



Björn Sundell

Ekon.mag. Björn Sundell analyserade under våren på uppdrag av Finlands Kommunförbund vård- och landskapsreformens ekonomiska konsekvenser. Sundell är tidigare utredningsansvarig vid tankesmedjan Magma och ledarskribent vid Hufvudstadsbladet. Han har också arbetat inom näringslivet vid Wärtsilä, Abloy Security, Nordiska Investeringsbanken och EVA, Näringslivets delegation.

Vård- och landskapsreformens ekonomiska konsekvenser

Ett nationellt experiment utan like

Vård- och landskapsreformen är efterkrigstidens största nationella reform. Förutom en revolution inom vården innebär den att över 200 000 kommunanställda byter arbetsgivare, tusentals vårdfastigheter ska hyras ut och nya strukturer måste skapas på kort tid. Kommunernas intjäning förändras i grunden och prioriteringarna förnyas. Men framför allt leder reformpaketet till ett nationellt experiment med oanade konsekvenser.

När lagförslagen till vård- och landskapsreformen med tillhörande motiveringar överlämnades till riksdagen våren 2017 omfattade hela reformpaketet över 1 000 sidor. Lite senare följde lagförslaget om valfriheten i vården. Framtiden för vården rönste stor uppmärksamhet, medan kommunernas framtid efter landskapsreformen väckte betydligt mindre intresse. Men också för kommunerna innebär lagstiftningen ett slags paradigmskifte som kan belysas med några rätt dramatiska exempel.

Social- och hälsovården har tidiga-

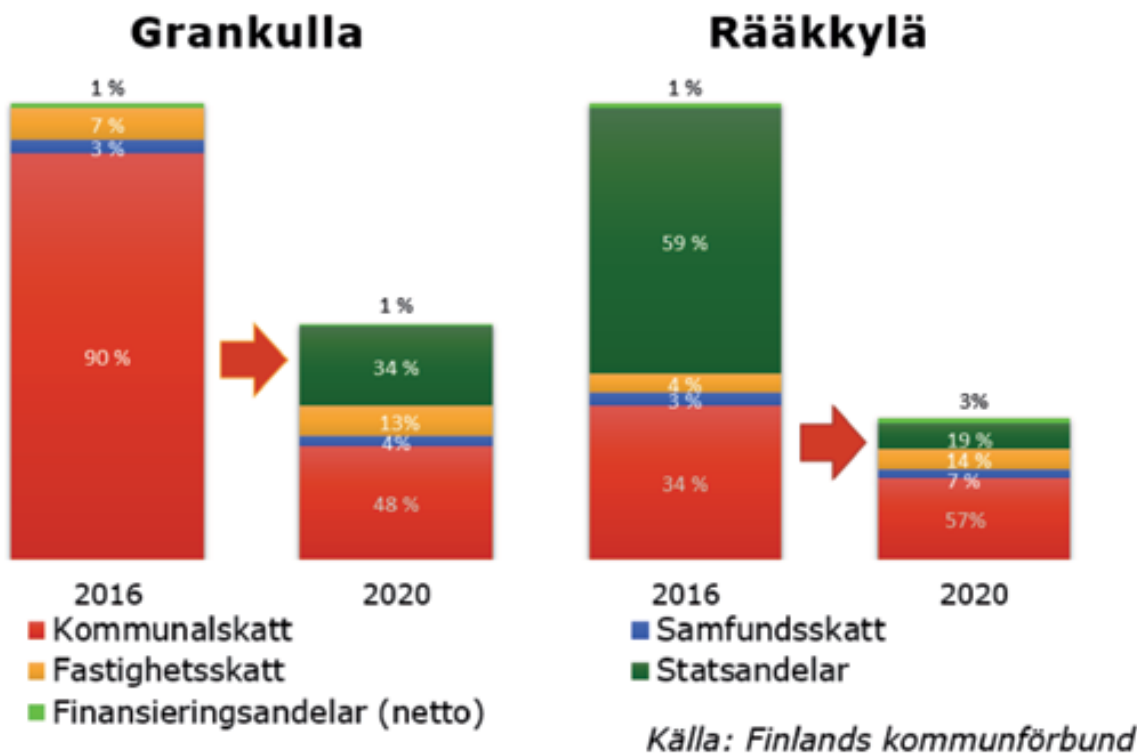
re stått för i medeltal 60 procent av kommunernas utgifter, och den övergår från 2020 helt till landskapen. Även om vårdsektorn har belastat olika kommuner olika under gångna år, så överförs samma andel – ca 12,5 procentenheter – av *alla* kommuners inkomstskatteintäkter till landskapen. Eftersom inkomstskattesatserna varierar i våra drygt 300 kommuner, kommer de resterande skatteintäkterna att variera stort mellan enskilda kommuner. Sålunda får lågskattekommunen Grankulla behålla bara runt 4,5 procentenheter i framtiden, medan högskattekommuner som Urjala har närmare 10 procentenheter kvar.¹⁾

För att kompensera detta uppenbara problem skapas ett komplicerat gottgörelsesystem med minst fem olika komponenter. Med hjälp av statsandelar, långvariga utjämningsarrangemang och kortvariga övergångsarrangemang överför staten medel till de drabbade kommunerna.²⁾ Målsättningen är att alla kommuner i slutändan ska drabbas lika av vård- och landskapsreformen. Därmed vill regeringen undvika att den stora re-

formen leder till vinnare och förlorare. Men slutresultatet är, paradoxalt nog, ett lapptäcke av stödformer. Det gör självbärande kommuner, som Grankulla och Esbo, helt beroende av statsandelar och statsstöd.

Konkret skulle utvecklingen se ut så här: Grankulla klarar sig utan statsandelar för närvarande, men år 2020 står statsandelarna för hela 34 procent av stadens intäkter enligt preliminära beräkningar (se fig 1). Rääkkylä går i motsatt riktning. Medan kommunen för närvarande är helt beroende av statsandelar, som motsvarar 59 procent av de totala intäkterna, minskar statsandelarnas andel av Rääkkyläs intäkter till 19 procent år 2020.³⁾

För kommuninvånarna, tjänstemännen och beslutsfattarna försämras transparensen i intäktsstrukturerna. Frågan är om förskjutningen också får en psykologisk effekt. Har en kommun, som traditionellt stått på egna ben, samma intresse som förut att sköta ekonomin när statliga åtgärder gjort kommunen helt beroende av statsstöd? På den frågan kan ingen svara i förväg.



Figur 1: Grankulla blir mer beroende och Rääkkylä mindre beroende av statsandelar från 2020. Figuren visar kommunernas intäktsstruktur före och efter vård- och landskapsreformen.

Reformer behövs

Syftet med denna artikel är inte att ifrågasätta vård- och landskapsreformen. Fyra regeringar har under 2000-talet försökt åstadkomma en vårdreform för att få bukt med kostnadstrycket. Siffrorna talar sitt tydliga språk: Exempelvis under åren 2006–2015 svarade social- och hälsovården för hela 70 procent av *ökningen* i kommunernas sammanlagda utgifter. ⁴⁾ Det finns alltså goda skäl att genomföra en vårdreform av något slag. Tidigare regeringar har inte kommit i mål och den sittande regeringen har därför redan från början föresatt sig att driva sin reformversion ända fram över mållinjen.

Syftet med denna artikel är närmast att lyfta upp några ekonomiska konsekvenser av det nu aktuella reformpaketet som inte har diskuterats ingående i offentligheten. Den i sig intressanta frågan om valfrihet i vården behandlas bara helt kort. Riksdagens grundlagsutskott krävde i juli omfattande förändringar i det ursprungliga lagförslaget och någon ny version av valfrihetslagen föreligger inte i skrivande stund. Därför behandlas här framför allt de delar av lagpaketet som i det stora hela accepterats av grundlagsutskottet.

Den som med ekonomens ögon läser lagtexterna och framför allt regeringens motiveringar till reformen kan inte undgå att fästa sig vid den politiska jargongen. Regeringen har sagt sig sträva efter en vårdreform som dämpar den framtida kostnadsökningen, ökar jämlikheten mellan invånarna i olika landsändor, höjer kvaliteten och ökar medborgarnas valfrihet. ⁵⁾ Att man valt just denna kombination av målsättningar beror särskilt på Centerns regionalpolitiska strävanden och Samlingspartiets önskan att skapa konkurrens i vården.

Slutresultatet är en reform som inte utgår från analyser, utan från politiska mål. Det finns inga utredningar som bevisar att just 18 landskap skulle vara den ekonomiskt mest effektiva lösningen. Tvärtom har många sakkunniga ansett att antalet borde vara mindre. Det finns inte heller några analyser som visar att valfriheten skulle fungera i glesbygden i Finland och att den därmed kunde leda till ökad jämlikhet bland medborgarna. Tvärtom visar erfarenheter från Sverige att valfriheten fungerar bättre på tätorter och sämre i glesbygden. Och det finns inte några analyser som antyder att just 12 centralsjukhus med

omfattande akutmottagning skulle leda till den bästa kvaliteten på vården.

Tvärtom verkar regeringen överlåta de kvistiga frågorna och konkretiseringen av målsättningarna till de framtida landskapen. Ett exempel är paragraf 11 i *Lag om ordnande av social- och hälsovård*. Där konstateras att landskapen ska svara för att tjänster fördelas på ett jämlikt sätt åt medborgarna och att landskapen definierar kvaliteten på vården.⁶⁾ Också på många andra ställen i de aktuella lagarna betonas kvaliteten på service och vård *utan* att lagarna eller motiveringarna till dessa ger några kvalitativa definitioner eller målsättningar. Därmed godkänner riksdagen regeringens förslag till reformer som uttryckligen ska förbättra och effektivisera vården **utan att någon definierat vad denna förbättring rent konkret och kvalitetsmässigt ska innebära**. Den uppgiften överläts till landskapen som ännu inte existerar och vilkas beslutsfattare väljs först hösten 2018.

Lagen om ordnande av social- och hälsovård förutsätter också (§ 30–31) en omfattande uppföljning av vårdens kvalitet och tillgänglighet⁷⁾, men definierar inga kriterier som skulle göra denna resultatuppföljning konkret och meningsfull.

Motstridiga målsättningar

En genomläsning av lagförslagen och motive-ringarna visar att regeringen har ambitioner och målsättningar, men att målsättningarna oftast uttrycks i politiska termer, inte i kvantitativa mått eller kvalitativa definitioner. Det här är särskilt problematiskt eftersom reformförslagen innehåller målsättningar som är sinsemellan motstridiga. Man vill spara kostnader, öka medborgarnas valfrihet, höja kvaliteten och förbättra jämlikheten. Men ökad jämlikhet mellan medborgarna i olika landsändor leder till ökade kostnader, inte inbesparingar.

Om invånarna i glesbygden erbjuds samma serviceutbud som i tätbygden stiger kostnaderna, vilket kan leda till att man prutar på jämlikhetskravet, det visar erfarenheter från Sverige. Det är dyrt att skapa serviceenheter med samma kompetens och specialistutbud för ett relativt litet antal invånare. Dels är detta en kostnadsfråga, dels gäller det att kunna locka specialister till glesbygden – och lyckas behålla dem där. Man

kan hantera kostnadstrycket till exempel genom reducerade mottagningstider och ambulering läkare, men just här spelar de motstridiga målsättningarna in. Om man måste hålla kostnaderna i schack, ska man då ordna ortopedmottagning bara en dag varannan vecka i stället för en dag varje vecka? Det är sådana resonemang som landskapens beslutsfattare måste ta ställning till i framtiden.

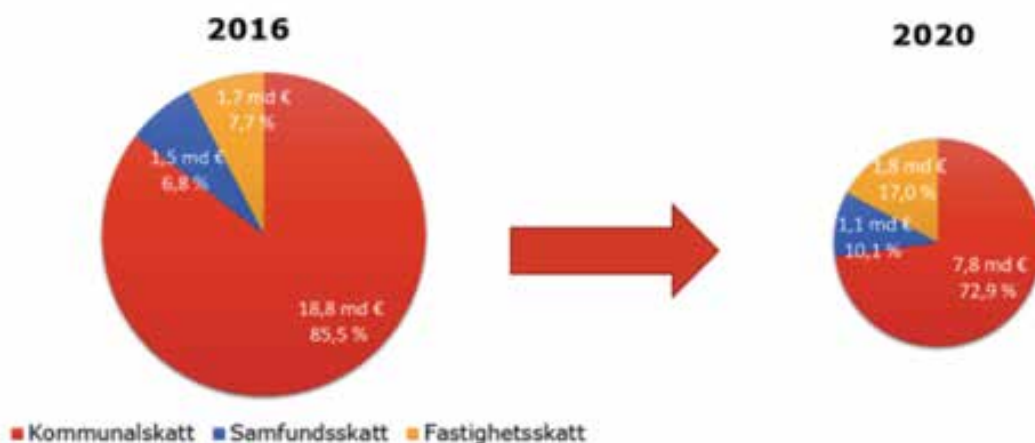
Med bästa nivå som nationell måttstock blir det dyrt att ordna specialistmottagning i glesbygden, liksom det blir svårt att i tätorten ordna åldringsvården så att den fungerar lika bra och personligt som i glesbygden.

Av största vikt blir frågan om vilka incentiv som styr vårdbesluten från år 2020. Vissa mål är tydligare än andra. Några mål är svårsmätbara, såsom patienternas tillfredsställelse med erbjuden vård. Tydliga och mätbara mål, såsom kvantitativa sparbehov, blir lätt dominerande när beslutsfattarna måste välja mellan motstridiga mål eller mellan exakta och diffusa mål. Det är högst problematiskt att vård- och landskapsreformen och den första versionen av lagen om valfrihet inte ger besked om de prioriteringar som i *praktiken* ska styra framtidens vårdsektor i olika val-situationer.

Nya prioriteringar

För kommunerna uppstår både nya utmaningar och möjligheter i och med reformen. När ansvaret för social- och hälsovården försvinner till landskapen kan kommunernas beslutsfattare och tjänstemän koncentrera sig på det som blir kvar. Dagvård, skola, utbildning och kultur blir de centrala verksamhetsformerna. Viktig är också markplaneringen liksom de åtgärder som ökar kommunens attraktionskraft för invånare och företag. Här finns goda möjligheter till innovationer och nytänkande ifall beslutsfattare och tjänstemän är redo för kreativa lösningar. Redan nu, i god tid före landskapsreformen, genomförs tiotals kommunala experiment inom markplanering, skola, dagvård och kommunalt byggande.⁸⁾

Nytänkandet är viktigt med tanke på kommunernas intäkter som ju minskar när *kommunalskatteintäkterna* reduceras. Som läget är i dag får kommunerna behålla en del av intäkterna från *samfundsskatten*. I och med reformen förlorar

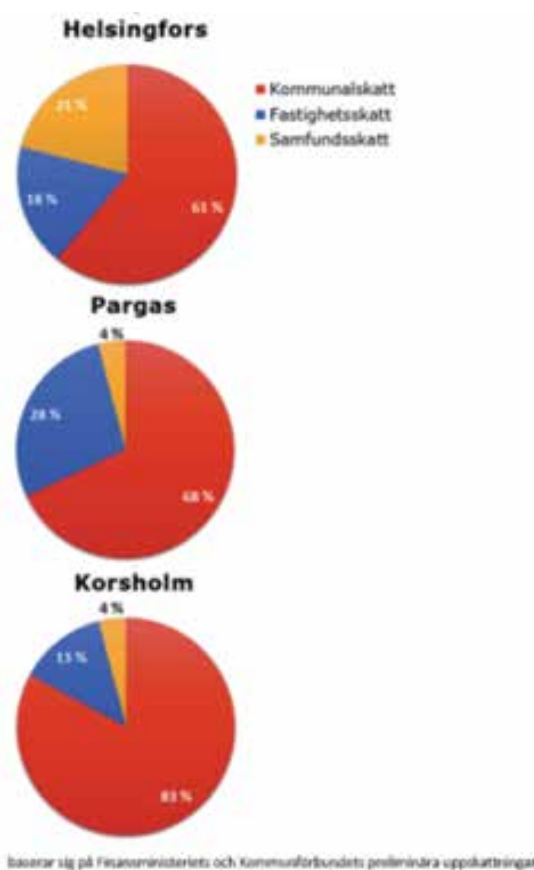


baserar sig på Finansministeriets och Kommunförbundets preliminära beräkningar 24.8.2017

Figur 2: Samfunds- och fastighetsskatternas relativa betydelse ökar i hela kommunsektorn när kommunalskatten minskar kraftigt. Grafiken visar förändringen i kommunernas sammanlagda intäktsstruktur.

kommunerna en tredjedel av de nuvarande samfundsskatteintäkterna. Eftersom kommunerna förlorar över hälften av kommunalskatteintäkterna **kommer samfundsskattens relativa betydelse att växa år 2020**. Och när samfundsskattens betydelse ökar, får näringspolitiken en accentuerad roll i "den nya kommunen".⁹⁾ Ett välfungerande näringsliv som är lönsamt och betalar skatt blir allt viktigare för både sysselsättningen och skatteintäkterna.

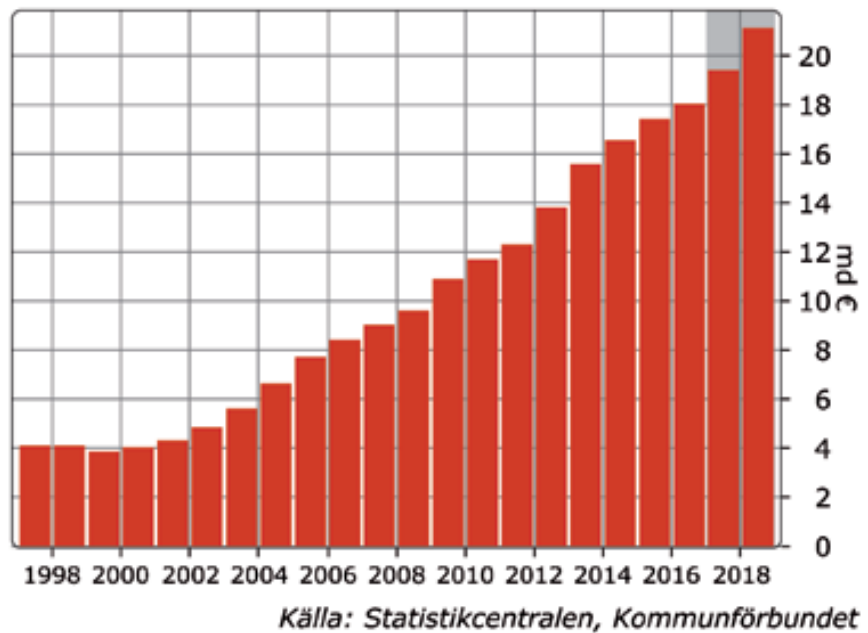
Också fastighetsskattens relativa betydelse växer. Kommunerna får idag liksom i framtiden behålla fastighetsskatteintäkterna i sin helhet och varje kommun bestämmer inom givna ramar procentsatsen. Grovt taget kan man säga att fastighetsskatten som inkomstkälla blir dubbelt så viktig som förut när andra skatteintäkter minskar.¹⁰⁾ Samfunds- och fastighetsskatternas relativa betydelse ökar alltså när de totala skatteintäkterna minskar, vilket framgår av figur 2. Skillnaderna mellan olika kommuner kommer att vara stora år 2020, som exemplen Helsingfors, Pargas och Korsholm visar i figur 3. Finansministeriets beräkningar antyder att kommunalskatten är den viktigaste inkomstkällan i alla tre exempelstäderna. I Helsingfors är samfundsskattens andel dock mycket stor och i Pargas är fastighetsskattens andel betydande. Korsholm hör till de kommuner där kommunalskatten helt dominerar år 2020.¹¹⁾ Att samfundsskatten är så viktig för huvudsta-



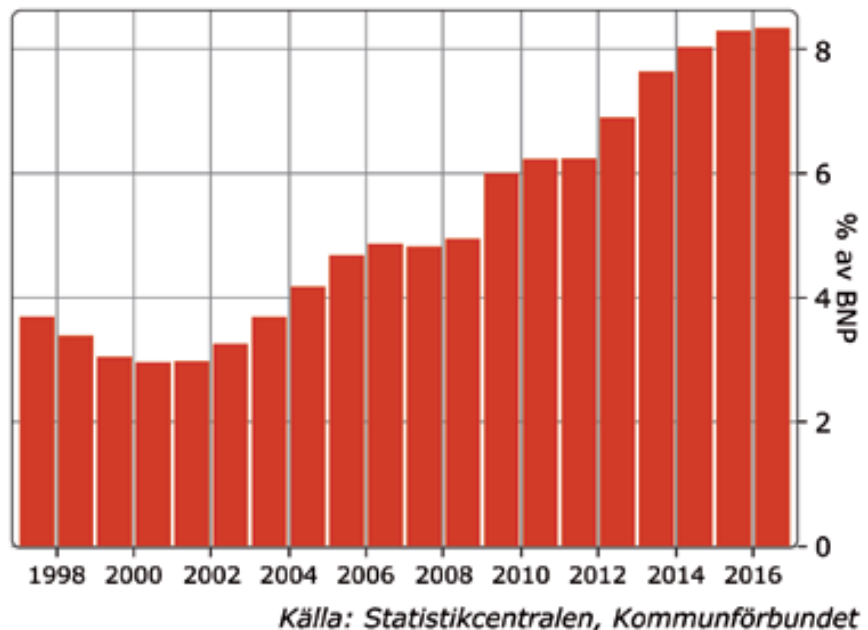
Figur 3: Fördelningen av skatteintäkterna i några exempelkommuner år 2020.

den beror på ett omfattande näringsliv. Att Pargas sticker ut för fastighetsskattens del beror delvis på en relativt hög fastighetsskatteprocent men framför allt på det stora antalet sommarstugor.

Figur 4a: Kommunernas skulder växer. Kommunernas och samkommunernas sammanlagda lånestock 1997–2016 samt estimat för 2017–18.



Figur 4b: Kommunernas och samkommunernas skuldsättning i relation till BNP 1997–2016.



Skärgårdsstaden med sina tusentals öar, holmar och skär betecknar sig själv som ett sommarparadis, vilket också syns i statistiken. Med 15 500 invånare och hela 8 600 fritidsbostäder är Pargas en av de stugtätaste kommunerna i hela Finland.

Genom förändringar i fastighetsskatten, olika satsningar på attraktionskraften och en uppgradering av näringspolitiken kan kommunerna själva på sikt styra inkomstutvecklingen.

Är kommunen kreditvärdig?

Kommunernas ekonomi påverkas utan tvivel av vård- och landskapsreformen. De förlorar cirka

12,5 procentenheter av kommunalskatteintäkterna och behöver inte längre sköta social- och hälsovården. Efter utjämnings- och statsandelar borde reformen vara nästan neutral utgifts- och intäktsmässigt. Men vad gäller kommunens balansräkning är förändringen ingalunda neutral. Kommunernas skuldbörda förblir lika stor som förut. Skulderna blir därmed större i förhållande till intäkterna än förut. Man kan bara spekulera om hur detta påverkar kommunernas kreditvärdighet.

Heikki Niemeläinen, vd för Kommunernas garanticentral har varnat för att reformen kan leda

till dyrare lån. Garantcentralen tryggar genom sina garantier kommunernas medelanskaffning. Kommunernas lån är så kallade nollrisklån, vilket ger förmånliga lånevillkor, vare sig lånen lyfts från banker eller kommunernas gemensamma finansinstitut Kommunfinans. Kommunsektorn har traditionellt upplevts som en lika säker låntagare som finska staten. En försämring av kreditvärdigheten kan leda till dyrare lån. Enbart en ökning av räntor eller marginaler med 0,5 procentenheter skulle innebära en höjning av kostnaderna med 175 miljoner euro för hela kommunsektorn och den sociala bostadsproduktionen.¹²⁾ Som figurer 4a och 4b visar har kommunsektorns skuldsättning ökat stadigt i femton år.

Var ligger då risken, ur kommunsektorns synvinkel? Dels i det faktum att amorteringarna i framtiden ska skötas med mindre intäkter än förut. Och dels i *Lagen om införande av landskapslagen och lagen om ordnande av social- och hälsovård*. Paragraferna 18 och 21 innehåller nämligen bestämmelser om överförande av kommunernas sjukvårdsutrustning och av samkommunernas egendom till landskapen utan ersättning.¹³⁾ Något liknande har aldrig skett förut. Kommunernas egendomsskydd har betraktats som mycket starkt och ingen regering har ”konfiskerat” kommunal egendom förut. Kan det här tolkas som ett prejudikat på finansmarknaden och som en åtgärd som försvagar kommunekonomin?

Ingen vet svaret i dag, för kreditvärderingsinstitutet ger inte förhandsbesked. Men en vink om risken kan man utläsa ur exempelvis Standard & Poor’s betygsättning av Kommunernas garanticentral från december 2016. I avsnittet om framtidsutsikterna konstaterar S&P att ”*garantcentralen kan nedgraderas ifall vi bedömer att kreditkvaliteten på Finlands kommunsektor försämras*”.¹⁴⁾ Ifall kommunerna förlorar sin nollriskstatus och om kommunsektorn upplevs som mindre säker än förut, får detta följder för enskilda lån. Det kan utlösa klausuler som innebär högre marginaler eller en omförhandling av lånekontrakten, något som i slutändan skulle drabba skattebetalarna. Riksdagens grundlagsutskott noterade riskerna i sin behandling under försommaren 2017 och krävde justeringar i lagförslaget på den här punkten.

Många praktiska frågor återstår

De närmaste åren präglas av många administrativa åtgärder med ekonomiska konsekvenser för såväl stora som små kommuner. Över 220 000 kommunanställda inom social- och hälsovård samt räddningsväsendet ska byta arbetsgivare från kommun till landskap i början av 2020. Här återstår många olösta frågor som har med bland annat anställningskontrakt och lönesättning att göra och där facket och arbetsgivarparten ännu inte är överens. Om det exempelvis sker en harmonisering av lönerna uppåt i samband med bytet av arbetsgivare kan reformen bli dyr för den offentliga sektorn.

Från slutet av 2018 ska kommunerna förhandla med landskapen om uthyrning av tusentals fastigheter inom social- och hälsovården. Alltjämt är det oklart exakt hur hyrorna ska beräknas. Lagen slår endast fast att alla lokaler som används inom primärvård, specialiserad sjukvård, socialväsendet och räddningsväsendet ”*övergår i landskapens besittning*”. Hyran ska enligt lagförslaget ”*täcka de skäligen kapitalkostnaderna och underhållskostnaderna*”.¹⁵⁾

Beräkningen av rättvisa hyror för cirka 3 000 fastigheter bestående av 7 miljoner kvadratmeter i olika delar av Finland är en formidabel uppgift – en modell utarbetas av ett dotterbolag till Senatsfastigheter, Maakuntien Tilakeskus Oy. Men själva förhandlingarna om tusentals hyreskontrakt ska skötas av landskapen – de landskap som ännu inte existerar och vilkas beslutsfattare väljs först hösten 2018. Tiden blir utan vidare knapp.¹⁶⁾

Över huvud taget präglas processen som ska leda fram till landskap med fungerande hälsovård av hård tidspress. Det är som om femton år av förberedelser under fyra regeringar nu skulle utmynna i en nästan panikartad iver från regeringens sida att köra igenom reformen så fort som möjligt. Med tanke på de stora omställningar som väntar, inte minst med tanke på valfriheten inom vården, hade det varit bättre att spjälka upp reformen i olika steg med regelbunden utvärdering under processens gång. Och att konkretisera målsättningarna med hjälp av mätbara kvalitativa eller kvantitativa termer.

Fotnoter

- 1) För en beskrivning av förändringarna se http://alueuudistus.fi/kuntien-valtionosuusjarjestelma?p_p_id=56_INSTANCE_SSKDNE5ODInk&p_p_lifecycle=0&p_p_state=normal&p_p_mode=view&p_p_col_id=column-2&p_p_col_count=1&_56_INSTANCE_SSKDNE5ODInk_languageId=sv_SE
- 2) se ovan
- 3) Preliminära beräkningar från Finansministeriet (22.6.2017) och Kommunförbundet (25.8.2017)
- 4) "KAKS: Uudellamaalla suurin sopeutustarve sotessa", rapport från Kunnallissalan kehittämissektori KAKS, återgiven i Kuntalehti.fi, 16.1.2017
- 5) Regeringens lagförslag våren 2017: <http://alueuudistus.fi/documents/1477425/3223876/hallituksen-esitys-sote-ja-maakuntauudistuksesta-2.3.-2017.pdf/05df0eec-7625-435a-b462-667279f2d029> och <http://alueuudistus.fi/documents/1477425/4663611/Hallituksen+esitys+eduskunnalle+laiksi+asiakkaan+valinnavapaudesta+9.5.2017.pdf/bfd12515-f0e7-4888-a6d7-8f0835148321>
- 6) Lag om ordnande av social- och hälsovård, §11 sid 743 i lagförslaget: <http://alueuudistus.fi/documents/1477425/3223876/hallituksen-esitys-sote-ja-maakuntauudistuksesta-2.3.-2017.pdf/05df0eec-7625-435a-b462-667279f2d029>
- 7) Se §§30-31, samma länk som ovan
- 8) Konkreta exempel finns i "Den innovativa kommunen", artikel av Björn Sundell i Kommuntorget – Finlands Kommuntidning maj 2017
- 9) "Den nya kommunens ekonomi år 2019 – vård- och landskapsreformens verkningar", rapport från Finlands Kommunförbund, 2017
- 10) Se ovan
- 11) Korrespondens med Benjamin Strandberg, sakkunnig vid Finlands kommunförbund 24.8.2017. Faktaunderlaget baserar sig på Finansministeriets kalkyler (22.6.2017 på alueuudistus.fi) justerade för att estimeras läget 2020.
- 12) "Kuntien luottokelpoisuusarvio ja veropohjan käyttö maakuntauudistuksen yhteydessä", memorandum från Kommunernas garanticentral, skrivet av vd Heikki Niemeläinen 30.11.2016
- 13) Lag om införande av landskapslagen och lagen om ordnande av social- och hälsovård, sidor 767–769 i lagförslaget, <http://alueuudistus.fi/documents/1477425/3223876/hallituksen-esitys-sote-ja-maakuntauudistuksesta-2.3.-2017.pdf/05df0eec-7625-435a-b462-667279f2d029>
- 14) Standard & Poor's Ratingsdirect: Major Rating Factors, Municipal Guarantee Board, December 22, 2016
- 15) Lag om införande av landskapslagen och lagen om ordnande av social- och hälsovård §20 sidan 768 i lagförslaget, <http://alueuudistus.fi/documents/1477425/3223876/hallituksen-esitys-sote-ja-maakuntauudistuksesta-2.3.-2017.pdf/05df0eec-7625-435a-b462-667279f2d029>
- 16) "Maakuntien toimitilojen palvelukeskus etenee", Pressmeddelande från Finansministeriet 19.1.2017 och "Kuntien kiinteistöriisit Sote-uudistuksessa", Valtioneuvoston selvitys- ja tutkimustoiminnan julkaisusarja 58/2016