

Finansministeriets publikationer 2019:18

Kuntien valtionosuusjärjestelmän
kehittämistarpeiden esiselvitys
Förstudie av behovet att utveckla kommunernas
statsandelssystem

6 Slutsatser om riktlinjerna för utvecklandet av statsandelssystemet

6 Slutsatser om riktlinjerna för utvecklandet av statsandelssystemet

I förstudien granskas behoven att utveckla statsandelssystemet för kommunal basservice i en situation där landskaps- och vårdreformen på ett betydande sätt ändrar kommunernas uppgifter och ekonomi. Dessutom har differentieringsutvecklingen i kommunerna granskats med utgångspunkt i befolkning, ekonomi och anordnande av utbildning. Tyngdpunkten i förstudien ligger i enlighet med uppdraget på statsandelssystemet. Skattesystemet har däremot inte behandlats ingående, men förslag och anmärkningar i anslutning till det gavs i de workshoppar som ordnades i anslutning till förstudien och i svaren i den kommunenkät som genomfördes.

I förstudien har ett öppet och inkluderande arbets sätt tillämpats. Kommunernas åsikter kartlades genom en webbenkät och dessutom i de workshoppar som ordnades för olika slags kommuner. Dessutom ordnades workshoppar om skattefrågor och om finansieringen av undervisnings- och kulturverksamhet. En av workshopparna var ett forskarmöte.

På grund av den korta tid som reserverats för förstudien hann man inte gå igenom hur kommunernas finansieringssystem har utvecklats den senaste tiden i andra länder, med undantag för Sverige. En sådan studie återstår för den fortsatta beredningen.

Differentieringsutvecklingen i kommunernas närmiljö

Som en del av förstudien har man på basis av statistiken och befolkningsprognosen granskat kommunernas utveckling med utgångspunkt i befolkningsutvecklingen och några ekonomiska variabler. Befolkningsutvecklingen har påverkat och påverkar även i fortsättningen kommunernas närmiljö avsevärt. Utvecklingen av befolkningmängden och befolkningsstrukturen påverkar på ett betydande sätt kostnaderna för ordnande

av service samt kommunens inkomstunderlag, investeringsbehov och allmänna livskraft.

Befolkningen har under de senaste åren ökat främst i de största städerna och de omgivande kommunerna. De tio största städernas andel av hela landets befolkning har ökat under de senaste årtiondena och är nu drygt 40 procent. På basis av befolkningsprognosen kommer befolkningen att fortsätta koncentreras till de största städerna.

År 2017 hade Finland nästan 50 kommuner där det föddes färre än 15 barn. Typiskt för kommunerna med låg nativitet är att de har ett litet invånarantal och finns i landskapens randområden. Det har också uppstått ekonomiska regioner med kommuner med låg nativitet.

Ett allt vanligare särdrag är att de äldre utgör en stor andel av befolkningen. Denna andel har förändrats tydligt under 2010-talet. Enligt befolkningsprognosen kommer andelen personer som fyllt 65 år att överskrida gränsen för en tredjedel i cirka hälften av kommunerna från och med 2030. Landskapsreformen och social- och hälsovårdsreformen befriar kommunerna från trycket av den beräknade ökningen av åldersrelaterade social- och hälsovårdstjänster, men den förändrade åldersstrukturen påverkar skatteinkomstbasen och den allmänna livskraften.

Befolkningsutvecklingen innebär utmaningar också i de kommuner där befolkningen växer snabbt. Detta framgick tydligt av svaren i kommunenkäten. I regionerna med snabb tillväxt ansåg man att finansieringssystemet bör ta ställning till det investeringstryck som orsakas av förändringar till följd av befolkningstillväxt och befolkningsstruktur samt att systemet bör beakta att kommunernas eftersatta underhåll ökar. Det ansågs också att det bör vara möjligt att förnya kriterierna inom systemet i takt med den föränderliga servicemiljön.

Allt mindre åldersklasser är en utmaning särskilt vid anordnandet av grundläggande utbildning. Den pågående förändringen bedöms innebära att det i framtiden kan vara svårt att ordna lagstadgad verksamhet på lika villkor eller att genomförandet blir mycket dyrt. För att man ska kunna garantera en kvalitativ basservice krävs oundvikligen samarbete mellan kommunerna inom vissa områden. Finansieringssystemet kommer i fortsättningen att utvärderas också med avseende på om det uppmuntrar kommunerna att samarbeta för ordnandet av servicen. Ur undervisningsväsendets synvinkel är det viktigt att bedöma behoven att utveckla finansieringssystemet samtidigt som förutsättningarna att genomföra de funktionella skyldigheterna.

Kommunerna är i så olika lägen att enbart utveckling av statsandelssystemet inte kan svara på de utmaningar som kommuner av olika storlek och i olika lägen har. I det fortsatta arbetet finns det skäl att överväga om det i statsandelssystemet ska finnas olika bestämningsgrunder för olika typer av kommungrupper. Utöver detta behövs det en helhetsbedömning av behoven att utveckla systemet för finansiering och styrning av kommunerna.

Med anledning av kommunernas differentieringsutveckling är det naturligt att begrundas om det finns behov att i fortsättningen differentiera kommunernas uppgifter. På basis av svaren i kundenkäten anser de flesta kommuner att alla kommuner också i fortsättningen bör ha samma uppgifter. Nästan hälften av de svarande ansåg att det för vissa tjänsters del behöver fastställas ett tillräckligt befolkningsunderlag. Detta betonades i synnerhet i de öppna svaren från stora kommuner. Jämfört med de små kommunerna var de stora kommunerna betydligt mer av den åsikten att kommunernas uppgifter i fortsättningen får avvika från varandra till en viss del eller i betydande grad. De juridiska ramarna för differentiering av kommunernas uppgifter kommer att utredas i ett utrednings- och forskningsprojekt (TEAS) som håller på att inledas.

Beskattning

Skillnaderna mellan skattesatsen i kommunerna i det finländska fastlandet är som högst 5,5 procentenheter. Den genomsnittliga skattesatsen har stigit jämnt, men skillnaden mellan den högsta och den lägsta skattesatsen har däremot inte ökat, utan hållits länge på nuvarande nivå. Också i fråga om de effektiva skattesatserna förekommer motsvarande skillnad mellan kommunerna. Inom ramen för tidsplanen för denna förstudie har det inte varit möjligt att utreda vilka alla faktorer som förklarar skillnaderna i skattesatserna och hur stora skillnaderna mellan kommunerna är i skattebasen. Den utredningen återstår för det fortsatta arbetet.

I det fortsatta arbetet skulle det vara bra att till övriga delar utvärdera olika skatteformers lämplighet för och deras effekter på finansieringen av kommunens uppgifter. Detta skulle också kunna innebära en möjlighet att granska kommunernas skattebas. Det är ändamålsenligt att granska utvecklingen av kommunernas beskattning både som en del av kommunernas finansieringssystem och med beaktande av utvecklingen av hela skattesystemet. En central fråga i detta sammanhang är det utredningsarbete som gäller landskapens eventuella beskattningsrätt.

I utgångsläget har landskapen inte beskattningsrätt för finansieringen av sin verksamhet. En utredning av landskapens beskattningsrätt förutsätter att skattesystemet granskas som helhet och i synnerhet i förhållande till kommunernas finansiering som

helhet. En möjlig skattebas för landskapsskatten skulle vara samma som i den kommunala beskattningen, vilket skulle kunna skapa ett tryck på arbetsbeskattningens nivå som helhet och ytterligare differentiera skattegraderna regionalt sett.

I workshopparna och svaren i kundenkäten gjordes några förslag på utveckling av beskattningen, såsom att styra kapitalskatteintäkterna till kommunerna, öka samfundsskatteandelen, ersätta samfundsskatteintäkten med en andel av intäkten av mervärdesskatt och förnya fastighetsskatten för att bidra till att dämpa ökningen av boendekostnaderna i huvudstadsregionen. I förstudien behandlades också variationerna i kommunernas skatteintäkter som är svåra att förutse, och det skulle behövas en bedömning av möjligheterna att utveckla systemet så att det skulle bli lättare att förutse kommunernas ekonomi och då i synnerhet skatteintäkterna.

Observationer om behoven att utveckla statsandelssystemet

Ett viktigt syfte med statsandelssystemet är att garantera att alla kommuner, oavsett skillnader i förhållanden, servicebehov och inkomstunderlag, har möjligheter att klara av sina lagstadgade uppgifter. Detta borde förverkligas i de olika delarna av landet genom en skälig skatte- och avgiftsbörda. En central fråga är i vilken grad skillnaderna mellan kommunerna ska utjämnas och i sista hand är det ett politiskt val. Statsandelssystemet fungerar här som ett instrument för genomförandet av vald politik för vilket det tekniskt är relativt lätt att utarbeta kriterier med vilka den önskade matchningen uppnås.

Statens ekonomiska forskningscentral (VATT) tog ställning till sambandet mellan statsandelssystemet och urbaniseringen i sin studie "Hyvän valtionosuusjärjestelmän perusteet" (Grunderna för ett gott statsandelssystem) som publicerades 2015. Enligt VATT:s studie uppmuntrar kommunernas nuvarande statsandelssystem människorna att bo i områden med låg produktivitet i stället för i tillväxtcentren. Enligt VATT bromsar detta urbaniseringen och minskar välfärden med avseende på hela samhällsekonomin. Studiens kritik mot statsandelssystemet gällde i synnerhet de bestämningsgrunder för statsandelar som hänför sig till kommunernas egenskaper. Enligt VATT borde omfördelningen av välfärden mellan kommunerna, den s.k. utjämningen, ske helt individbaserat på basis av invånarnas egenskaper och inte utifrån regionala faktorer. Statsandelskriterier som tydligt baserar sig på individernas egenskaper och därmed enligt VATT:s studie är bra kriterier är befolkningens åldersstruktur, sjukfrekvens, inslag av främmandespråkiga och utbildningsbakgrund. Befolkningstäthet, kommunens karaktär av skärgård och fjärrort, samernas hembygdsområde och självförsörjningsgraden i fråga om arbetsplatser är däremot regionens egenskaper och behandlar samma slags människor på olika sätt beroende på vilken kommun de bor i och är enligt studien därmed dåliga beräkningsgrunder för statsandelen.

De centrala s.k. individbaserade delarna i det nuvarande statsandelssystemet för basservice, viktcoefficients för åldersgrupperna och sjukfrekvens, baserar sig också på forskningsdata. I fråga om övriga kriteriers viktningsvärden har man däremot använt behovsprövning från fall till fall bl.a. så att ändringen av kommunens statsandel till följd av systemreformerna inte blir oskälig. Det kan dock anses att de s.k. förhållandekriterierna har samband med de kostnader som tjänsteproduktionen orsakar kommunen, t.ex. skolresor inom den grundläggande utbildningen, varför man åtminstone inte helt kan slopa dem. Däremot kan man överväga att separera regionala bestämningsfaktorer och bestämningsfaktorer som hänför sig till kommunens förhållanden till en egen helhet inom statsandelssystemet, såsom det s.k. strukturbidrag som används i systemet i Sverige.

På basis av workshopparna och den enkät som genomförts bland kommunerna önskas statsandelssystemet som helhet vara enkelt, transparent, stabilt och förutsebart. Genomförandet av finansieringsprincipen betonades i flera svar. För nya uppgifter bör full finansiering anvisas, och indexförhöjningarna bör göras till fullt belopp. Universalitetsprincipen ska vara huvudregel, men det fanns också i viss mån stöd för öronmärkta statsbidrag. Ett nära samarbete mellan staten och kommunerna under reformen av finansieringssystemet anses viktigt.

På basis av förstudien är man mycket nöjd med statsandelssystemets nuvarande kriterier. På basis av enkäten ser man mest behov av ändring i kriterierna för främjande av hälsa och välfärd och befolkningstätheten, men många av dem som svarat vill bevara också dessa kriterier oförändrade.

I huvudsak anses det positivt att främjande av hälsa och välfärd beaktas i statsandelssystemet. Däremot kritiserar kriteriets innehåll för att vara komplicerat och det ansågs viktigt att kriteriet utvecklas. Några detaljerade utvecklingsidéer fick man emellertid inte genom enkäten.

Tillgänglighetskriterierna uppmärksammades i flera svar i enkäten till kommunerna. Tillgängligheten består i det nuvarande statsandelssystemet av befolkningstäthet, ett fjärrortstal och karaktär av skärgård. Om man vill förenkla och förtydliga systemet skulle det vara ändamålsenligt att försöka samordna tillgänglighetskriterierna så att antalet kriterier minskar. Det kan dock bli ett problem att koefficienterna för tillgänglighetskriterierna har behandlats i tidigare reformer så att de kommunvisa effekterna av ändringarna kan bli stora.

I synnerhet de största städerna föreslog att självförsörjningsgraden i fråga om arbetsplatser skulle återinföras i statsandelssystemet. Detta bedömdes ha sporrande effekter med avseende på utvecklingen av näringslivet och livskraften. Också inslag av

främmandespråkiga togs upp i kommunenkäten i synnerhet i svaren från de största städerna. Det föreslås att inslag av främmandespråkiga ska ges större vikt.

Utjämningen av statsandelen på basis av skatteinkomsterna har ändrats flera gånger i olika reformer. Också i workshopparna och kommunenkäten behandlades behoven att ändra utjämningen av inkomsterna. Åsikterna gick delvis i sär. Mest uppmärksamhet fästes vid fastighetsskattens ställning i utjämningen. En del av svarandena i kommunenkäten var av den åsikten att fastighetsskatten borde slopas helt i beräkningsgrunden för utjämningen. En del ville återinföra den i sin helhet i utjämningsberäkningen. Oberoende av det valda förfarandet skulle de kommunrelaterade effekterna på utjämningsarna vara relativt stora. I fortsättningen skulle man kunna överväga vilka skatteinkomster överhuvudtaget ska beaktas i utjämningsberäkningen; kan utjämningen beräknas t.ex. enbart på basis av kommunalskatten? De kommunvisa skillnaderna i fördelningen av olika skatteinkomster är emellertid så stora att de kommunvisa ändringarna i utjämningsarna i alla fall skulle vara relativt stora.

Kompensationerna för skatteförluster granskades också i förstudien. Från år 2010 har ca två miljarder euro i kompensation för skatteinkomstförluster inlöst i statsandelen för kommunal basservice. Detta motsvarar drygt en femtedel av det totala beloppet av statsandelen för basservice på 2019 års nivå. Kompensationerna snedvrider för sin del bilden av hur man med statsandelar stöder ordnandet av kommunernas basservice. Över en femtedel av statsandelarna är sådan finansiering som inte stärker kommunernas finansieringsbas, utan är en kompensation för andra förluster av kommunernas skatteintäkter. Också i flera svar i kommunenkäten konstaterades det att de särskilda ökningarna och minskningarna som görs i statsandelen försvagar finansieringens transparens och att de borde hållas i sär från statsandelssystemet.

I förstudien granskades alternativa sätt att utföra skattekompensationer. I det fortsatta arbetet borde man ytterligare undersöka möjligheten att flytta kompensationerna av skatteinkomstförluster till ett eget moment i statsbudgeten.