

Henrik Rainio, tf. direktör, kommunalekonomi
Sanna Lehtonen, utvecklingschef
Reijo Vuorento, biträdande direktör, kommunalekonomi

9 Landskapens finansiering – fungerar teorin i praktiken?

Vi står inför en av de största reformerna i Finlands historia, då enorma belopp i de statliga finanserna ska överföras till en ny aktör – landskapen. De nya landskapen kommer så gott som helt att finansieras av staten. När reformen träder i kraft har landskapen ingen beskattningsrätt.

Förutom social- och hälsovården och räddningsväsendet tar landskapen också över åtskilliga uppgifter från kommunerna, landskapsförbunden, kommunernas samarbetsområden, närings-, trafik- och miljöcentralerna, regionförvaltningsverken och ministerierna.

Landskapsekonomin – det stora okända

Landskapens finansiering har diskuterats rätt lite i offentligheten med tanke på reformens storlek-klass. Det beror antagligen delvis på att lagstiftningen ännu inte har godkänts och att landskapen ännu inte inrättats. Den lama debatten kan också bero på att landskapsekonomin ännu i det här skedet är mycket svår att överblicka. Det finns fortfarande många frågor som ingen har svar på.

Många frågor kommer att klarna så småningom, bara landskapsreformen framskrider på det sätt som föreslagits. Troligen kommer det rätt snart att krävas ändringar i bestämmelserna om landskapens finansiering och ekonomi. Det kan ändå vara bra att redan nu blicka längre fram i tiden och uppskatta hur landskapen borde finansieras för att tjänster av hög kvalitet ska kunna produceras så effektivt som möjligt.

Landskapen föreslås få statlig finansiering på cirka 21,4 miljarder euro för att sköta social- och hälsovården, räddningsväsendet och andra uppgifter som hör till landskapet. Dessutom uppskattas landskapen få avgiftsintäkter på omkring 3 miljarder euro. Hela landskapsekonomin är då av en storleksklass på ungefär 24,4 miljarder euro.

Av statens finansiering på 21,4 miljarder euro är cirka 18,5 miljarder inte öronmärkt för särskilda tjänster. Det är mycket viktigt med icke öronmärkt finansiering, eftersom den ger landskapen möjlighet att använda resurserna på ett effektivt sätt och ger dem lite spelrum i organiseringen av tjänsterna. Därutöver ska en finansieringspott på cirka 2,9

miljarder euro fördelas via landskapen till ändamål som bestäms i speciallagstiftning.

Både den öronmärkta och icke öronmärkta finansieringen till landskapen bestäms enligt flera olika kriterier.

Icke öronmärkt statlig finansiering (18,5 md €)

Övergången till den nya kalkylerade finansieringsmodellen för landskapen ska enligt planerna ske stegvis under 2020–2024. År 2025 ska den kalkylerade och icke öronmärkta statliga finansieringen enligt de nya bestämningsgrunderna för första gången betalas till landskapen till fullt belopp.

Av den icke öronmärkta finansieringen föreslås 81 procent basera sig på behovet av social- och hälsovårdstjänster, särförhållanden som påverkar tillhandahållandet av tjänster samt behovsfaktorer per åldersgrupp. Dessutom ska 11 procent basera sig på invånarantalet och 3 procent på faktorer som beskriver tillväxttjänster.

Resten, sammanlagt cirka 5 procent, ska bestämmas utgående från flera olika faktorer: invånartäthet, främmande språk som modersmål, främjande av välfärd och hälsa, lantbruksföretag, tvåspråkighet och skärgårdsförhållanden.

Merparten av finansieringen baserar sig därmed på logiken att landskapet får mer finansiering för äldre

och sjuka invånare än för unga och friska. Utgångspunkten är rätt, men det förutsätter att till exempel kriterierna som beskriver sjukfrekvensen har fastställts korrekt. Den finansieringsandel som baserar sig på invånarantalet och övriga kriterier jämnar för sin del ut kostnaderna för tillhandahållandet av tjänster mellan landskapen.

Finansieringen av landskapen och styrningen av landskapsekonomi i problemsituationer

Förutom att landskapen får nästan full finansiering av staten kommer också den statliga styrningen av landskapsekonomi att vara stark. De främsta styrmedlen står att finna i beredningen av planen för de offentliga finanserna och i utvärderingsförfarandet för landskapen.

Landskapens uppgifter och finansiering bedöms vid beredningen av planen för de offentliga finanserna. I samband med detta är det tänkt att staten och landskapen varje år ska föra förhandlingar där landskapens ekonomi, kostnadsutvecklingen och finansieringens tillräcklighet bedöms och landskapens investeringsplaner behandlas.

I det här skedet är det ännu omöjligt att uppskatta hurdan förhandlingsprocessen och styrningen blir i verkligheten och på vilken nivå till exempel investeringarna styrs. Det är tänkt att förhandlingsprocessen ska simuleras under 2018.

Kriterierna för att ett landskap ska blir föremål för Finansministeriets utvärderingsförfarande är väldigt stränga. Enligt 103 § i landskapslagen kan Finansministeriet inleda ett utvärderingsförfarande för landskapet om

- landskapskoncernens årsbidrag (utan behovsprövad finansiering) är negativt två räkenskapsperioder i rad,
- kassaflödet för landskapskoncernens verksamhet och investeringar är negativt två räkenskapsperioder i rad,
- landskapskoncernens låneskötselbidrag är mindre än ett två räkenskapsperioder i rad eller
- landskapet har beviljats behovsprövat understöd.

Det är mycket möjligt att flera landskap blir föremål för förfarandet snart efter att verksamheten inletts.

Under det första verksamhetsåret har landskapen mycket begränsade möjligheter att överhuvudtaget påverka balansen i sin ekonomi. Nya effektivitetsfördelar kan egentligen uppnås först på längre sikt. Därför är det svårt att föreställa sig vilka nya metoder att balansera ekonomin parterna skulle kunna komma på vid förhandlingarna.

Om landskapet får ekonomiska problem finns det två tolkningsmöjligheter i den föreslagna lagstiftningen. Landskapens finansiering kan enligt prövning höjas temporärt om landskapet har tillfälliga ekonomiska svårigheter. I syfte att åtgärda likviditetsproblem kan landskapet också beviljas statligt lån eller statsborgen. Det återstår att se om dessa två livlinor räcker till för att trygga landskapens verksamhet när ekonomin krisar.



Räcker landskapens finansiering till för de tjänster som ska tillhandahållas?

I det här skedet är det omöjligt att entydigt bedöma om landskapens finansiering kommer att räcka till. År 2020, då verksamheten inleds, baserar sig utgångsläget för finansieringen på många olika slags kalkyler, statistik och faktiska kostnader. Det är ändå fråga om en reform av så stora mått att finansieringen inte kan fördelas exakt rätt, och till exempel i utgångsläget kommer det att uppstå vissa skillnader mellan landskapen.

I praktiken har ingen betydande ny finansiering föreslagits för landskapen i det inledande skedet. Igångsättningen av verksamheten, anskaffningar och överlappningar kommer ändå att ge upphov till stora kostnader.

Den statliga finansieringen till landskapen ska ses över årligen utgående från förändringen i de faktiska kostnaderna och den uppskattade förändringen i kostnadsnivån och med beaktande av landskapens faktiska inkomster av klient- och bruksavgifter. Den årliga justeringen av finansieringen till landskapen kan ändå visa sig vara problematisk, eftersom den skulle basera sig på gamla uppgifter, som kanske inte längre gäller för den befolkning som landskapet ansvarar för under det aktuella året. Till exempel kan invånarnas åldersstruktur och sjukdomar ha förändrats. Det kommer varje år att råda en obalans mellan fi-

nansieringen och kostnaderna.

Finansieringens tillräcklighet baserar sig på antagandet att kostnadsökningen kan bromsas markant särskilt inom social- och hälsovården. Enligt Social- och hälsovårdsministeriets basscenario skulle social- och hälsovårdsutgifterna utan reformen öka med 4,4 procent per år under 2020–2029. Nu är det meningen att kostnadsökningen ska bli mindre än tre procent.

I praktiken är det tänkt att utgiftsökningen begränsas via statens finansiering till landskapen genom att finansieringen årligen justerar utgående från ett landskapsindex. Ökningen i landskapens driftskostnader ska årligen beaktas till ett belopp som motsvarar ökningen i kostnadsnivån enligt landskapsindexet med ett tillägg på en procentenhet åren 2020–2021 och 0,5 procentenhet fr.o.m. år 2022. Fram till slutet av 2029 beräknas finansieringen därmed bli cirka 2,8 miljarder euro mindre än vad den skulle vara enligt den nuvarande kostnadsökningstrenden för social- och hälsovården.

I finansieringsmodellen för landskapen finns det alltså ett inbyggt sparmål, men inga konkreta metoder att uppnå detta sparmål har presenterats.



Är ett sparmål på 3 miljarder realistiskt?

Nej, det är det inte. Åtminstone inte om man får tro de sakkunniga inom social- och hälsovården, kommunerna och andra aktörer som följer reformen på nära håll.

Enligt enkäten Kommunpuls, som Kommunförbundet utförde i november 2017, trodde bara 8 procent av de kommunala aktörer som svarade att det fanns goda förutsättningar att bromsa kostnadsökningen enligt de uppsatta målen.

Responsen från utlåtandena om valfrihetslagen i december 2017 gick i samma banor. Över 90 procent av de tillfrågade trodde inte att sparmålet på 3 miljarder euro var realistiskt.

Reformen kommer säkert att ge vissa möjligheter att spara pengar. Till exempel kan verksamheter koncentreras och servicestrukturen optimeras och den privata sektorn kan eventuellt utnyttjas bättre. Samtidigt finns det en risk för att vi går ur askan i elden och att det inte blir några besparingar.

I internationell jämförelse produceras social- och hälsovårdstjänsterna mycket effektivt i Finland, så det är tveksamt hur mycket ytterligare effektivitetsfördelar som kan uppnås.

Å andra sidan måste man komma ihåg att varje sparad euro är ett steg i rätt riktning, även om målet på 3 miljarder euro inte skulle uppfyllas.



Räcker kassan till för att betala räkningar?

I reformen ingår ovan nämnda effektivitets- och sparmål. Huruvida de uppfylls beror i stor utsträckning på om landskapen klarar sig med de pengar som staten ger dem. Då det också hittills varit mycket svårt att uppskatta hur befolkningens hälsa och kostnaderna inom framför allt den specialiserade sjukvården utvecklas, kommer läget då automatiskt att förbättras för att staten styr en viss summa pengar till landskapen och de får klara sig med den?

För medborgarna är situationen i praktiken den samma som tidigare – rätten till nödvändiga tjänster är lagstadgad. Också grundlagsutskottet uppmärksammade detta i sitt utlåtande i juni 2017: tillgången till service måste tryggas, otillräckliga medel kan inte utgöra ett hinder.

Landskapens finansiering baserar sig alltså på kalkylerade faktorer. I praktiken är det mycket möjligt att det i vissa landskap kommer att uppstå situationer där pengarna är slut, men serviceproducenterna skickar fakturor som måste betalas.

De företagare som producerar valfrihetstjänster måste kunna lita på att landskapet har betalningsberedskap under alla omständigheter.

Hur täcks ett finansieringsunderskott i väntan på tilläggsfinansiering från staten? Vad händer om det inte blir någon tilläggsfinansiering? Vilken aktörs faktura ska då lämnas obetald?

Statens finansieringsansvar garanterar givetvis att betalningarna sköts i något skede. I praktiken kan det bli nödvändigt att göra upp tilläggsbudgetar oftare än förut. Då Finland redan nu har den förmånligaste social- och hälsovården i Norden är det rätt optimistiskt att tänka sig att den skulle bli mycket effektivare genom statens ramförfarande.

För att en flexibel verksamhet och den penningrörelse som verksamheten kräver ska kunna tryggas under alla omständigheter, borde landskapen få rätt till betalningsberedskap och upprätthållande av den.



Fungerar finansieringsmodellen för investeringar?

Enligt de nuvarande planerna ska Landskapens lokalcentral Ab, som ägs av landskapen, framöver ansvara för investeringarna inom social- och hälsovården. Bolaget skulle då bli en mycket viktig aktör.

I reformen är det tänkt att bland annat sjukvårdsdistriktens fasta egendom ska överföras till landskapet. Landskapet ska också ta över lös egendom från både kommunerna och samkommunerna. Till den lösa egendomen räknas både aktier och exempelvis stetoskop, möbler och olika slags apparatur. Landskapens lokalcentral Ab har bildats för att administrera detta. Lokalcentralen ska ha hela landet som sitt ansvarsområde och sköta både investeringar och underhåll. Bolaget hyr antingen ut lokaler som ingår i bolagets egen balansräkning eller, under övergångsperioden, fastigheter som ägs av kommunen. Lokalcentralen blir då den överlägset största fastighetsförvaltaren och operatören i Finland – dessutom med offentlig medel.

Landskapens lokalcentral skulle bli väldigt självständig och det skulle inte finnas någon direkt demokratisk kontroll över bolagets beslut. Hur till exempel sjukhusinvesteringar i fortsättningen ska genomföras och finansieras är på många punkter ännu öppet. Uppenbarligen blir det så att landskapet meddelar sina behov till lokalcentralen, som sedan inom ramen för sina tillbudsstående medel överväger om investeringarna behövs. Underhåll och utveckling av fastigheterna kräver mycket pengar, som skulle samlas in i form av hyresintäk-

ter. Finansieringen av investeringar kräver främmande kapital, lånefinansiering.

Hur lånefinansieringen ska ordnas är ännu öppet och det finns flera olika alternativ. Om man liksom Finlands Universitetsfastigheter tar lån utan statsborgen, blir lokalcentralens riskvikt på finansmarknaden betydligt högre än den nollrisk som kommunsektorn har. Lokalcentralen kan också få ett eget system i likhet med FINVERA. Då skulle de aktörer som får offentlig finansiering ha flera olika garantisystem. Med tanke på helheten och skattebetalarna skulle systemet utan vidare vara sämre än det nuvarande. Om däremot staten går i borgen för de lån som Landskapens lokalcentral behöver, kvarstår riskerna på den nuvarande nollrisknivån.

Även om staten går i borgen för lokalcentralen, skulle Kommunfinans inte enligt nuvarande lagstiftning kunna erbjuda lokalcentralen finansiering, eftersom verksamheten inte hör till kommunernas ansvarsområde. Vi står ju nu inför en lagstiftning som uttryckligen ska förbjuda kommunerna att producera social- och hälsovårdstjänster.

För tillfället råder det stor osäkerhet om de investeringar som behövs. Hur investeringarna i framtiden ska kunna skötas utgående från användarna och med beaktande av de regionala behoven är fortfarande en gåta – för att inte tala om finansieringen.



Är landskapsskatt en förutsättning för verklig självstyrelse?

Enligt Sipiläs regeringsprogram var det meningen att landskapen skulle byggas upp med utgångspunkt i självstyrande områden som är större än en kommun. Nu när reformen framskridit har landskapens självstyrelse blivit mycket begränsad och motsvarar till exempel inte definitionen på ett självstyrande område enligt Europarådets konvention om lokal självstyrelse.

Man kan ha många åsikter om definitionen på självstyrelse, men det är knappast många som anser att de landskap som nu bildas får en stark självstyrelse.

Ur ekonomisk synpunkt är den väsentligaste frågan om ett landskap med stark självstyrelse fungerar effektivare än ett landskap med svag självstyrelse. Styr egna finansieringskällor och ansvar invånarna på området till att använda budgeten effektivare? Eller uppstår effektivitet via styrning på central nivå?

Kommunförbundet har stor erfarenhet av ekonomin i de självstyrande kommunerna. Den allmänna uppfattningen är att kommunerna producerar de tjänster invånarna behöver på ett ekonomiskt effektivt sätt och att de i sista hand har ansvar inför invånarna, som betalar kommunalskatt.

Man kan säga att förutsättningen för en verklig självstyrelse är egen beskattningsrätt. Den slutsatsen drogs också i en undersökning vid Tammerfors universitet, Miten maakuntien toimintaa rahoitetaan?, som publicerades i februari 2018.

Landskapens beskattningsrätt kan genomföras på många sätt, men det finns ändå vissa ramar som man måste hålla sig till. Risken med en landskapsskatt är framför allt att den totala skattegraden kan stiga.

Utgångspunkten för beredningen av en landskapsskatt bör vara att

- 1) landskapsskatten inte höjer den totala skattegraden,
- 2) landskapsskatten minskar statens ansvar för landskapens finansiering (varvid statsbeskattningen lindras),
- 3) skillnaderna mellan landskapens skatteunderlag jämnas ut,
- 4) skatten utgör en betydande del av landskapets inkomster, så att den har en sporrande effekt,
- 5) skatten har en funktionell koppling till landskapens uppgifter, om det är möjligt.

Hur låter alternativet att landskapet skulle ha rätt till invånarnas förvärvsinkomstskatter och ansvaret för användningen av skattemedlen? Och hur vore det om landskapen dessutom fick en del av skatterna från näringsverksamheten, såsom samfundsskatt eller moms, för att spurras till att utveckla områdena?

Hur låter en modell där landskapets skatteintäkter skulle utgöra cirka 20–40 procent av landskapets inkomster och statsbeskattningen skulle minska i motsvarande grad? Är det möjligt att skriva in beskattningsrätten för landskapen i följande regeringsprogram och bereda ärendet så att skatten kan införas år 2025?