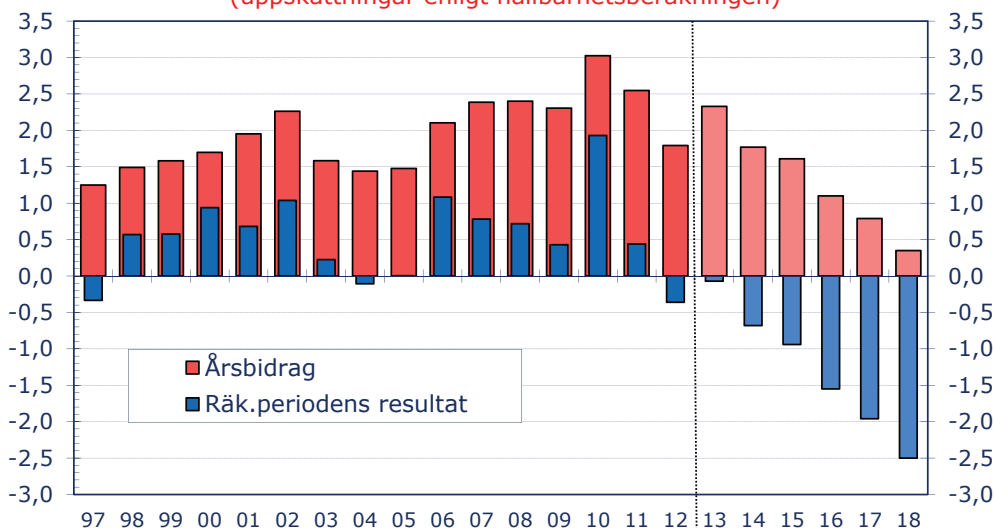
	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Verksamhetens kassaflöde:							
Årsbidrag	1,79	2,33	1,68	1,26	0,72	0,19	-0,48
Övriga poster ¹⁾	-0,30	-0,23	-0,23	-0,23	-0,23	-0,23	-0,23
Investeringarnas kassaflöde:							
Investeringsutgifter	-4,59	-4,60	-4,60	-4,60	-4,60	-4,60	-4,60
Övriga poster ²⁾	1,12	1,10	1,10	1,10	1,10	1,10	1,10
Verks. och inv. kassaflöde	-1,98	-1,40	-2,05	-2,47	-3,01	-3,54	-4,21
Finansierings kassaflöde:							
Förändring av utlåningen	-0,08	-0,10	-0,10	-0,10	-0,10	-0,10	-0,10
Ökning av långfristiga lån	2,41	2,60	3,40	4,20	5,00	5,90	6,80
Minskning av långfristiga lån	-1,48	-1,60	-1,75	-2,00	-2,30	-2,55	-2,80
Förändring av kortfristiga lån	0,55	0,50	0,50	0,30	0,30	0,30	0,30
Övriga förändringar	0,25	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Förändring av likvida medel	-0,33	0,00	0,00	-0,07	-0,11	0,01	0,01
Likvida medel 31.12	4,20	4,20	4,20	4,13	4,02	4,03	4,02
Lånestock 31.12	13,81	15,31	17,46	19,96	22,96	26,61	30,91

1) Extraordinära poster, netto + Rättelseposter till internt tillförda medel
2) Finansieringsandelar för investeringar + Inkomster av egendomsförsäljning

Basscenariot:

Kommunsektorns årsbidrag samt räkenskapsperiodens
resultat år 1997–2018, md €

(uppskattningar enligt hållbarhetsberäkningen)



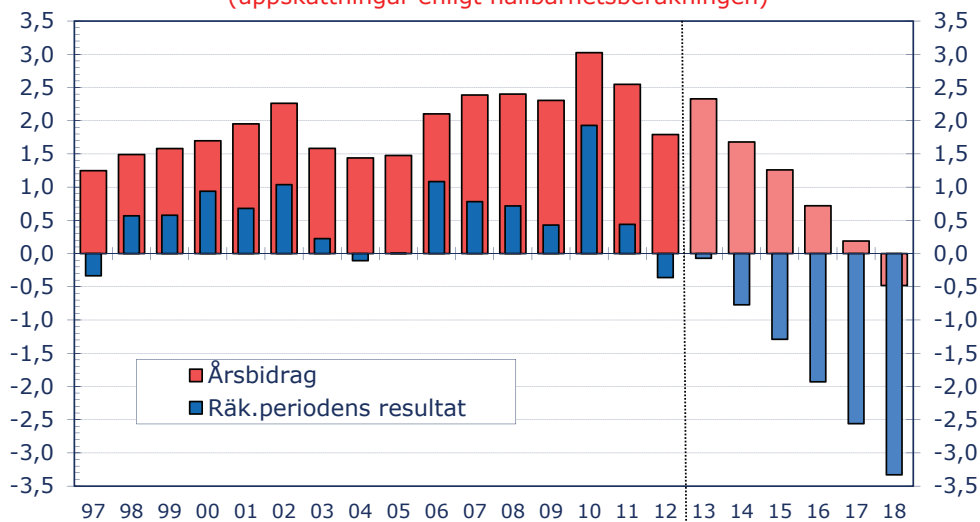
År 2010 innehåller räkenskapsperiodens resultat den bokföringsmässiga försäljningsvinst på cirka 950 milj. euro som kommunerna i huvudstadsregionen fått då samkommunen Helsingforsregionens miljötjänster (HRM) bildats.

Källa: År 1997–2012 Statistikcentralen.
År 2013–2018 Kommunförbundets hållbarhetsberäkning.

Scenariot med långsam tillväxt:

Kommunsektorns årsbidrag samt räkenskapsperiodens resultat år 1997–2018, md €

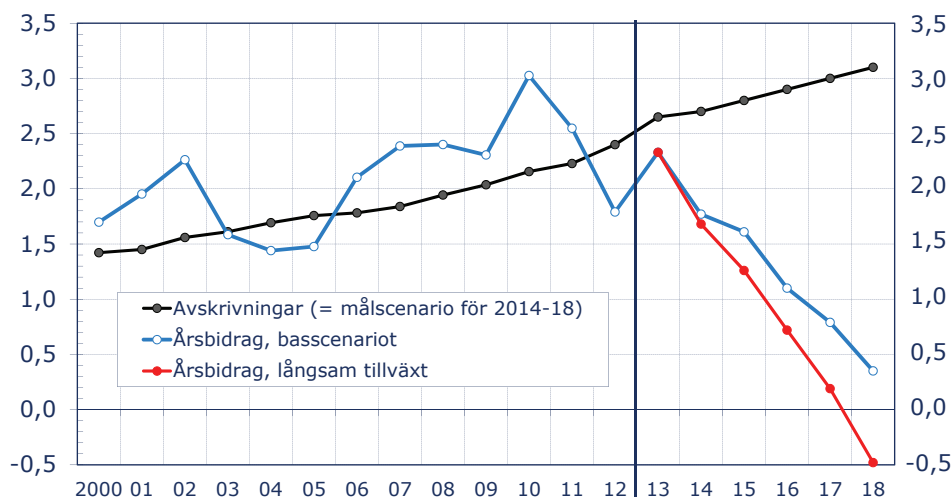
(uppskattningar enligt hållbarhetsberäkningen)



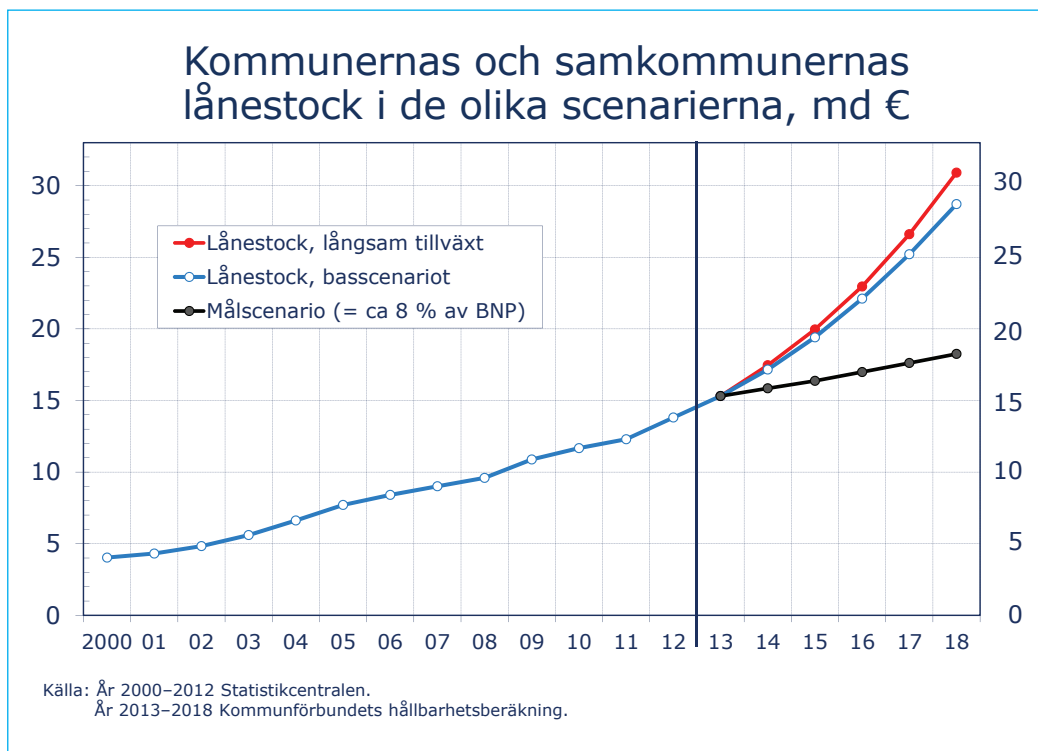
År 2010 innehåller räkenskapsperiodens resultat den bokföringsmässiga försäljningsvinst på cirka 950 miljoner euro som kommunerna i huvudstadsregionen fått då samkommunen Helsingforsregionens miljö tjänster (HRM) bildats.

Källa: År 1997–2012 Statistikcentralen.
År 2013–2018 Kommunförbundets hållbarhetsberäkning.

Kommunernas och samkommunernas årsbidrag i de olika scenarierna, md €



Källa: År 2000–2012 Statistikcentralen.
År 2013–2018 Kommunförbundets hållbarhetsberäkning.

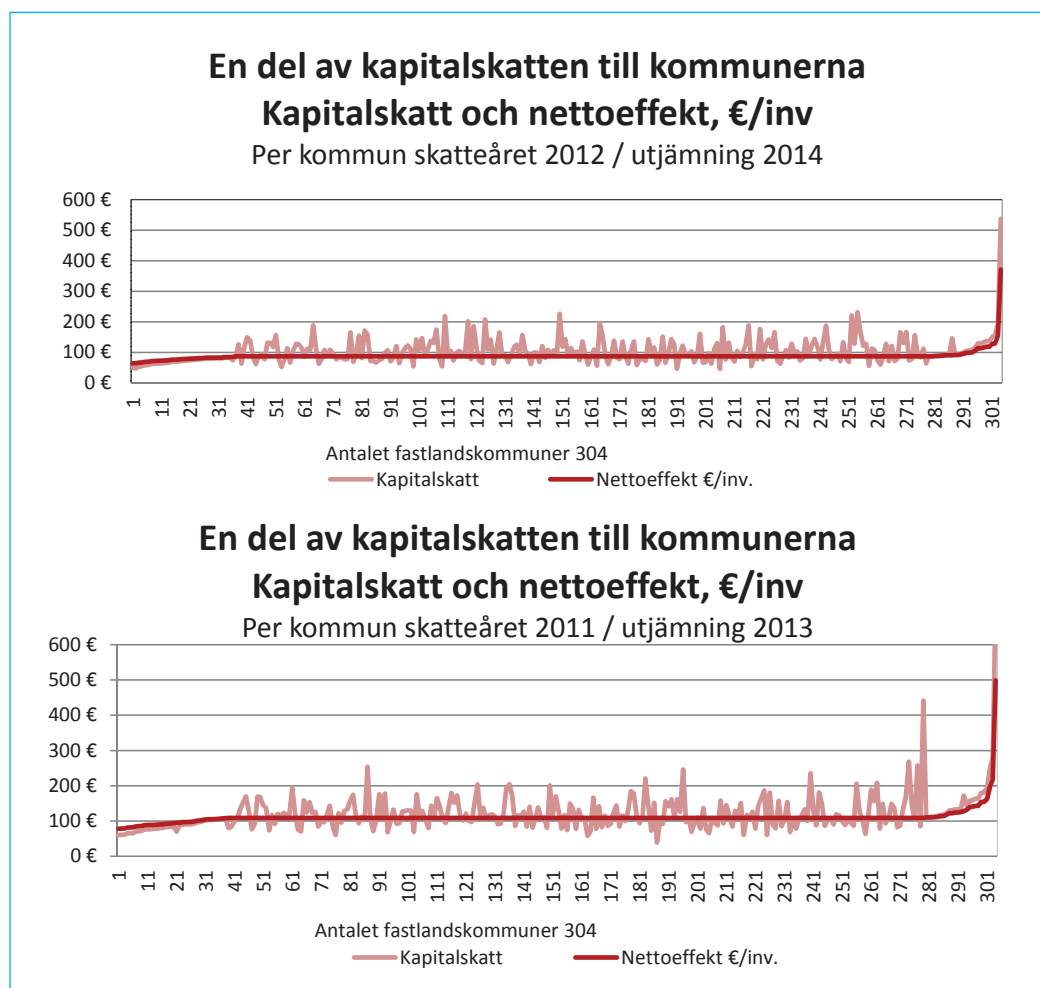


En del av kapitalskatten till kommunerna – kapitalskatten och nettoeffekten per kommun efter statsandelsutjämnningen

Kommunförbundet har gjort beräkningar utgående från beskattningsuppgifterna 2011 och 2012 med antagandet att kommunerna skulle ha fått samma andel av kommuninvånarnas kapitalskatteinkomster som av samfundsskatten under dessa år (31,99 % och 28,34 %). Enligt kalkylerna varierade nyttan för de enskilda kommunerna mellan 39 och 728 euro per invånare.

Då uppgifterna beaktades vid beräkningen av utjämnningen av statsandelarna på basis av skatteinkomsterna (utjämnningen för år 2013 beräknas enligt uppgifterna för 2011 och utjämnningen för 2014 enligt uppgifterna för 2012), fördelades nyttan jämnare mellan kommunerna. Efter utjämnningen var nyttan 80–120 euro per invånare i över 90 procent av kommunerna och den genomsnittliga nyttan var 115 respektive 91 euro per invånare under åren i fråga.

Figurerna nedan utvisar hur den föreslagna andelen av kapitalskatten skulle fördela sig mellan kommunerna och vilken den slutliga nettoeffekten skulle vara när andelen beaktats i utjämnningen av statsandelen på basis av skatteinkomsterna. Nettoeffekten anges i euro per invånare för skatteåren 2011 och 2012 och enligt utjämnningarna år 2013 och 2014 som beräknats utgående från dessa skatteår. Tabellen på följande sida utvisar förändringens effekter på kommuner av olika storlek. I kommuner med mindre invånarantal betalas mer kapitalskatt per invånare.



	Invånar- antal 31.12.2011	Kommunens andel av kapital- skatten år 2012 (28,34 %)		Kapitalskattens effekt på utjämningsen 2014		Nettoeffekt	
		1 000 €	€/inv.	1 000 €	€/inv.	1 000 €	€/inv.
Enligt kommunstorlek							
Under 2 000 inv.	44 909	5 618	125	-1 717	-38	3 902	87
2 001-6 000 inv.	444 268	49 579	112	-10 205	-23	39 374	89
6 001-10 000 inv.	437 921	45 108	103	-4 612	-11	40 495	92
10 001-20 000 inv.	655 547	58 534	89	-430	-1	58 104	89
20 001-40 000 inv.	857 544	67 216	78	4 659	5	71 876	84
40 001-100 000 inv.	961 686	78 041	81	2 605	3	80 646	84
Över 100 000 inv.	1 971 038	206 170	105	-10 659	-5	195 511	99
Totalt	5 372 913	510 265	95	-20 359	-4	489 907	91

Sammanfattning av det nuvarande och det nya systemet (enligt uppgifterna år 2013)

Kalkylerade kostnader										
Åldersstruktur	Sjukfrekvens	Arbetslöshetsgrad	Tvåspråkighet	Främmande språk	Befolkningstäthet	Skärgård	Utbildning	Övriga	Sammanlagt	
Nuvarande system	20 080 470 782	2 332 433 374	470 352 162	51 721 750	40 652 624	196 782 832	2 288 246	0	1 237 772 715	24 412 474 485
NYA MODELLEN	17 178 492 044	5 860 236 209	460 047 973	88 736 432	468 647 092	14 019 309	160 001 041	0	0	24 412 471 888
Relativa andelar, %										
Åldersstruktur	Sjukfrekvens	Arbetslöshetsgrad	Tvåspråkighet	Främmande språk	Befolkningstäthet	Skärgård	Utbildning	Övriga	Sammanlagt	
Nuvarande system	82,3 %	1,9 %	0,2 %	0,2 %	0,8 %	0,0 %	0,0 %	0,0 %	5,1 %	100,0 %
NYA MODELLEN	70,4 %	1,9 %	0,4 %	1,9 %	0,7 %	0,1 %	0,7 %	0,0 %	0,0 %	100,0 %

Tilläggsdelar	Avsides läge	Smernas hembygdsområde	Självförsörjning, arbetsplatser	Övriga	Sammanlagt
Nuvarande system	36 077 281	3 466 945	0	266 114 338	305 658 564
NYA MODELLEN	102 198 592	3 470 105	200 004 787	0	305 673 483

Utjämnning på basis av skatteinkomster och självfinansieringsandel:

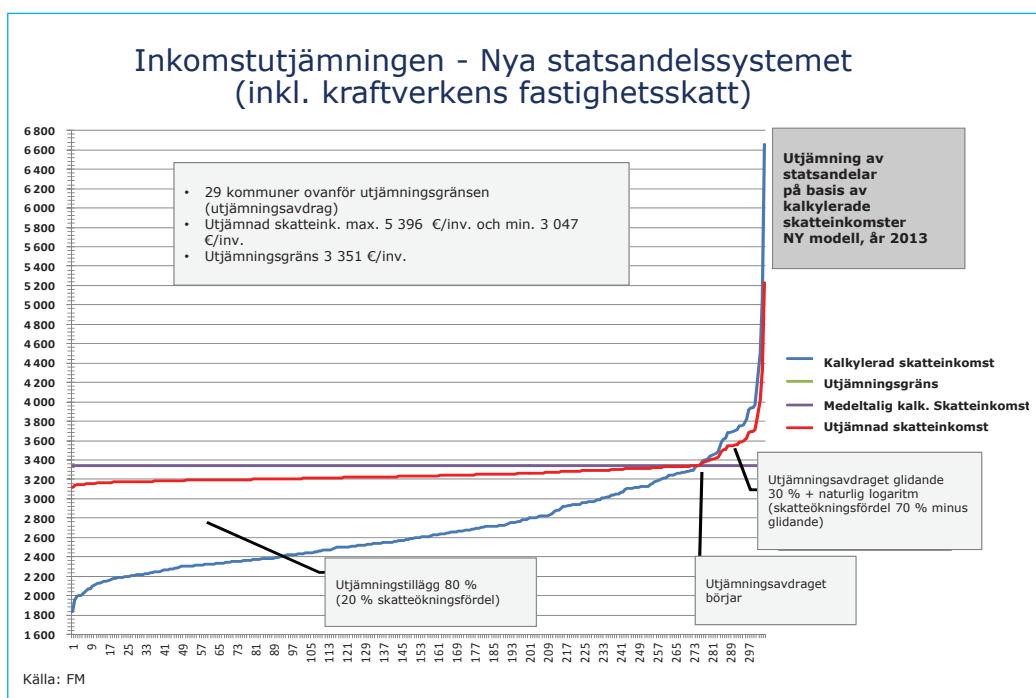
	Utjämnning	Självfinansieringsandel	Netto
Nuvarande system	-47 752 650	16 854 398 248	-16 902 150 898
NYA MODELLEN	653 973 490	17 555 026 103	-16 901 052 614

Källa: FM

Åldersgrupper, sjukdomar och vägda koefficienter

	Hälsa- och sjukvård (55,6 % av utgifterna)	Äldreomsorg (22,1 % av utgifterna)	Socialvård (22,3 % av utgifterna)
Åldersgrupper			
0-5 år	0,70	-	0,62
6 år	0,50	-	0,78
7-12 år	0,66	-	1,41
13-15 år	0,89	-	3,99
16-18 år	0,80	-	3,80
19-64 år	0,47	-	0,29
65-74 år	0,74	0,01	0,91
75-84 år	1,14	0,52	1,72
85 år +	1,65	3,03	3,96
Sjukfrekvens			
Diabetes	0,56	0,25	-
Epilepsi	0,98	1,24	-
Psykos	6,63	2,50	-
Reumatism	0,84	-	-
Bronkial astma	0,47	-	-
Blodtryckssjukdomar	0,38	-	-
Kranskärllssjukdom	0,72	-	-
Chrons sjukdom	0,79	-	-
Demens	0,71	4,49	-
Cancer	1,10	-	-
Neurologiska sjukdomar	1,12	1,62	-
Rytmstörningar	-	0,46	-
Arbetsförmåga			
Personer under 55-år invalid- och sjukpensionärer	3,59	-	12,03

Källa: THL



Normstyrningen och kommunernas skyldigheter har utökats ytterligare under 2000-talet

Lagstiftningen om kommun- och servicestrukturreformen har krävt åtskilliga omorganiseringar i kommunernas uppgifter och förvaltning, och särskilda projekt har tillsatts för att övervaka genomförandet. Oavsett den nämnda lagstiftningen har det främst på grund av bristande resurser förekommit stora skillnader mellan välfärdstjänsterna i olika kommuner. Statsförvaltningen har därför återigen börjat skärpa normstyrningen för kommunerna. Utöver den statliga resurs- och informationsstyrningen har kommunernas uppgifter, styrningen genom lagstiftning och annan styrning samt övervakningen av kommunerna ökat i synnerhet på 2000-talet. Kommunernas ansvar för tillhandahållandet av service och övervakningen av kommunerna har utökats till exempel på följande områden:

- rätt och skyldighet för länsstyrelserna att utvärdera kommunernas basservice (april 2000)
- avgiftstak inom hälso- och sjukvården (2000)
- tillhandahållandet av skuldrådgivningstjänster blev en frivillig lagstadgad uppgift (september 2000)
- lagen om klientens ställning och rättigheter inom socialvården (2001)
- tidsfrist för mentalvårdstjänster för barn och unga (2001)
- arbetsverksamhet i rehabiliteringssyfte, social- och hälsovårdstjänster som förutsätts för deltagande i arbetsverksamhet i rehabiliteringssyfte och sysselsättningspenning och reseersättning som betalas som utkomststöd för den som deltar i arbetsverksamhet i rehabiliteringssyfte (2001)
- avgiftsfri förskoleundervisning (augusti 2001)
- skattesubventionerad tandvård för alla (december 2002)
- grunder för läroplanen, preciseringar angående ordningen i skolorna och elev- och studerandevården (augusti 2003–augusti 2006)
- det regionala räddningsväsendet (2004)
- morgon- och eftermiddagsverksamhet (augusti 2004)
- systemet med servicesedlar (2004, 2008)
- avgiftsfri skjuts för förskoleelever (augusti 2004)
- vårdgaranti inom hälso- och sjukvården (mars 2005)
- lagen om behörighetsvillkoren för yrkesutbildad personal inom socialvården (2005)
- frivilliga förlikningstjänster i brottmål (2006)
- kommunernas ansvar för finansieringen av arbetsmarknadsstödet (2006)
- stödet för närståendevård, ledigheter och vårdarvode (2006)
- fristående examina inom yrkesutbildningen (2006)
- omsorgsgaranti/tidsfrist för bedömning av behovet av socialvårdstjänster för personer över 80 (2006) och motsvarande skyldighet för personer över 75 (2009)
- tillsynsrätt och vitessystem för länsstyrelserna och rättsskyddscentralen för hälsovården (2006, 2009)
- revidering av livsmedelstillsynen (mars 2006)
- skyldighet att täcka underskott och balansera ekonomin (augusti 2006)
- dagverksamhet för gravt handikappade (2007)
- uppgifter inom skol- och studerandehälsovården inom ramen för folkhälsoarbetet samt bl.a. lagstadgad skyldighet att utfärda körkort och andra intyg (juli 2007)

- hälsogranskningar för värnpliktiga (2008)
- tidsfrist för behandling och beviljande av utkomststöd (2008)
- utkomststödstagares rätt till personligt samtal inom utsatt tid (2008)
- ny barnskyddslag, som medförde åtskilliga särskilda skyldigheter inom barnskyddet (2008)
- preciseringar i fråga om sökande av och tillgång till dagvårdsp plats för barn och relationstalet för dagvårdspersonalen (augusti 2008)
- påvisande av muntliga språkfärdigheter inom gymnasieutbildningen (januari 2009)
- tillsyn över och tillstånd för försäljning av tobaksprodukter (april 2009)
- bl.a. flyttning, förvaring och lagring av skrotfordon (april 2009).
- miljö- och hälsoskydd genom samarbetsområden (2013)
- personlig assistans för gravt handikappade (september 2009)
- höjning av den partiella vårdpenningen (2010)
- precisering av bestämmelserna om särskilt stöd (tidigare specialundervisning) enligt lagen om grundläggande utbildning (2010)
- bestämmelser om mångsektoriell samarbetskyldighet infördes i ungdomslagen (2010)
- uppsökande ungdomsarbete infördes i ungdomslagen som en lagstadgad, men frivillig uppgift för kommunerna (2010)
- strängare behörighetsvillkor i biblioteksförordningen (2010)
- hälso- och sjukvårdslagen(2011)
- förordningen om rådgivningsverksamhet och skol- och studerandehälsövård (2011)
- lagen om service och stöd på grund av handikapp (2011)
- ändring av barnskyddslagen, familjevårdarlagen, m.fl. (2012)
- äldreomsorgslagen (2013)
- utökade skyldigheter inom barndagvården (2013)