



FINANSMINISTERIET

Kommunekonomiprogrammet 2019–2022

Våren 2018



Finansministeriets publikationer – 6b/2018



Kommunärenden

Finansministeriets publikationer 6b/2018

Kommunekonomiprogrammet 2019–2022

Våren 2018

Finansministeriet

ISBN: 978-952-251-949-8

Layout: Statsrådets förvaltningsenhet, publikationsverksamheten

Helsingfors 2018

Presentationsblad

Utgivare	Finansministeriet	Maj 2018	
Författare	Finansministeriet, kommun- och regionförvaltningsavdelningen		
Publikationens titel	Kommunekonomiprogrammet 2019–2022, Våren 2018		
Publikationsseriens namn och nummer	Finansministeriets publikationer 6b/2018		
Diarie-/ projektnummer	-	Tema	Kommunärenden
ISBN PDF	978-952-251-949-8	ISSN PDF	1797-9714
URN-adress	http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-251-949-8		
Sidantal	89	Språk	svenska
Nyckelord	kommunalekonomi, kommunernas statsbidrag, kommunernas skatteinkomster, kommunernas utgifter, kommunernas uppgifter, socialvård, hälso- och sjukvård, landskap, kommunärenden		
Referat	<p>Kommunekonomiprogrammet 2019–2022 har utarbetats i anslutning till planen för de offentliga finanserna. Läget för kommunalekonomin och konsekvenserna av regeringens åtgärder för kommunernas ekonomi beskrivs utifrån den senaste tillgängliga kunskapen. I programmet har hänsyn tagits till landskaps- och vårdreformens inverkan på kommunernas ekonomi från och med år 2020 på samma sätt som den övriga beredningen av planen för de statliga finanserna har.</p> <p>Kommunekonomiprogrammet fokuserar på granskningen av utvecklingsutsikterna för kommunalekonomin samt de statliga åtgärderna. Läget för kommunalekonomin har utvärderats på basis av kommuners och samkommuners bokslutsprognoser för 2017. Effekterna av de statliga åtgärderna har beskrivits i samma omfattning som de var tillgängliga i samband med planen för de statliga finanserna våren 2018. Konsekvenserna av åtgärderna har utvärderats förutom med tanke på kommunalekonomin som helhet, även med hänsyn till kommunstorleksgrupper samt med tanke på finansieringsprincipen ända till 2022.</p> <p>Kommunekonomiprogrammet har beretts av ett sekretariat som utsetts av finansministeriet, och som har representation från samtliga ministerier som bereder lagstiftning och statliga åtgärder som gäller kommunernas ekonomi och verksamhet, liksom även från Finlands Kommunförbund. Finansministeriets ekonomiska avdelning har berett en utvecklingsprognos för kommunalekonomin, den presenteras i detta program med hjälp av begrepp som används inom kommunalräkenskaperna. Regeringen har behandlat kommunekonomiprogrammet i budgetmanglingen. Förhandlingarna mellan staten och kommunerna har genomförts vid delegationen för kommunal ekonomi och kommunal förvaltning, samt vid ekonomisektionen som utför det beredande arbetet.</p>		
Förläggare	Finansministeriet		
Distribution/ beställningar	Elektronisk version: julkaisut.valtioneuvosto.fi Beställningar: julkaisutilaukset.valtioneuvosto.fi		

Kuvailulehti

Julkaisija	Valtiovarainministeriö	Toukokuu 2018	
Tekijät	Valtiovarainministeriö, kunta- ja aluehallinto-osasto		
Julkaisun nimi	Kuntatalousohjelma 2019–2022, Kevät 2018		
Julkaisusarjan nimi ja numero	Valtiovarainministeriön julkaisu 6b/2018		
Diaari/hankenumero	-	Teema	Kunta-asiat
ISBN PDF	978-952-251-949-8	ISSN PDF	1797-9714
URN-osoite	http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-251-949-8		
Sivumäärä	89	Kieli	ruotsi
Asiasanat	kuntatalous, kuntien valtionavut, kuntien verotulot, kuntien menot, kuntien tehtävät, sosiaalihuolto, terveydenhuolto, maakunnat, kunta-asiat		
Tiivistelmä	<p>Kuntatalousohjelma 2019–2022 on laadittu julkisen talouden suunnitelman (JTS) yhteydessä. Kuntatalouden tilaa ja hallituksen toimenpiteiden vaikutuksia kuntien talouteen kuvataan uusimman käytössä olevan tiedon pohjalta. Ohjelmassa on huomioitu maakunta- ja sote-uudistuksen vaikutukset kuntien talouteen vuodesta 2020 alkaen muun JTS-valmistelun tavoin.</p> <p>Kuntatalousohjelman painopiste on kuntatalouden kehitysnäkymien ja valtion toimenpiteiden tarkastelussa. Kuntatalouden tilaa on arvioitu kuntien ja kuntayhtymien vuoden 2017 tilinpäätösarvotietojen perusteella. Valtion toimenpiteiden vaikutuksia on kuvattu siinä laajuudessa kuin ne olivat tiedossa kevään 2018 julkisen talouden suunnitelman yhteydessä. Toimenpiteiden vaikutuksia on arvioitu koko kuntatalouden lisäksi kuntakokoryhmittäin sekä rahoitusperiaatteen toteutumisen näkökulmasta vuoteen 2022 asti.</p> <p>Kuntatalousohjelma on valmisteltu valtiovarainministeriön nimeämässä sihteeristössä, jossa ovat mukana kaikki keskeiset kuntien tehtävälainsäädäntöä ja kuntatalouteen vaikuttavia valtion toimenpiteitä valmistelevat ministeriöt sekä Suomen Kuntaliitto. Valtiovarainministeriön kansantalousosasto on valmistellut kuntatalouden kehitysarvion, joka tässä ohjelmassa esitetään kuntien kirjanpidon käsittein. Hallitus on käsitellyt kuntatalousohjelman kehysriihessä. Valtion ja kuntien välinen neuvottelu on käyty Kuntatalouden ja -hallinnon neuvottelukunnassa sekä sille valmistelutyötä tekevässä talousjaostossa.</p>		
Kustantaja	Valtiovarainministeriö		
Julkaisun jakaja/myynti	Sähköinen versio: julkaisut.valtioneuvosto.fi Julkaisumyynti: julkaisutilaukset.valtioneuvosto.fi		

Description sheet

Published by	Ministry of Finance	May 2018	
Authors	Ministry of Finance, Department for Local Government and Regional Administration		
Title of publication	Local government finances programme 2019–2022, Spring 2018		
Series and publication number	Ministry of Finance publications 6b/2018		
Register number	-	Subject	Local Government Affairs
ISBN PDF	978-952-251-949-8	ISSN (PDF)	1797-9714
Website address (URN)	http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-251-949-8		
Pages	89	Language	Swedish
Keywords	local government finances, central government transfers to local government, local government tax revenue, local government expenditure, local government duties, health and social services, counties, local government affairs		
Abstract			
<p>The Local Government Finances Programme for 2019–2022 has been prepared in connection with the General Government Fiscal Plan. The state of local government finances and the impact of the Government's measures on local government finances are described on the basis of the latest information available. The programme takes into account the effects of the regional government, health and social services reform on local government finances from 2020 onwards in the same manner as in other preparations for the General Government Fiscal Plan.</p> <p>The Local Government Finances Programme focuses particularly on examining central government measures and the development outlook for local government finances. The state of local government finances has been assessed on the basis of the financial statement estimate data of the municipalities and joint municipal authorities for 2017. The effects of central government measures are described in as far as they were known in connection with the spring 2018 General Government Fiscal Plan. In addition to local government finances as a whole, the effects of the measures have been assessed, up to 2022, by municipality size group and from the perspective of the principle of adequate financial resources.</p> <p>The Local Government Finances Programme has been prepared by a secretariat appointed by the Ministry of Finance, which included all the key ministries drafting legislation on the tasks of the municipalities and preparing central government measures that affect local government finances. The Association of Finnish Local and Regional Authorities also participated. The Economics Department of the Ministry of Finance has prepared a projection of local government finances, which in this programme is presented in local government accounting terms. The Government has considered the Local Government Finance Programme in its spending limits discussion. Negotiations between the central government and the municipalities were held in the Advisory Committee on Local Government Finances and Administration and in a finance subcommittee conducting preparatory work for the negotiations.</p>			
Publisher	Ministry of Finance		
Distributed by/ Publication sales	Online version: julkaisut.valtioneuvosto.fi Publication sales: julkaisutilaukset.valtioneuvosto.fi		

Innehåll

Sammandrag	9
Inledning	14
1 Lägesbild av den kommunala ekonomin våren 2018	16
2 Förändringsfaktorer i kommunernas verksamhetsomgivning	24
2.1 Den allmänna ekonomiska utvecklingen och den kommunala ekonomin	25
2.2 Landskaps- och vårdreformen samt den kommunala ekonomin	27
2.3 Tillväxttjänstreformen.....	31
2.4 Andra sådana förändringsfaktorer i verksamhetsomgivningen som påverkar den kommunala ekonomin	34
3 Regeringens riktlinjer för den kommunala ekonomin	40
3.1 Riktlinjer för den kommunala ekonomin.....	40
3.2 Statliga åtgärder som påverkar den kommunala ekonomin.....	44
4 Regeringens åtgärder som gäller kommunerna 2019–2022 och åtgärdernas effekter i kommunerna	50
4.1 Landskaps- och vårdreformen.....	51
4.2 Åtgärderna och deras effekter i kommunerna per ministerium	56
5 Utvecklingsprognosen för den kommunala ekonomin och genomförandet av finansieringsprincipen	66
5.1 Utvecklingsprognosen för den kommunala ekonomin	67
5.2 Trycket på att anpassa ekonomin, enligt kommunstorleksgrupp	76
5.3 Genomförandet av finansieringsprincipen	79
Bilagor	82
BILAGA 1: Den totalekonomiska utvecklingen och vissa bakgrundsantaganden.....	82
BILAGA 2: Slutsatser från rapporten Läget med basservicen 2018	83

Sammandrag

DEN KOMMUNALA EKONOMIN FÖRBÄTTRADES YTTERLIGARE, MEN DET FINNS STORA SKILLNADER MELLAN KOMMUNERNA

Läget för den kommunala ekonomin har förbättrats avsevärt under de senaste åren. Flera olika faktorer har bidragit till den gynnsamma utvecklingen. Tack vare det goda ekonomiska läget har skatteinkomsterna ökat mer än väntat, och omkostnaderna har igen utvecklats synnerligen måttligt bl.a. till följd av konkurrenskraftsavtalet samt statens och kommunernas anpassningsåtgärder som inriktats på den kommunala ekonomin.

Läget för den kommunala ekonomin är våren 2018 som helhet sett bra. Enligt Statistikcentralens bokslutsprognoser var kommunernas och samkommunernas sammanräknade årsbidrag 2017 cirka 3,9 miljarder euro, vilket räckte för att täcka nettoinvesteringarna. Kommunernas årsbidrag var rekordbra, och 2017 stärktes det med en halv miljard euro. Den gynnsamma utvecklingen berodde i första hand på att verksamhetsbidraget stärktes. Samkommunernas årsbidrag hölls dock på samma nivå som föregående år.

Kommunernas lånestock minskade första gången efter år 2000 med sammanlagt cirka 100 miljoner euro. Samkommunernas lånestock ökade däremot med 260 miljoner euro, vilket kan förklaras med framför allt den ökade sjukhusbyggnationen. Sammanlagt ökade kommunernas och samkommunernas lånestock till 18,3 miljarder euro. Skulden i förhållande till bruttonationalprodukten minskade dock något.

Trots att nyckeltalen för kommunernas ekonomi 2017 i regel är bra, förekommer det dock fortfarande stora skillnader mellan kommunerna. Enligt bokslutsprognoserna var räkenskapsperiodens resultat negativt i 60 kommuner. Sju kommuner hade ett negativt årsbidrag och antalet halverades jämfört med föregående år.

LANDSKAPS- OCH VÅRDREFORMEN FÖRÄNDRAR DEN KOMMUNALA EKONOMIS STRUKTURER

De uppgifter som kommunerna har ansvar för att ordna minskar med cirka hälften i och med landskaps- och vårdreformen. Därför förändras också den kommunala ekonomins strukturer. Efter reformen fokuserar kommunens serviceproduktion och driftsekonomi allt starkare på småbarnspedagogik, förskoleundervisning och grundläggande utbildning samt kultur, motion och ungdomsarbete. Också verksamhet som gäller kommunernas livskraft betonas.

I och med att finansieringsansvaret för de överförda uppgifterna flyttas bort från kommunerna måste kommunernas inkomster minskas i överensstämmelse med det överförda finansieringsansvaret och statens inkomster ökas i motsvarande grad. Statens skatteinkomster ökas på så sätt att statsbeskattningen av förvärvsinkomster stramas åt och statens andel av intäkterna av samfundsskatten höjs. För att den totala skattesatsen inte ska öka sänks i alla kommuner de kommunala skattesatserna med lika många procentenheter samma år som reformen träder i kraft.

Kommunernas statsandelar minskar med cirka 6,0 miljarder euro i överensstämmelse med de statsandelsåligganden som flyttas bort från kommunerna. De utgifter och inkomster som överförs motsvarar varandra på riksnivå, men skillnaderna kan vara stora på kommunnivå. Den förändring som reformen orsakar kommunernas ekonomi begränsas på grund av detta med hjälp av den ändringsbegränsning som tas in i statsandelssystemet och en övergångsutjämnning av systemändringen. Målet är att kommunernas finansiella ställning inte ska ändras väsentligt till följd av reformen.

I och med reformen minskar kommunernas driftsekonomiutgifter till nästan hälften av de nuvarande utgifterna. Den lagstadgade sänkningen av kommunalskatten 2020 och minskningen av kommunernas samfundsskatteandel minskar kommunernas inkomster i motsvarande grad. I praktiken hålls dock under- och överskotten i kommunernas balansräkningar oförändrade.

Den kommunala ekonomins omkostnader minskar i och med de uppgifter som överförs till landskapen. Av reformen följer dessutom att den kommunala ekonomins omkostnader utvecklas mer måttfullt då kostnaderna för social- och hälsovården faller bort. Dessa kostnader har utgjort den utgiftspost som varit utsatt för det största tillväxttrycket. Efter social- och hälsovårdsreformen kommer kommunernas uppgifter att i fortsättningen gälla bl.a. utbildningen, som på grund av förändringen i befolkningens åldersstruktur inte är utsatt för samma utgiftstryck. Detta syns också i att ökningen av kommunernas lånestock upphör efter reformen.

Eftersom kommunernas disponibla inkomster halveras, men skuldbeloppet hålls på nästan nuvarande nivå i samband med förmögenhetsarrangemangen, ökar kommunernas relativa skuldsättning tydligt. Detta har gett upphov till oro särskilt i de större städerna när det gäller kommunernas framtida förmåga att sköta sina investeringar och lån. Det bör dock noteras att den relativa skuldsättningen bara är ett av nyckeltalen som beskriver kommunernas skuldsättning. Till följd av de utjämnings- och övergångssystem som tas in i statsandelssystemet för kommunernas basservice kommer kommunernas årsbidrag att i samband med reformen hållas på nästan samma nivå som tidigare. Enligt konsekvensbedömningen i regeringens proposition förändras kommunernas förmåga att sköta sina investeringar och lån åtminstone inte i någon större utsträckning i samband med reformen. Kommunernas möjligheter att balansera sin ekonomi är i och med reformen snävare än i nuläget, vilket accentuerar betydelsen av att kommunernas ekonomi är i balans före reformen.

Kommunernas ekonomi är en helhet som förändras på ett betydande sätt till följd av landskaps- och vårdreformen. I och med reformen ökar kommunernas relativa skuldsättning, men deras ställning som gäldenär och deras ställning i kapitalanskaffningen bygger dock i princip alltid på kommunens beskattningsrätt. Kommunernas enhetskostnader kan eventuellt öka om kommunerna inte lyckas anpassa t.ex. förvaltningskostnaderna i överensstämmelse med den verksamhet som övergår till landskapen. Det är omöjligt att förutse alla de ekonomiska och dynamiska effekter som reformen har för kommunernas ekonomi och verksamhetsomgivning, och därför måste effekterna utvärderas i samband med genomförandet av reformen.

UTSIKTERNA FÖR DEN KOMMUNALA EKONOMIN ÄR GODA

Under de senaste åren har kommunerna och samkommunerna effektiviserat sin verksamhet och framgångsrikt stävjat ökningen av omkostnaderna. Ökningen av omkostnaderna har varit mycket måttlig och är måttlig också under innevarande år, men den tilltar dock 2019 när personalutgifterna ökar på grund av löneförhöjningar och att nedskärningen av semesterpenningen enligt konkurrenskraftsavtalet upphör. Också investeringsutgifterna fortsätter att öka under de närmaste åren eftersom investeringarna i reparationer samt sjukhusbyggnationen fortsätter i stor utsträckning. Verksamhetens och investeringarnas kassaflöde som återspeglar den kommunala ekonomins behov av lån är i utvecklingsprognoserna för ramperioden negativt endast 2019. Trots detta antas den kommunala ekonomins lånestock öka i viss mån fram till 2020 när sjukvårdsdistrikten ökar sin skuld på grund av investeringar. Landskaps- och vårdreformen minskar utgiftstrycket på den kommunala ekonomin från och med 2020 och skuldsättningen inom den kommunala ekonomin bryts.

Den prognos för 2019–2022 som ingår i kommunekonomiprogrammet är en s.k. kalkyl över utgiftstrycket. Den prognostiserar inte kommunernas höjningar av skattesatser och

inte heller andra kommunala anpassningsåtgärder. I utvecklingsprognosen för den kommunala ekonomin har regeringens proposition som gäller landskaps- och vårdreformen beaktats. Konsekvensbedömningen av reformen grundar sig dock fortfarande till många delar på tekniska antaganden. Prognoserna för landskaps- och vårdreformens konsekvenser preciseras i takt med att reformen bereds.

KOMMUNERNAS MÖJLIGHETER ATT BALANSERA SIN EKONOMI VARIERAR KRAFTIGT

I kommunekonomiprogrammet granskas utöver hela den kommunala ekonomin också utvecklingsprognoserna för den kommunala ekonomin enligt kommungrupp. Dessutom prognostiseras antalet kommuner med underskott och negativt årsbidrag under den period som planen för de offentliga finanserna gäller. I kalkylerna över utgiftstrycket enligt kommun strävar man första gången efter att gestalta utvecklingen av de enskilda kommunernas verksamhetsbidrag och skattefinansiering fram till 2022.

Verksamhetens och investeringarnas kassaflöde är 2018–2019 positivt endast i de största kommunerna som har mer än 100 000 invånare. Sämst är situationen i kommuner med färre än 6 000 invånare och kommuner med 10 000–20 000 invånare. Efter landskaps- och vårdreformen förbättras situationen i alla kommunstorleksgrupper. Åren 2021–2022 försämras den finansiella balansen igen i viss mån, men verksamhetens och investeringarnas kassaflöde är positivt i alla kommunstorleksgrupper. Från och med 2020 verkar behovet av upplåning minska i alla kommungrupper.

Antalet kommuner med ett negativt årsbidrag beräknas öka 2018 och öka ytterligare 2019. Efter landskaps- och vårdreformen ändras situationen i avsevärd grad till det bättre, och det finns årligen bara ett fåtal kommuner med ett negativt årsbidrag.

I kommunekonomiprogrammet bedöms genomförandet av finansieringsprincipen genom en granskning av avvikelserna från den finansiella balansen i de enskilda kommunerna omvandlade till det kalkylerade trycket på att höja skattesatsen. År 2019 finns det ett kalkylerat tryck på att höja inkomstskattesatsen i cirka två tredjedelar av kommunerna. Resten verkar ha möjlighet att sänka skattesatsen. År 2020 är situationen omvänd. På basis av kalkylen enligt utvecklingsprognosen har mer än två tredjedelar av kommunerna en kalkylerad möjlighet att sänka skattesatsen när den finansiella balansen förbättras avsevärt. Situationen jämnar ut sig något i slutet av granskningsperioden, men största delen av kommunerna har möjlighet att överväga att lindra beskattningen.

Enligt kalkylen över utgiftstrycket enligt kommun finns det fortfarande mycket stora skillnader i kommunernas möjligheter att balansera sin ekonomi. De minsta kommunerna har fortfarande de sämsta möjligheterna. Efter det att landskaps- och vårdreformen har trätt i kraft befinner sig de kommuner vars ekonomi är i obalans före reformen i den sämsta ställningen.

MÅLET FÖR DET STRUKTURELLA SALDOT I DEN KOMMUNALA EKONOMIN HÅLLER PÅ ATT NÅS

I planen för de offentliga finanserna hösten 2015 ställde regeringen upp ett mål för det strukturella saldot i den kommunala ekonomin. Enligt målet för valperioden för lokalförvaltningssektorn (den kommunala ekonomin) 2019 enligt de begrepp som används i nationalräkenskaperna uppvisa ett underskott på högst 0,5 procent i förhållande till totalproduktionen.

För att målet för det strukturella saldot ska nås har regeringen fastställt en bindande utgiftsbegränsning i euro, som anger en övre gräns för det tryck som statens åtgärder får medföra för omkostnaderna inom den kommunala ekonomin. Utgiftsbegränsningen gäller den ändring i utgifterna som statens åtgärder medför för den kommunala ekonomin. Hur utgiftsbegränsningen omsätts i praktiken följs upp i samband med den årliga justeringen av planen för de offentliga finanserna. I planen för de offentliga finanserna hösten 2015 beslutade regeringen att nettoeffekten av regeringens åtgärder ska sänka omkostnaderna inom den kommunala ekonomin med 540 miljoner euro 2019.

I justeringarna av planen för de offentliga finanserna har i utgiftsbegränsningen både preciseringen av konsekvensbedömningarna av vissa åtgärder som redan tidigare ingick i utgiftsbegränsningen och nya åtgärder beaktats. Efter dessa ändringar är utgiftsbegränsningen för den kommunala ekonomin -830 miljoner euro enligt nivån 2019.

Styrningen av den kommunala ekonomin har stärkts under innevarande valperiod. Den åtstramning av ekonomibestämmelserna i kommunallagen, som genomfördes under föregående valperiod, stöder den övergripande styrningen av de offentliga finanserna. Både statens och kommunernas egna anpassningsåtgärder har gett resultat. Åtgärderna enligt regeringsprogrammet verkar under denna valperiod ha en något mindre effekt än beräknat, men kommunernas egna anpassningsåtgärder och konkurrenskraftsavtalet verkar dock ha en betydande inverkan på den kommunala ekonomin. Informationen om den kommunala ekonomin möjliggör dock inte att de olika åtgärdernas effekter skiljs åt på ett tillförlitligt sätt. Uppsvinget i den ekonomiska tillväxten har gjort att skatteinkomsterna ökar, vilket också stärker den kommunala ekonomin. Enligt den uppdaterade prognosen kommer underskottet i lokalförvaltningen att uppgå till 0,9 miljarder euro 2019, vilket är 0,4 procent i förhållande till totalproduktionen. Därmed håller lokalförvaltningen på att nå det uppställda målet för det strukturella saldot.

Behovet av investeringar, det eftersatta underhållet och utökningen av service och infrastruktur i tillväxtcentrumen utgör också efter landskaps- och vårdreformen en utmaning för den kommunala ekonomin. För att framtida investeringar ska kunna finansieras måste kommunernas inkomstutveckling vara stark och utgifterna hållas under kontroll.

Inledning

Kommunekonomiprogrammet 2019–2022 har upprättats i samband med beredningen av planen för de offentliga finanserna våren 2018. Läget för den kommunala ekonomin och vilken inverkan regeringens åtgärder har på kommunernas ekonomi beskrivs i programmet utifrån den nyaste information som finns tillgänglig. I programmet beaktas landskaps- och vårdreformens effekter för kommunernas ekonomi från och med 2020 på samma sätt som den övriga beredningen av planen för de offentliga finanserna. Effekterna av regeringens andra åtgärder har utvärderats till de delar det finns regeringsbeslut om åtgärder och deras effekter är kända.

Kommunekonomiprogrammet fördjupar bedömningen av den kommunala ekonomin i planen för de offentliga finanserna. Syftet med kommunekonomiprogrammet är att bedöma läget för den kommunala ekonomin och kommunernas förutsättningar att klara av att ordna basservice i enlighet med de åtgärder som anges i finansieringsramen för den kommunala ekonomin. I programmet prioriteras granskningen av den kommunala ekonomins utvecklingsperspektiv och statens åtgärder. Effekterna av åtgärderna har utöver för den kommunala ekonomin bedömts också enligt kommunstorleksgrupp och med avseende på genomförandet av finansieringsprincipen fram till 2022. I bedömningen enligt kommunstorleksgrupp och av finansieringsprincipen har också landskaps- och vårdreformens effekter från och med 2020 beaktats för första gången. Finansministeriets ekonomiska avdelning har berett den utvecklingsprognos för den kommunala ekonomin som presenteras i kommunekonomiprogrammet i enlighet med begreppen i kommunernas bokföring.

Kommunekonomiprogrammet har beretts av ett sekretariat som utsetts av finansministeriet, och som har representation från samtliga ministerier som bereder lagstiftning och statliga åtgärder som gäller kommunernas ekonomi och verksamhet, liksom även från Finlands Kommunförbund. Förhandlingar mellan staten och kommunerna har förts vid delegationen för kommunal ekonomi och kommunalförvaltning, samt ekonomisektionen som utför det beredande arbetet. Regeringen har behandlat kommunekonomiprogrammet vid ramförhandlingarna våren 2018.

Kommunekonomiprogrammet finns på finansministeriets webbplats: www.vm.fi/sv/kommunekonomiprogrammet

LANDSKAPS- OCH VÅRDREFORMEN I KOMMUNEKONOMIPROGRAMMET

I kommuneekonomiprogrammet beaktas på samma sätt som i planen för de offentliga finanserna 2019–2022 landskaps- och vårdreformens effekter för på den kommunala ekonomin. I programmet har de uppgifter som överförs från kommunerna till landskapen samt regeringens därmed anslutna åtgärder lämnats utanför granskningen av den kommunala ekonomin från och med 2020. Den utvecklingsprognos för den kommunala ekonomin som presenteras i programmet och den bedömning enligt kommunstorleksgrupp som grundar sig på prognosen har också upprättats utifrån antagandet att ansvaret för att ordna social- och hälsovård och räddningsväsendet samt de andra uppgifter som anvisats landskapen överförs till landskapen i början av 2020.

Landskaps- och vårdreformen är ett genomgripande tema i kommuneekonomiprogrammet. I avsnitt 2 beskrivs i allmänna drag reformens effekter för den kommunala ekonomin. I avsnitt 3, dvs. den del i planen för de offentliga finanserna som gäller den kommunala ekonomin, har också reformens effekter för bl.a. kommunernas skatteinkomster och statsbidrag, inbegripet statsandelarna till kommunernas basservice, beaktats. Beredningen av landskaps- och vårdreformen och dess effekter för den kommunala ekonomin beskrivs också i avsnitt 4 som gäller statens åtgärder. Reformen och dess effekter har också beaktats i den utvecklingsprognos för den kommunala ekonomin som utarbetas av finansministeriets ekonomiska avdelning.

När det gäller landskaps- och vårdreformens effekter för den kommunala ekonomin bör det noteras att effekterna preciseras delvis först i takt med att beredningen och genomförandet av reformen framskrider. De framtida kommuneekonomiprogrammen ska innehålla preciserade kalkyler utifrån den information som är tillgänglig vid respektive tidpunkt.

1 Lägesbild av den kommunala ekonomin våren 2018

EXEMPEL OCH CENTRALA OBSERVATIONER:

- Den kommunala ekonomins redovisade resultat 2016 fastställdes till cirka 1,3 miljarder euro på plussidan.
- Den kommunala ekonomins verksamhetsbidrag stärktes med 1,0 procent, och årsbidraget förbättrades med cirka 500 miljoner euro till sammanlagt 3,9 miljarder euro.
- Den kommunala ekonomins årsbidrag räckte för att täcka avskrivningarna och nedskrivningarna (2,7 miljarder euro) samt nettoinvesteringarna (3,4 miljarder euro).
- Den kommunala ekonomins lånestock ökade med cirka 200 miljoner euro till sammanlagt 18,3 miljarder euro. Ökningen av lånestocken beror på samkommunernas, i synnerhet sjukvårdsdistriktens, ökade investeringar, eftersom kommunernas lånestock minskade med cirka 100 miljoner euro.
- Trots att den kommunala ekonomin i sin helhet klart stärktes var den kommunala ekonomins årsbidrag något sämre än väntat (cirka 4,3 miljarder euro) jämfört med kommuneekonomiprogrammet för hösten 2017. Skillnaden förklaras av att nivån på verksamhetsbidraget var lägre än väntat. Också skillnaderna mellan kommunerna förblev stora. Räkenskapsperiodens resultat var negativt för 60 kommuner.

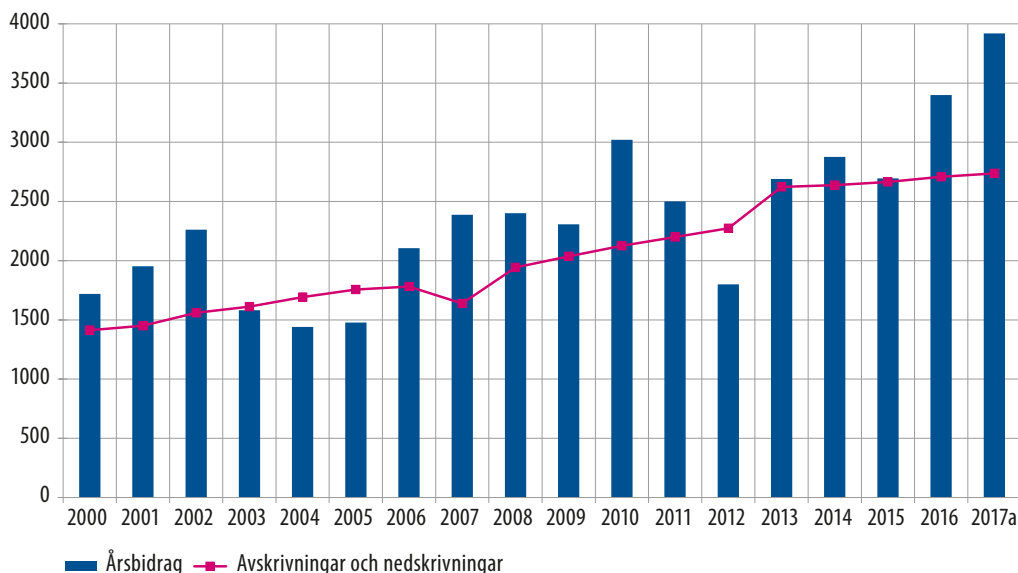
Granskningen enligt kommuneekonomiprogrammet beaktar kommunernas och samkommunernas ekonomi. Läget inom den kommunala ekonomin bedöms utifrån de bokslutsprognoser för 2017 som Statistikcentralen offentliggjorde i februari 2018. Den kommunala ekonomin granskas i programmet enligt de begrepp som används i kommunernas bokföring. Uppgifterna i bokslutsprognoserna innehåller inte kommunkoncernernas bokslutsprognoser. Kommunernas och samkommunernas bokslutsuppgifter för 2017 preciseras till följd av de preliminära bokslutsuppgifter som offentliggörs i juni 2018. I samband med detta fås preliminära uppgifter också om kommunkoncernernas bokslut. De preciserade bokslutsuppgifterna beaktas i beredningen av kommuneekonomiprogrammet för hösten 2018.

Den kommunala ekonomin förbättrades och ökningen av länestocken avtog

Enligt Statistikcentralens uppgifter om bokslutsprognoserna för kommunerna och samkommunerna i Fastlandsfinland var den kommunala ekonomins (kommunerna och samkommunerna) sammanräknade verksamhetsbidrag cirka -27,4 miljarder euro 2017. Verksamhetsbidraget förbättrades med cirka 1,0 procent jämfört med -27,7 miljarder euro föregående år. Den kommunala ekonomins sammanräknade årsbidrag var 3,9 miljarder euro 2017, och det förbättrades med cirka 500 miljoner euro jämfört med föregående år. Årsbidraget räckte för att täcka avskrivningarna och nedskrivningarna (2,7 miljarder euro) samt nettoinvesteringarna (3,4 miljarder euro). Att det sammanräknade årsbidraget förbättrades berodde framför allt på förbättringen av kommunernas årsbidrag, eftersom samkommunernas årsbidrag i praktiken låg på samma nivå som föregående år.

Jämfört med kommuneconomiprogrammet för hösten 2017 var årsbidraget något sämre än väntat, dvs. i prognosen var årsbidraget cirka 4,3 miljarder euro. Skillnaden på cirka 400 miljoner euro förklaras i huvudsak av att nivån på verksamhetsbidraget var lägre än väntat.

Figur 1. Kommunernas och samkommunernas årsbidrag och avskrivningar 2000–2017a, miljoner euro, enligt verkliga priser



Hela den kommunala ekonomins resultat för räkenskapsperioden var utifrån bokslutsuppgifterna 1,3 miljarder euro, medan motsvarande siffra 2016 var 1,1 miljarder euro och 2015 cirka 360 miljoner euro.

Nettoinvesteringarna inom den kommunala ekonomin var 2017 något mindre än 3,4 miljarder euro, av vilket primärkommunernas andel var cirka 2,4 miljarder euro och samkom-

munernas andel cirka 960 miljoner euro. Jämfört med 2016 ökade nettoinvesteringarna med cirka 200 miljoner euro, men de var något mindre än enligt prognosen i kommunekonomiprogrammet för hösten 2017. Ökningen av den kommunala ekonomins investeringar förklaras av ökningen av samkommunernas, i synnerhet sjukvårdsdistriktens, investeringar. Jämfört med föregående år ökade samkommunernas investeringar med cirka 140 miljoner euro. Trots att nettoinvesteringarna inom den kommunala ekonomin var något mindre än prognoserna ökade den kommunala ekonomins lånestock dock mer än beräknat. Den kommunala ekonomins lånestock ökade 2016 från cirka 18,1 miljarder euro till 18,3 miljarder euro. Också ökningen av lånestocken kan förklaras med samkommunernas verksamhet eftersom kommunernas lånestock minskade.

Kommunernas ekonomi fortsatte att förbättras, men det finns stora skillnader mellan kommunerna

Kommunernas ekonomi förbättrades 2017 klart jämfört med föregående år: tillgången till tillräcklig finansiering förbättrades, lånestocken började minska och verksamhetsbidraget förbättrades.

Kommunernas årsbidrag var rekordbra, cirka 3,2 miljarder euro, och det räckte för att täcka både avskrivningarna och nettoinvesteringarna. Jämfört med föregående år förbättrades årsbidraget med cirka 510 miljoner euro. Årsbidraget förbättrades klart i alla kommunstorsleksgrupper. Mest förbättrades årsbidraget i grupper med mer än 100 000 invånare (från 540 euro/invånare till 795 euro/invånare). En granskning enligt landskap visar att årsbidraget förbättrades mest i Nyland och Mellersta Österbotten. Endast i landskapen Egentliga Finland och Södra Österbotten var årsbidraget på samma nivå som föregående år. Det sammanräknade årsbidraget för kommunerna i Nyland utgjorde cirka 46 procent av årsbidraget för kommunerna i hela Fastlandsfinland.

Kommunernas verksamhetsbidrag förbättrades med 0,9 procent (2016 försämrades det med 0,5 procent), men skattefinansieringen (skatteinkomster och statsandelar) ökade dock med endast 0,5 procent (2016 var ökningen 3,0 procent). Det förbättrade verksamhetsbidraget förklaras bl.a. av kommunernas egna åtgärder, den nedskärning av semesterpenningen med 30 procent och sänkning av arbetsgivaravgifterna som ingår i konkurrenskraftsavtalet, besparingarna inom yrkesutbildningen samt överföringen av utbetalningen av det grundläggande utkomststödets från kommunerna till FPA. Kommunernas skatteinkomster var cirka 22,42 miljarder euro och statsandelarna till kommunernas driftsekonomi cirka 8,50 miljarder euro. Jämfört med föregående år ökade skatteinkomsterna med cirka 430 miljoner euro och minskade statsandelarna med cirka 290 miljoner euro. Skatteinkomsterna ökade kraftigare än föregående år, dvs. med 2,0 procent, men minskningen på 3,3 procent av statsandelarna gjorde att ökningen av intäkterna från skattefinansieringen sjönk till 0,5 procent. Att statsandelarna minskade förra året kan förklaras bl.a. med överfö-

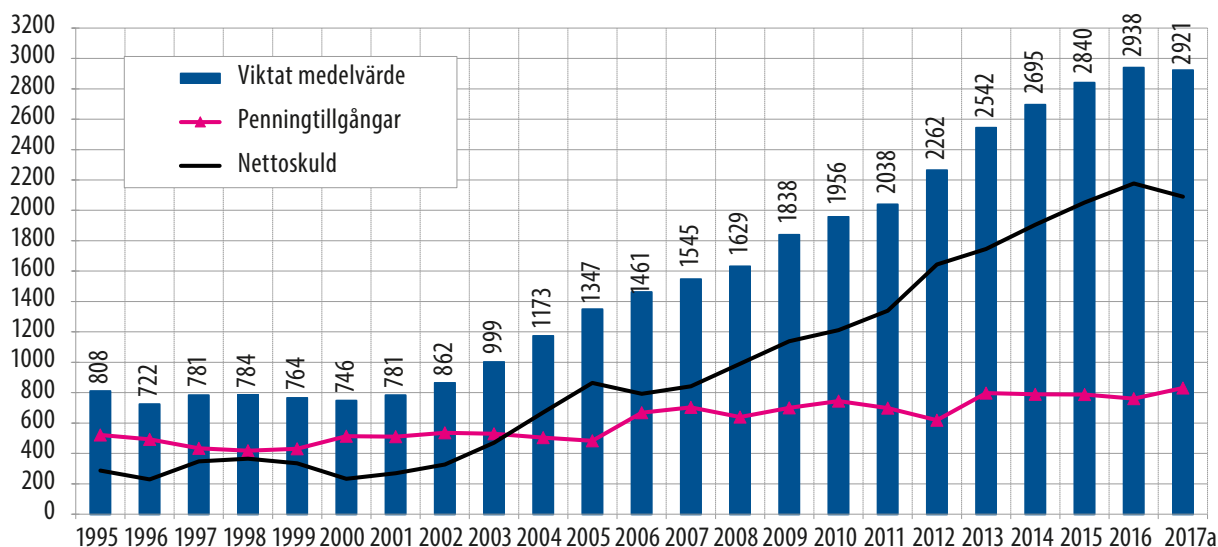
ringen av beräkningen och utbetalningen av det grundläggande utkomststödet från kommunerna till FPA och de minskningar av statsandelen som gjorts enligt konkurrenskraftsavtalet.

Trots att verksamhetsbidraget och årsbidraget förbättrats förblev skillnaderna mellan kommunerna stora. Räkenskapsperiodens resultat var negativt i 60 kommuner och 7 kommuner hade fortfarande ett negativt årsbidrag.

Utvecklingen av kommunernas investeringsutgifter har under en längre tid varit normal efter den exceptionella utvecklingen 2014. Utgifterna var 3,45 miljarder euro, medan de föregående år var cirka 3,47 miljarder euro. Nettoinvesteringarna för 2017 var cirka 2,4 miljarder euro.

Kommunernas lånestock minskade första gången efter år 2000. Lånestocken sjönk med något mindre än 100 miljoner euro till sammanlagt 15,99 miljarder euro, dvs. 2 921 euro/invånare. Förra året minskade 140 kommuner sin lånestock (2016 minskade 147 kommuner sin lånestock). Trots att kommunernas lånestock minskade som helhet minskade lånestocken granskade enligt kommunstorleksgrupp endast i grupper av städer med mer än 100 000 invånare. De nio största städernas lånestock hölls dock som helhet på nästan samma nivå som tidigare år och utgjorde cirka 39 procent av de lån som tagits av kommunerna i Fastlandsfinland. Lånestocken översteg genomsnittet för hela landet i 132 kommuner. År 2016 överstegs genomsnittet i 119 kommuner. Kommunernas penningtillgångar stärktes 2017 med nästan 400 miljoner euro. På så sätt minskade kommunernas nettoskuld (lånestock - penningtillgångar) tydligare än lånestocken.

Figur 2. Kommunernas lånestock 1995–2017a, euro/invånare



Antalet kommuner med ett negativt årsbidrag minskade kraftigt. Endast 7 kommuner hade ett negativt årsbidrag. År 2016 hade 14 kommuner ett negativt årsbidrag. Av kommunerna med ett negativt årsbidrag hade sex kommuner färre än 6 000 invånare och en färre än 10 000 invånare. Det sammanräknade negativa årsbidraget i dessa kommuner var cirka -5,1 miljoner euro, och 2016 uppgick det till sammanlagt cirka -8,6 miljoner euro i kommunerna med ett negativt årsbidrag. Enligt mätaren årsbidrag-avskrivningar hade cirka 78 procent av kommunerna uppnått en ekonomisk balans (2016 var motsvarande siffra 66 procent). I 66 kommuner räckte årsbidraget inte för att täcka avskrivningarna, och föregående år var detta fallet i 110 kommuner.

En exakt bedömning av antalet kommuner som kommer att omfattas av ett utvärderingsförfarande för kommuner som befinner sig i en särskilt svår ekonomisk ställning (ett s.k. kriskommunförfarande) kan inte göras eftersom förfarandet tillämpas på basis av koncernboksluten, och uppgifterna i bokslutsprognoserna inte innehåller kommunkoncernernas bokslutsprognoser.

Enligt kommunallagen som trädde i kraft 2015 ska kommunerna täcka ett underskott i balansräkningen för 2015 inom fyra år eller om underskottet uppgick till mer än 500 euro/invånare inom sex år. Utifrån uppgifterna i bokslutsprognoserna för 2017 (alla uppgifter som påverkar räkenskapsperiodens över-/underskott är inte kända) kan det antas att sammanlagt 32 kommuner har ett underskott i balansräkningen och att 29 av dessa kommuner hade det också 2015. Av dessa kommuner är största delen kommuner med färre än 10 000 invånare. Enligt bokslutsprognoserna för 2017 har sex kommuner ett underskott på mer än 500 euro/invånare, medan det ett år tidigare fanns tio sådana kommuner.

Samkommunernas lånestock ökade, men underskotten minskade

Det sammanräknade verksamhetsbidraget för samkommunerna i Fastlandsfinland var 2017 enligt bokslutsprognoserna 787 miljoner euro, medan det ett år tidigare var mer än 794 miljoner euro (samkommunernas verksamhetsbidrag är med avvikelse från kommunerna alltid positivt). Samkommunernas verksamhetsbidrag hölls på nästan samma nivå som föregående år, och försämrades endast något. Samkommunernas årsbidrag var cirka 705 miljoner euro. Också årsbidraget hölls i praktiken på samma nivå som föregående år (cirka 704 miljoner euro 2016). Samkommunernas sammanräknade resultat för räkenskapsperioden var 122,5 miljoner euro på plussidan. Räkenskapsperiodens resultat försämrades med cirka 50 miljoner euro jämfört med föregående år, då räkenskapsperiodens resultat var 174 miljoner euro. Räkenskapsperiodens resultat var negativt för 53 samkommuner. Av dessa samkommuner var 27 samkommuner för yrkesutbildning, och deras sammanräknade resultat för räkenskapsperioden var sammanlagt -23 miljoner euro. Räkenskapsperiodens resultat för alla de 35 samkommunerna för yrkesutbildning var sammanlagt -16 miljoner euro.

Samkommunernas nettoinvesteringar var 2017 nästan 954 miljoner euro, varav mer än 650 miljoner euro berodde på sjukvårdsdistriktens investeringar. Jämfört med 2016 ökade samkommunernas investeringar med nästan 140 miljoner euro, dvs. 17 procent. Ökningen av samkommunernas investeringar beror i huvudsak på sjukvårdsdistriktens ökade investeringar. Sjukvårdsdistriktens nettoinvesteringar ökade jämfört med föregående år med cirka 150 miljoner euro, dvs. nästan 30 procent. Samkommunernas lånestock ökade under 2017 med 257 miljoner euro, dvs. 8,1 procent till sammanlagt 3,43 miljarder euro. Också ökningen av lånestocken kan förklaras med sjukvårdsdistriktens investeringar eftersom sjukvårdsdistriktens sammanräknade lånestock ökade med mer än 220 miljoner euro till sammanlagt 1,66 miljarder euro.

Med beaktande av över-/underskotten under de tidigare räkenskapsperioderna hade samkommunerna enligt bokslutsprognoserna ett sammanräknat underskott på mer än 900 miljoner euro i balansräkningen, medan underskottet ett år tidigare var cirka 825 miljoner euro (antagande: räkenskapsperiodens resultat = räkenskapsperiodens över-/underskott). Räkenskapsperiodens resultat var negativt för 53 samkommuner och deras sammanräknade resultat för räkenskapsperioden var -38 miljoner euro. Föregående år var räkenskapsperioden negativ för endast 22 samkommuner, men deras sammanräknade resultat för räkenskapsperioden var -70 miljoner euro. Antalet samkommuner vars resultat under räkenskapsperioden var negativt steg således klart jämfört med föregående år, men det sammanräknade negativa resultatets belopp minskade dock.

På basis av uppgifterna i bokslutsprognoserna hade 13 samkommuner ett underskott i balansräkningen, vilket uppgick till sammanlagt något mindre än 37 miljoner euro. Ett år tidigare hade 22 samkommuner ett underskott på sammanlagt 70 miljoner euro och det år som föregick detta hade 29 samkommuner ett underskott på sammanlagt cirka 130 miljoner euro. Antalet samkommuner med underskott och beloppet av underskottet i samkommunernas balansräkning har under de senaste åren klart sjunkit (tabell 1).

Tabell 1. Samkommuner med ett underskott i balansräkningen samt underskottets belopp 2013–2017a

	2013	2014	2015	2016	2017a
Samkommuner med underskott	39	34	28	22	13
Underskottets belopp, miljoner euro	-217,0	-192,1	-129,8	-70,4	-36,7

Antalet samkommuner med underskott och underskottets belopp har påverkats i synnerhet av att sjukvårdsdistriktens ekonomiska situation har förbättrats. Sjukvårdsdistriktens ekonomi har överlag en avsevärd betydelse när samkommunernas ekonomi granskas: t.ex. sjukvårdsdistriktens andel av samkommunernas sammanräknade verksamhetsbidrag utgör nästan 60 procent.

På basis av uppgifterna i bokslutsprognoserna var sjukvårdsdistriktens sammanräknade resultat för räkenskapsperioden 84 miljoner euro på plussidan 2017. Räkenskapsperiodens resultat var negativt i två sjukvårdsdistrikt, men också i dessa var resultatet endast lindrigt negativt. Endast tre sjukvårdsdistrikt har ännu underskott i balansräkningen, vilket uppgår till sammanlagt cirka 15,5 miljoner euro. Beloppet av underskottet i sjukvårdsdistriktens balansräkning har dock klart minskat. Ännu 2016 hade sex sjukvårdsdistrikt underskott och dessa underskott uppgick till sammanlagt cirka 46 miljoner euro.

Minskningen av underskottet i samkommunernas och i synnerhet i sjukvårdsdistriktens balansräkning kan antas ha påverkats av både kommunallagen som trädde i kraft 2015 och riktlinjerna för införande av landskaps- och vårdreformen. Enligt kommunallagen har samkommunerna fyra år på sig att täcka ett underskott i balansräkningen för att undvika ett utvärderingsförfarande. Granskningen börjar från bokslutet för 2015. Enligt den regeringsproposition som gäller landskaps- och vårdreformen ska sjukvårdsdistriktet, specialomsorgsdistriktet och landskapsförbundens medlemskommuner alltså i enlighet med bestämmelserna i kommunallagen täcka underskottet i en samkommuns balansräkning före samkommunen överförs till landskapet i början av 2020. På basis av uppgifterna i bokslutsprognoserna för 2017 har de samkommuner som ska överföras till landskapen underskott i balansräkningen på sammanlagt cirka 16 miljoner euro, av vilket största delen består av sjukvårdsdistriktens underskott.

Kommunerna har fortsatt sina åtgärder för att anpassa verksamheten

Kommunerna har på samma sätt som föregående år fortsatt sina åtgärder för att anpassa verksamheten genom att bl.a. minska personalutgifterna, effektivisera och förnya verksamhetssätten samt öka det regionala samarbetet. Kommunernas omkostnader har som helhet betraktat utvecklats måttfullt under de senaste åren. Detta har också kunnat ses som måttfulla höjningar av kommunalskatten. Höjningen av kommunernas skattesatser hölls 2017 på samma nivå som föregående år. År 2017 höjde 47 kommuner sin skattesats och 14 sänkte den. Kommunernas genomsnittliga viktade kommunalinkomstskattesats höjdes jämfört med 2016 med 0,05 procentenheter och var 19,92 procent. För 2018 sänkte sex kommuner sin inkomstskattesats och 53 kommuner höjde den. Trots att antalet kommuner som höjde inkomstskattesatsen steg något jämfört med föregående år sjönk kommunernas genomsnittliga inkomstskattesats med 0,04 procentenheter. Förändringen berodde i huvudsak på Helsingfors stads skattesänkning på en halv procentenhet. Höjningar av kommunalskatten har under de senaste åren gjorts i synnerhet i kommuner med ett mindre invånarantal. I de större kommunerna har skattesatsen under de senaste åren i regel inte ändrats.

KT Kommunarbetsgivarna har under de senaste åren följt upp kommunernas och samkommunernas anpassningsåtgärder i fråga om personalutgifter samt utvecklingen av arbetskraftskostnaderna och hanteringen av dem genom en enkät som riktats till kommunerna och samkommunerna. Enkäten skickades till alla kommuner och samkommuner i Fastlandsfinland. På basis av de i mars 2018 offentliggjorda resultaten av enkäten strävar man i kommunerna och samkommunerna allt mer efter en permanent och långsiktig hantering av kostnaderna. Nästan en tredjedel av kommunerna och samkommunerna har utarbetat ett mångårigt program för balansering av ekonomin. Programmen innehåller både åtgärder som minskar personalutgifterna, åtgärder för effektivisering och omorganisering av verksamheten och andra åtgärder som förbättrar resultatet. Besparingar eftersträvas också bl.a. genom förutseende personalplanering och långsiktiga åtgärder som gäller arbetshälsledning, t.ex. för att minska sjukfrånvaron.

Utifrån den genomförda utredningen sparade kommunerna och samkommunerna sammanlagt cirka 281 miljoner euro i personalutgifterna 2017, vilket motsvarar cirka 1,4 procent av personalkostnaderna. I de samkommuner för yrkesutbildning som svarade på enkäten var motsvarande besparing i personalutgifterna 5,1 procent. Bedömningen av besparingen innehåller inte besparingarna enligt konkurrenskraftsavtalet. Största delen av de totala besparingarna erhöles med andra metoder än med permitteringar och uppsägningar på grund av ekonomiska orsaker. Av de permitteringar och uppsägningar som gjordes inom den kommunala sektorn 2017 gällde största delen utbildningssamkommunerna. Knappt hälften av utbildningssamkommunernas totala besparingar gjordes genom permitteringar och uppsägningar. Yrkesutbildning ordnas också av några stora kommuner. Sparåtgärderna som gäller yrkesutbildning kan utifrån utredningen inte skiljas åt när det gäller dessa kommuner.

Av enkäten framgick att kommunerna och samkommunerna bedömde att de kommer att fortsätta sina anpassningsåtgärder 2018, men i något mindre skala än föregående år.

Läget för kommunernas basservice

Som en del av beredningen av kommunekonomiprogrammet för våren 2018 har utvärderingssektionen vid delegationen för kommunal ekonomi och kommunalförvaltning utarbetat rapporten Läget med basservicen 2018, som beskriver tillgången till och kvaliteten på basservicen samt dess lönsamhet, produktivitet och effektivitet. Rapporten utarbetas vart annat år och offentliggörs i samband med planen för de offentliga finanserna och kommunekonomiprogrammet.

Slutsatserna i rapporten Läget med basservicen 2018 beskrivs kortfattat i bilaga 2 till kommunekonomiprogrammet. Rapporten finns på finansministeriets webbplats: <http://vm.fi/peruspalvelujen-arviointi>

2 Förändringsfaktorer i kommunernas verksamhetsomgivning

EXEMPEL OCH CENTRALA OBSERVATIONER:

- Finlands ekonomiska tillväxt var 2017 snabb och omfattande. Den ekonomiska tillväxten fortsätter under de närmaste åren, men blir långsammare. På det stora hela har gränserna för de offentliga finanserna och den ekonomiska tillväxten dock inte ändrats på lång sikt eftersom problemen med de offentliga finanserna är strukturella.
- Ökningen av den kommunala ekonomins lånestock har avtagit under de senaste åren, vilket är en följd av bl.a. den åtstramade ekonomin. Investeringsbehoven, det eftersatta underhållet och utökningen av servicen och infrastrukturen i tillväxtcentrumen kommer dock fortsättningsvis att vara omfattande. För att framtida investeringar ska kunna finansieras måste kommunernas inkomstutveckling vara stark och utgifterna hållas under kontroll också i fortsättningen.
- Förbättringen av den kommunala ekonomin kan ses också i att lokalförvaltningens nettokreditgivning enligt nationalräkenskaperna stärkts. Trots detta uppvisar lokalförvaltningens nettokreditgivning ett litet underskott, men verkar uppnå det mål för det strukturella saldoto som regeringen ställt upp, dvs. nettokreditgivningen enligt nationalräkenskaperna uppvisar 2019 ett underskott på mindre än 0,5 procent i förhållande till BNP.
- Landskaps- och vårdreformen förändrar från och med 2020 strukturerna i de offentliga finanserna, den kommunala ekonomin som helhet och ekonomin i de enskilda kommunerna. Överföringen av kostnader och skattefinansiering från kommunerna till landskapen i samband med reformen är kostnadsneutral på riksnivå. I de enskilda kommunerna kan skillnaderna mellan de inkomster och kostnader som överförs dock vara mycket stora. De kommunspecifika förändringarna lindras genom de utjämnings- och övergångssystem som tas in i statsandelssystemet så att den förändring i balansen i kommunernas driftsekonomi som reformen orsakar inte i en endaste kommun överstiger intäkterna från en inkomstkattesatsenhet.
- I reformen ingår många faktorer som stabiliserar den kommunala ekonomin och som för sin del underlättar kommunernas balansering av ekonomin och prognostisering av förändringar. Trots sänkningen av inkomstkattesatsen ändras kommunernas intäkter från skattesatsen inte i och med reformen, utan tvärtom så stärks de till och med något. I och med reformen är kommunernas möjligheter att balansera sin ekonomi snävare än i nuläget, vilket accentuerar betydelsen av balansen i kommunernas ekonomi före reformen.

I detta avsnitt beskrivs förändringsfaktorerna i kommunernas verksamhetsomgivning med tanke på den allmänna ekonomiska utvecklingen, landskaps- och vårdreformen, reformen av tillväxttjänsterna samt andra förändringsfaktorer som påverkar den kommunala ekonomin under de närmaste åren.

2.1 Den allmänna ekonomiska utvecklingen och den kommunala ekonomin

Med tanke på den finländska ekonomin var 2017 ett bra år. Den ekonomiska tillväxten var snabb och omfattande. Världsekonomin kraftiga tillväxt och den ekonomiska tillväxten i exportländer som är viktiga för Finland satte fart på den finländska exporten och tillväxten inom hela ekonomin. Den ekonomiska tillväxten fortsätter under de närmaste åren, men blir långsammare. Ekonomin stöds både av utrikeshandeln och av den inhemska efterfrågan. Exporten ökar tack vare efterfrågan, dock långsammare än förra året, och Finland förlorar inte längre marknadsandelar. Exporttillväxten främjas av den förbättrade kostnadskonkurrenskraften, eftersom enhetsarbetskostnaderna ökar måttfullare än i konkurrentländerna. De privata investeringarna ökar under prognosperioden, men tillväxten är långsammare än under de senaste åren.

Saldot i de offentliga finanserna i Finland har de senaste åren blivit bättre tack vare anpassningsåtgärderna och den goda ekonomiska utvecklingen. Enligt de preliminära uppgifterna om nationalräkenskaperna minskade underskottet förra året till -0,6 procent av bruttonationalprodukten. Utvecklingen av saldot i de offentliga finanserna fortsätter att vara gynnsam och den offentliga ekonomin kommer de närmaste åren att uppvisa ett svagt överskott efter mer än tio år med underskott. Ett gott konjunkturläge räcker dock inte för att i tillräcklig grad förbättra de offentliga finanserna. På det stora hela har gränserna för de offentliga finanserna och den ekonomiska tillväxten inte ändrats på lång sikt eftersom problemen med de offentliga finanserna är strukturella. De offentliga finanserna försvagas av befolkningens åldrande. Att de stora åldersklasserna går i pension har medfört att pensionsutgifterna har ökat, vilket har minskat överskottet i socialskyddsfonderna. Ökningen av de åldersrelaterade utgifterna fortsätter att vara snabb och belastar de offentliga finanserna under hela det nästa årtiondet. För att de offentliga finanserna ska stå på en hållbar grund också på längre sikt måste de ännu tydligare uppvisa ett överskott i början av nästa årtionde.

Den nominella skulden i de offentliga finanserna fortsätter att öka, också om det sker i en långsammare takt. Den offentliga skuldkvoten började minska 2016, och under prognosperioden minskar skuldkvoten alltjämt. Eftersom det gynnsamma konjunkturläget inte löser problemen på lång sikt inom de offentliga finanserna hotar minskningen av skuld-

kvoten att bli tillfällig. Den offentliga skulden ligger dessutom på en mycket hög nivå när nästa konjunkturedgång kommer, och därför är de offentliga finanserna mycket mer sårbara än tidigare när det gäller att tackla en ny recession.

Ökningen av den kommunala ekonomins lånestock har avtagit under de senaste åren, vilket är en följd av bl.a. den åtstramade ekonomin. Den kommunala skuldbördan har i huvudsak orsakats av investeringar som delvis finansierats med lån. Investeringsbehoven, det eftersatta underhållet och utökningen av servicen och infrastrukturen i tillväxtcentrumen kommer dock fortsättningsvis att vara omfattande. För att framtida investeringar ska kunna finansieras måste kommunernas inkomstutveckling vara stark och utgifterna hållas under kontroll också i fortsättningen.

Överföringen av ansvaret för att ordna social- och hälsovårdstjänster från kommunerna till landskapen lindrar det utgiftstryck på lång sikt som befolkningens åldrande medför för den kommunala ekonomin, men en betydande inskränkning av verksamhetsfältet betyder också att inkomstbasen minskar. I princip ändrar reformen dock inte balansen i kommunernas ekonomi. I och med reformen är kommunernas möjligheter att balansera sin ekonomi snävare än i nuläget, vilket accentuerar betydelsen av balansen i kommunernas ekonomi före reformen. I och med att kommunernas inkomstbas minskar är identifiering och utnyttjande av sparpotential samt förnuftiga investeringsbeslut viktiga också i den framtida kommunala ekonomin.

Under innevarande valperiod har styrningen av den kommunala ekonomin stärkts. Den åtstramning av ekonomibestämmelserna i kommunallagen, som genomfördes under föregående valperiod, stöder den övergripande styrningen av de offentliga finanserna. I sin första plan för de offentliga finanserna ställde regeringen upp ett mål för den lokala förvaltningssektorns strukturella saldo 2019, och enligt målet får nettokreditgivningen uppvisa ett underskott på högst 0,5 procent i förhållande till BNP. I planen för de offentliga finanserna fastställde regeringen också en utgiftsbegränsning för den kommunala ekonomin. Utgiftsbegränsningen är en gräns i euro för den ändring i utgifterna som statens åtgärder får medföra för den kommunala ekonomin. Enligt regeringsprogrammet görs det dessutom inga nedskärningar i statsandelarna utan att kommunernas uppgifter eller förpliktelser minskas.

Läget för den kommunala ekonomin har förbättrats avsevärt under de senaste åren. Både statens och kommunernas egna anpassningsåtgärder tillsammans med en positiv ekonomisk utveckling har bidragit till att den kommunala ekonomin har förbättrats. Trycket på en ökning av omkostnaderna förblir dock fram till landskaps- och vårdreformen stort eftersom servicebehovet ökas av förändringen i befolkningens åldersstruktur och den dämpande effekt anpassningsåtgärderna har på en ökning av utgifterna inom den kommunala ekonomin fasas ut. Förbättringen av den kommunala ekonomin kan självfallet ses också i

att lokalförvaltningens nettokreditgivning enligt nationalräkenskaperna stärkts. Trots detta uppvisar lokalförvaltningens nettokreditgivning ett litet underskott, men verkar uppnå det mål för det strukturella saldout som uppställts för den, dvs. nettokreditgivningen enligt nationalräkenskaperna uppvisar 2019 ett underskott på mindre än 0,5 procent i förhållande till BNP.

2.2 Landskaps- och vårdreformen samt den kommunala ekonomin

Landskaps- och vårdreformen förändrar från och med 2020 strukturerna i den offentliga ekonomin, den kommunala ekonomin som helhet och ekonomin i de enskilda kommunerna. De uppgifter som kommunerna har ansvar för att ordna minskar avsevärt i samband med reformen. Strukturerna i den kommunala ekonomin förändras samtidigt i avsevärd grad i och med överföringen från kommunerna till landskapen av den finansiering som motsvarar de uppgifter som ska överföras.

Mer än hälften av nettokostnaderna för kommunernas driftsekonomi, dvs. cirka 17,6 miljarder euro enligt de kalkyler som gjorts på 2019 års nivå, överförs som en följd av reformen till landskapen. Det belopp som överförs till landskapens finansiering från statsandelssystemet för kommunernas basservice är enligt kalkylerna något mindre än 6 miljarder euro. Utöver detta överförs från kommunerna till landskapen cirka 11 miljarder euro kommunalskatt samt en del, cirka 0,6 miljarder euro, av intäkterna från kommunernas samfundsskatt.

Överföringen av kostnader och skattefinansiering från kommunerna till landskapen i samband med reformen är kostnadsneutral på riksnivå. Det innebär att till landskapen överförs från alla kommuner som en helhet endast de skatte-, statsandels- och kundavgiftsintäkter som motsvarar de kostnader som överförs från kommunerna till landskapen. I de enskilda kommunerna kan dock skillnaderna mellan de inkomster och kostnader som överförs vara mycket stora. Denna förändring lindras genom de utjämnings- och övergångssystem som tas in i statsandelssystemet så att den förändring av balansen i kommunens driftsekonomi som reformen orsakar inte i en endaste kommun överstiger intäkterna från en inkomstskattesatsenhet.

Kommunens driftsekonomi och serviceproduktion fokuserar efter reformen allt starkare på de unga åldersklasserna, dvs. på småbarnspedagogik samt förskoleundervisning och grundläggande utbildning. På grund av detta sker det också i kommunernas skattefinansiering (skatteinkomster och statsandelar) betydande kommunspecifika förändringar när man i statsandelssystemet för kommunernas basservice fokuserar betydligt mer än tidi-

gare på de yngre åldersklassernas servicebehov och andel av kommunens befolkning. De kommuner som tidigare fått en relativt hög statsandel på grund av en äldre befolkningsstruktur och behovet av social- och hälsovårdstjänster är i fortsättningen allt mer beroende av skatteinkomster. Samtidigt ökar statsandelarnas andel av skattefinansieringen i kommuner med en yngre befolkningsstruktur.

Utöver för driftsekonomin har reformen effekter också för kommunernas egendom och investeringar. Eftersom kommunernas disponibla inkomster halveras, men skuldbeloppet kvarstår på nästan samma nivå i samband med förmögenhetsarrangemangen, ökar kommunernas relativa skuldsättning klart. Detta har gett upphov till oro särskilt i de större städerna när det gäller kommunernas framtida förmåga att sköta sina investeringar och lån. Det bör dock noteras att den relativa skuldsättningen bara är ett av nyckeltalen som beskriver kommunernas skuldsättning.

När det gäller den relativa skuldsättningen granskas endast driftsinkomsternas förhållande till skuldbeloppet. Nyckeltalet beaktar inte den inkomstfinansiering som de facto är tillgänglig för skötseln av skulden och som utgörs av skillnaden mellan intäkter och kostnader. Om man granskar endast förändringen i den relativa skuldsättningen beaktas inte alla förändringarna i driftsutgifterna som liksom inkomsterna halveras i samband med reformen. Hur lämplig den relativa skuldsättningen är för att mäta om en kommun befinner sig i en särskilt svår ekonomisk ställning ska i samband med landskapsreformen granskas på nytt.

I praktiken framgår kommunernas faktiska handlingsutrymme för skuldhantering och investeringar av årsbidraget, vilket som en del av inkomstfinansieringen påverkar verksamhetens och investeringarnas kassaflöde i finansieringsanalysen. Om den ekonomiska balansen i kommunen (årsbidraget efter avskrivningarna) hålls på nästan samma nivå som tidigare till följd av reformen förändras kommunernas förmåga att sköta sina investeringar och lån åtminstone inte i väsentligt grad i samband med reformen.

De uppgifter som inte är lagstadgade utgör cirka 10–20 procent av kommunernas alla uppgifter och denna andel ökar när kommunstorleken ökar. Uppgifterna inom ramen för den kommunala självstyrelsen gäller i synnerhet främjande av näringsliv och sysselsättning, bostadsproduktion, stödande av föreningar och frivillig medborgarverksamhet samt byggande och upprätthållande av datanät. Kommunernas resurser ska också efter landskaps- och vårdreformen räcka till för att fullgöra även andra uppgifter än lagstadgade uppgifter. Finansministeriet har inom ramen för statsrådets utrednings- och forskningsverksamhet utrett kommunernas handlingsutrymme i ekonomin samt anpassningsmöjligheter efter landskaps- och vårdreformen. Enligt utredningen finns det i kommunernas ekonomi också efter reformen ett rätt stort teoretiskt handlingsutrymme, men granskat

enligt kommun varierar situationen avsevärt¹. Trycket på att anpassa kommunernas ekonomi efter reformen bedöms enligt situationen i hela landet och kommunstorleksgrupp i avsnitt 5 i kommunekonomiprogrammet.

Landskaps- och vårdreformen inbegriper också många faktorer som stabiliserar den kommunala ekonomin och som för sin del underlättar kommunernas balansering av ekonomin och prognostisering av förändringar. Trots sänkningen av inkomstskattesatsen ändras kommunernas intäkter från skattesatsen inte i och med reformen, utan tvärtom så stärks de till och med något. Från kommunernas ekonomi överförs också kostnaderna för specialiserad sjukvård som är mycket svåra att förutse, vilket underlättar uppgörandet av budgeten och skötseln av ekonomin under budgetåret. Granskat på koncernnivå minskar också kommunernas koncernskulder när de skulder som innehas av de samkommuner, särskilt sjukvårdsdistrikten, som överförs till landskapen samt de framtida investeringstrycken överförs från kommunerna till landskapen.

Med tanke på den kommunala ekonomin som helhet bör det dock noteras att reformen innebär att de indirekta kostnaderna ökar särskilt i genomförandefasen när kommunerna t.ex. deltar i beredningen av reformen eller förlorar volymförmåner i anslutning till stöd-tjänsterna. Reformen kan i kommunerna medföra behov av att anpassa i synnerhet förvaltnings- och stödtjänsterna också efter 2020. Dessutom bör det noteras att egendomsarrangemangen i samband med reformen kan inverka på kommunernas inkomststrukturer och ekonomi. Egendomsarrangemangens slutliga inverkan på kommunernas ekonomi beror dock också på kommunernas egna beslut och syns i kommunernas ekonomi först från och med mitten av 2020-talet.

Beredningen av landskaps- och vårdreformen och dess inverkan på kommunernas ekonomi beskrivs närmare i kommunekonomiprogrammets avsnitt 4 som innehåller en granskning av regeringens åtgärder som gäller kommunerna.

¹ <http://tietokayttoon.fi/julkaisu?pubid=23801>

KALKYLER ÖVER LANDSKAPS- OCH VÅRDREFORMENS KONSEKVENSER FÖR DEN KOMMUNALA EKONOMIN

Finansministeriet har offentliggjort kalkyler över landskaps- och vårdreformens konsekvenser för den kommunala ekonomin. Kalkylerna som uppdaterades i februari 2018 har första gången gjorts på 2019 års nivå så att man i dem har beaktat att reformen träder i kraft 2020. De i kalkylerna använda uppgifterna om de kostnader som överförs från kommunerna till landskapen baserar sig på den information som samlats in genom den budgetrelaterade enkät som Statistikcentralen skickat till kommunerna och samkommunerna. Kalkylerna uppdateras nästa gång i april 2018 när det finns ny statistik över bestämningsgrunderna för kommunernas och landskapens finansiering.

Finansministeriet har som stöd för tolkningen av konsekvenskalkylerna också utarbetat en statsandelssimulator med hjälp av vilken kommunerna kan granska reformens konsekvenser för kommunens ekonomi under olika år samt bedöma konsekvenserna av kommunernas egna beslut för balansen i kommunens ekonomi efter reformen. Dessutom har ministeriet berett kommunspecifika kalkyler över utgiftstrycket som beskriver utvecklingen av kommunernas driftsekonomi efter landskaps- och vårdreformen. I de kommunspecifika kalkylerna över utgiftstrycket strävar man efter att gestalta utvecklingen av de enskilda kommunernas verksamhetsbidrag och skattefinansiering fram till 2025.

Finlands Kommunförbund har utarbetat verktyget Ekonominyckeln som baserar sig på finansministeriets konsekvenskalkyl. Ekonominyckeln hjälper kommunerna att uppskatta landskapsreformens effekter på kommunernas resultaträkning, finansieringsanalys och poster i balansräkningen 2020. Vid sidan av kalkylen i Ekonominyckeln finns det per bokslutspost och enligt balanspost sådana anmärkningar om landskapsreformens effekter som den expert som planerar kommunens ekonomi bör beakta. Ekonominyckeln uppdateras alltid när de beräkningar som ministeriet offentliggör uppdateras.

Finansministeriets kalkyler över landskaps- och vårdreformens konsekvenser för den kommunala ekonomin, statsandelssimulatorens och kommunspecifika kalkyler över utgiftstrycket: www.alueuudistus.fi/sv/statsandelen-for-kommunal-basservice

Kommunförbundets Ekonominyckel: www.kommunforbundet.fi/sakkunnigtjanster/ekonomi/budgetering-och-ekonomiplanering/ekonominyckeln-ett-redskap-berakning-av-landskapsreformens-verkningar

2.3 Tillväxttjänstreformen

Landskapsreformen innebär en omfattande förändring i den offentliga förvaltningen, verksamhetssätten och aktörernas roller. Regeringen föreslår att det i samband med landskapsreformen ska genomföras en omfattande tillväxttjänstreform 2020 där de nuvarande företags- och sysselsättningstjänster och tjänster för främjande av integration som NTM-centralerna samt arbets- och näringsbyråerna erbjuder ska slås samman till tillväxttjänster som samordnar tjänsterna för arbetssökande, arbetsgivare och företag. Med tillväxttjänsterna främjas ny företagsverksamhet, företags tillväxt, förnyelse och internationalisering samt integrering. Tjänsterna svarar också på förändringarna på arbetsmarknaden.

Tillväxttjänsterna genomförs genom modellen anordnare–producent. Produktionen av tillväxttjänster flyttas ut på marknaden och konkurrensutsätts. En del av tillväxttjänsterna finns på riksnivå och en del på landskapsnivå. Arbets- och näringsministeriet svarar för att ordna de riksomfattande tillväxttjänsterna och landskapet för att ordna tillväxttjänsterna på landskapsnivå. Ett undantag från detta är särlösningen för Nyland, som innebär att en samkommun bildad av Helsingfors, Esbo, Vanda och Grankulla svarar för att ordna tjänsterna.

Till landskapen överförs i samband med tillväxttjänstreformen endast sådana lagstadgade uppgifter som i nuläget utförs av de statliga ämbetsverken. Reformen ska inte ingripa i organiseringen av kommunernas livskraftsuppgifter eller de därmed anslutna lokala tjänsterna. Kommunerna producerar livskraftstjänster och genomför den lokala näringspolitiken inom ramen för sin allmänna behörighet och kan mycket fritt ordna och producera tjänster för kommuninvånare och företag. Tillväxttjänstreformen ger kommunerna möjlighet att utöver de tjänster som producerats inom ramen för den allmänna behörigheten också erbjuda landskapen produktion av tillväxttjänster på landskapsnivå. Avsikten är att kommunala bolag som verkar på marknadsvillkor ska kunna producera tillväxttjänster i landskapet.

Kommunerna har inga lagstadgade skyldigheter att ordna eller producera offentliga arbetskrafts- och företagstjänster, med undantag för sysselsättningskyldigheten i fråga om dem som varit arbetslösa länge. Många av de tjänster som kommunerna svarar för, såsom ungdoms-, kultur- och boendetjänster, har dock ett nära samband med tillväxttjänsterna. I synnerhet de större städerna satsar dessutom i stor utsträckning på åtgärder som främjar livskraften och konkurrenskraften.

Kommunerna deltar i produktionen av offentliga arbetskrafts- och företagstjänster genom att erbjuda arbetslösa lönesubventionerat arbete och möjligheter till arbetsprövning. En betydande del av det lönesubventionerade arbetet och arbetsprövningen har genomförts inom ramen för social- och hälsovårdsuppgifterna, så när social- och hälsovårdstjänster-

na överförs till landskapets organiseringsansvar leder det till att de möjligheter till arbetsprovning och arbetet som kommunerna erbjuder minskar. Kommunen kan även efter det att landskapsreformen har trätt i kraft erbjuda lönesubventionerat arbete och arbetsprovningsplatser inom de sektorer som hör till dess behörighet.

Reformen ändrar inte på hur kommunerna kan utnyttja lönesubventionen. Kommunerna kan t.ex. anställa arbetslösa i verkstadsverksamhet med hjälp av lönesubvention utan att kommunen behöver ändra på sitt nuvarande tillvägagångssätt. Reformen inverkar inte heller på den verkstadsverksamhet som kommunerna finansierar. Landskapen och producenterna av tillväxttjänster kan också i fortsättningen sända arbetslösa till den verkstadsverksamhet som kommunerna erbjuder.

Kommunerna producerar också på eget initiativ sådana tjänster för arbetslösa som baserar sig på kommunens allmänna behörighet. Mängden sådana tjänster varierar betydligt mellan kommunerna. Hur aktivt kommunerna ordnar tjänster för arbetslösa efter landskapsreformen påverkas sannolikt i någon mån av vilket kommunernas ansvar för finansieringen av arbetsmarknadsstödet kommer att bli. När den kommunala ekonomin granskas i sin helhet är kommunerna sannolikt även i framtiden intresserade av att öka sysselsättningen i sitt område och på det sättet minska de utgifter som arbetslösheten orsakar den kommunala ekonomin.

Landskapsmodellen inverkar inte direkt på de tjänster som kommunerna producerar på eget initiativ. Hur reformen inverkar på de livskraftsuppgifter som kommunerna ordnar beror på samarbetet mellan landskapet och kommunerna. Om det förekommer överlappning i serviceutbudet är det med tanke på en effektiv användning av de offentliga resurserna motiverat att landskapet och kommunerna kommer överens om arbetsfördelningen i fråga om tjänsterna i området. Detta kan innebära förändringar i de tjänster som kommunerna erbjuder, även om det är något som kommunen helt fritt kan besluta om. Lagen förpliktar landskapet att sörja för samarbetet och för att tillväxttjänsterna tillsammans med kommunernas tjänster bildar en helhet där tjänsterna kompletterar varandra. Vid t.ex. främjande av invandrarnas integration är det motiverat att tillväxttjänstens centrala roll kvarstår och att samarbetet med olika sakkunniga i frågor som gäller integration stärks. Samordningen av framför allt tillväxttjänsterna med de social- och hälsovårdstjänster som överförs till landskapets organiseringsansvar och med kommunens integrationsfrämjande tjänster är viktigt.

Ett sätt att ordna samarbetet är att landskapet, kommunerna och tjänsteproducenterna grundar en allians för tillväxttjänster. Grund för alliansen är ett gemensamt avtal mellan landskapet, kommunerna och tjänsteproducenterna samt att man delar riskerna och fördelarna. Landskapet och de kommuner som vill vara med i alliansen ska i enlighet med upphandlingslagen gemensamt upphandla de tjänsteproducenter som tas med. Parter i

alliansprojektet kan vara landskapet, kommuner samt tjänsteproducenter från privata och tredje sektorn, som planerar och genomför projektet tillsammans. Landskapet och kommunen kan också avtala om vilken av deras egen tjänsteproduktion som tas med i alliansen, såsom den produktion som parterna själva sköter. Både landskapen och kommunerna kan finansiera tjänsteproducenterna och således upphandla tjänster där samma tjänsteproducent producerar både landskapets tillväxttjänster och kommunernas livskraftsuppgifter. Grundandet av en allians kräver inte att alla kommuner deltar. Landskapet kan alltid grunda en allians med de kommuner som vill vara med i alliansen samt ingå flera alliansavtal.

I Finland finns det cirka 50 utvecklingsbolag som ägs av kommunerna och dessa bolag sysselsätter cirka 1 000 personer. Detta utgör cirka 90 procent av alla regionala närings- och utvecklingsbolag och nästan alla kommuner är delägare i något regionalt utvecklingsbolag.

Över hälften av utvecklingsbolagens finansiering kommer från projektfinansiering. Utgångspunkten med tillväxttjänstreformen är att stödvillkoren inte ändras, men landskapet ska i fortsättningen ha mera självständiga befogenheter att rikta stöden. Hur detta inverkar på den tillväxttjänstfinansiering som utvecklingsbolagen får i form av företagsstöd beror alltså på landskapens lösningar. Under programperioden 2014–2020 beräknas det att sammanlagt 100 miljoner euro överförs från strukturfonderna till utvecklingsbolagen.

Utvecklingsbolagen kan vara sådana anknutna enheter som avses i upphandlingslagen. Enligt gällande rättspraxis får en anknuten enhet sälja 10 procent av sin produktion till marknaden, men från och med 2019 minskar andelen till 5 procent. Detta kan inverka på hur många utvecklingsbolag som i fortsättningen kan fungera också som producent av tillväxttjänster om de så önskar. Enligt en utredning som arbets- och näringsministeriet låtit utföra kräver i synnerhet samhällseliga strukturändringar och minskad finansiering att också utvecklingsbolagen ändrar sin verksamhet och administration.²

Avsikten är att förslaget till lag om regionutveckling och tillväxttjänster ska överlämnas till riksdagen i början av april 2018.

² Seudullisten kehittämisyhtiöiden rooli työ- ja elinkeinopolitiikan edistämässä (Regionala utvecklingsbolags roll i genomförandet av arbets- och näringspolitiken), ANM rapporter 39/2015

2.4 Andra sådana förändringsfaktorer i verksamhetsomgivningen som påverkar den kommunala ekonomin

Förändringarna i befolkningsstrukturen påverkar kommunerna på olika sätt och ökar skillnaderna mellan kommunerna

Enligt Statistikcentralens senaste befolkningsprognos som blev klar hösten 2015 kommer de största städerna att fortsätta växa och de minsta kommunerna att tappa befolkning. På basis av Statistikcentralens preliminära uppgifter om folkmängden bodde vid utgången av 2017 39 procent av finländarna i städer med mer än 100 000 invånare. Ännu 2010 var denna andel mindre än 37 procent. År 2030 beräknas andelen av befolkningen som bor i städer som har mer än 100 000 invånare att ha stigit till över 40 procent och 2040 till nästan 42 procent. Vid utgången av 2017 bodde cirka 16,5 procent av finländarna i kommuner med färre än 100 000 invånare. Ännu 2010 bodde 17,5 procent av finländarna i dessa kommuner. Enligt befolkningsprognosen kommer andelen kommuner som har färre än 10 000 invånare att sjunka till cirka 15 procent fram till 2030 och till mindre än 15 procent fram till 2040.

Befolkningstillväxten är i Finland koncentrerad till allt färre kommuner. Enligt den preliminära statistiken skulle befolkningen 2017 öka i 77 kommuner och minska eller hållas på samma nivå som föregående år i 234 kommuner. Befolkningstillväxten koncentrerade sig i huvudsak till de största städerna. Av de tio kommuner vars befolkning har ökat mest är alla kommuner med mer än 40 000 invånare och åtta av dem är kommuner med mer än 100 000 invånare. Den sammanräknade befolkningstillväxten i de kommuner vars befolkning ökade uppgick till nästan 35 000 invånare. Av de kommuner som tappat befolkning har många en liten folkmängd, men folkmängden sjönk också i flera kommuner med mer än 20 000 invånare. Bland de städer som tappat befolkning finns också flera av landskapens centralstäder och s.k. regionstäder. Invånarantalet i de kommuner som tappat befolkning sjönk med sammanlagt cirka 22 000 invånare. En granskning enligt landskap visar att 2017 ökade folkmängden i landskapen Nyland, Birkaland, Egentliga Finland, Norra Österbotten och Åland. I de övriga landskapen minskade folkmängden. Befolkningen minskade både relativt och kvantitativt sett mest i landskapen Kymmenedalen och Södra Savolax. Befolkningsminskningen var relativt sett stor också i landskapet Kajanaland.

Kraftiga förändringar i folkmängden medför utmaningar för kommunernas ekonomi. I de kommuner dit det flyttar många nya invånare utgör det en utmaning att svara på det ökade servicebehovet och att på ett ekonomiskt hållbart sätt genomföra de investeringar som den ökande folkmängden kräver. I de kommuner som tappar befolkning utgör det däremot en utmaning att anpassa det existerande tjänstenätverket till det minskade servicebehovet.

Finlands befolkning ökade under 2017 med sammanlagt cirka 13 000 personer. Finlands naturliga befolkningstillväxt var dock negativ, dvs. antalet döda överskred antalet födda.

Orsaken till befolkningstillväxten var flyttningsvinsten från utlandet, dvs. invandringen uppgick till cirka 17 000 personer mer än utvandringen. Invandringen riktade sig kraftigt till de största stadsregionerna och särskilt till huvudstadsregionen. Att invandringen är kraftigt koncentrerad till vissa områden medför utmaningar för kommunernas servicestruktur.

Under 2000-talet var antalet födda i hela landet som högst 2010 och då uppgick antalet födda till nästan 61 000. Efter detta har antalet födda minskat tydligt varje år. Enligt de preliminära uppgifterna för 2017 uppgick antalet födda 2017 till endast något fler än 50 000, vilket är mindre än någonsin under 2000-talet. Nativiteten var större än dödligheten endast i landskapen Nyland, Österbotten, Mellersta Österbotten, Norra Österbotten och Åland. I Södra Savolax översteg antalet döda antalet födda med mer än 1 000 personer. Också i Kymmenedalen och Satakunta översteg antalet döda antalet födda med mer än 900 personer.

På grund av den svaga nativiteten och de små unga åldersklasserna har flera kommuner redan varit tvungna och kommer också under de kommande åren att bli tvungna att fästa särskild uppmärksamhet vid småbarnspedagogiken, förskoleundervisningen och den grundläggande utbildningen samt utbudet av gymnasieutbildning och kostnadseffektiviteten. Till följd av landskaps- och vårdreformen har nativiteten och storleken på de unga åldersklasserna en större inverkan än tidigare också på kommunernas inkomster och hela den kommunala ekonomin. När social- och hälsovårdsuppgifterna överförs till landskapen accentueras i kommunernas uppgifter de uppgifter som gäller småbarnspedagogik och undervisningsväsendet samt i större utsträckning uppgifterna inom hela bildningsväsendet. Detta syns också i statsandelssystemet för kommunernas basservice där de unga åldersklassernas servicebehov och andel av kommunens befolkning betonas i betydligt högre grad än i nuläget efter reformen.

De äldres andel av befolkningen har ökat och kommer att öka kraftigt i hela Finland under detta och nästa årtionde. År 2016 var den nationella demografiska försörjningskvoten (antalet personer som inte är i arbetsför ålder per hundra personer i arbetsför ålder) enligt Statistikcentralen 59,1, medan den ännu 2010 var 51,6. Den demografiska försörjningskvoten kommer enligt prognoserna att överstiga 70 på det nationella planet i början av 2030-talet.

Redan i nuläget finns det mellan kommunerna och landskapen betydande skillnader i den demografiska försörjningskvoten och under de närmaste åren kommer flyttningen inom landet och invandringen att öka skillnaderna ytterligare. Den demografiska försörjningskvoten kommer att försämrats kraftigt i synnerhet i de kommuner som har det lägsta invånarantalet. År 2016 var den demografiska försörjningskvoten mer än 90 i 12 kommuner och mer än 100 i två kommuner. Av dessa kommuner var alla kommuner med färre än

5 000 invånare. År 2016 var försörjningskvoten mindre än 50 endast i fyra kommuner av vilka alla var städer med mer än 100 000 invånare. Granskat enligt landskap var den demografiska försörjningskvoten 2016 svagast i Södra Savolax samt Mellersta och Södra Österbotten, och starkast i Nyland, Birkaland och Egentliga Finland. Enligt Statistikcentralens befolkningsprognos kommer försörjningskvoten med den nuvarande kommunindelningen att stiga till mer än 100 i cirka en tredjedel av kommunerna före 2030.

Att försörjningskvoten försvagas medför allt större utmaningar för ordnandet och finansieringen av offentliga tjänster. Det utgiftstryck som beror på att försörjningskvoten försvagas och att servicebehovet ökar kan dock anses avta i kommunerna från och med 2020 när social- och hälsovårdsuppgifterna överförs till landskapen som en följd av landskaps- och vårdreformen. Förändringen i utgiftstrycket är av betydelse särskilt med tanke på de kommuner som har det lägsta invånarantalet.

Multilokalitet är både en utmaning och en resurs för kommunerna

Kommuninvånarnas vardag är i nuläget inte begränsad endast till den egna hemkommunen eller kommunen där man arbetar. Många kommuninvånare tillbringar sin tid på olika orter inte bara på grund av arbete utan också på grund av fritid och familjeband. I och med att arbetets karaktär ändras och digitaliseringen framskrider beräknas det bli allt vanligare att dela sin tid mellan olika orter, t.ex. när distansarbete blir vanligare. Människor tillbringar redan nu och kommer i framtiden allt oftare att tillbringa sin vardag på flera ställen. Detta utgör en utmaning för både kommunerna och de framtida landskapen.

Finansministeriet genomförde under 2017 som en del av projektet Framtidens kommun en utredning om dubbelt kommunmedlemskap³. Målet med utredningen var att beskriva vilka faktorer som bidrar till att människor i allt större utsträckning tillbringar sin tid i två eller flera kommuner. I utredningen granskades också kommuninvånarnas nuvarande rätt att få tjänster i andra kommuner än sin hemkommun. Utredningen innehöll också en beskrivning av det dubbla kommunmedlemskapets betydelse med tanke på beskattningen och statsandelssystemet, samt vissa andra faktorer som har samband med hemkommunen, såsom rättsrätt.

Enligt utredningen ställer grundlagen vissa minimikrav på de rättigheter som är förknippade med dubbelt kommunmedlemskap. I Finland kan multilokalitet inte förenas med rättigheter eller skyldigheter som har att göra med beskattning, rösträtt eller valbarhet, och detta baserar sig på att kommunernas beskattningsrätt tryggas i grundlagen, på kra-

³ <http://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/160469>

vet på noggrann avgränsning av beskattningen samt på demokratiprincipen som tryggas i grundlagen.

Multilokaliteten bör dock beaktas bättre än i nuläget i både lagstiftningen och kommunernas verksamhet. I statsrådets och de olika förvaltningsområdenas strategi- och framtidsarbete samt i beredningen av lagstiftningen ska olika sätt att främja multilokalitet beaktas bättre i fortsättningen. Multilokalitet bör i kommunerna dock ses också som en resurs. Särskilt i små och medelstora kommuner samt på glesbygden erbjuder multilokalitet möjligheter att förbättra tjänster och skapa nya näringar. Kommunerna bör involvera personer som upplever en kommun som sin egen och som vistas i och använder kommunens tjänster, dvs. människor som tillbringar sin tid på flera orter, i kommunens verksamhet i större utsträckning än i nuläget. Multilokalitet kan främjas bl.a. på så sätt att de nya möjligheter att delta och påverka som digitaliseringen erbjuder utnyttjas.

Digitaliseringsutvecklingen utgör en utmaning för kommunernas verksamhetsätt

Digitaliseringsutvecklingen inom den offentliga sektorn har varit snabb under de senaste åren. Med digitalisering avses en betydande och djupgående förändring av verksamhetsmodellerna med hjälp av ny teknik. Digitaliseringen förändrar kommunernas serviceprocesser och servicestrukturer. Under de kommande åren kommer förändringen att vara ännu mer framträdande och kommunerna bör förbereda sig för detta.

Med tanke på digitaliseringsutvecklingen ska kommunens tjänster ses över och utvecklas som en helhet. Det ska ske en övergång från punktbaserat utförande till strategisk planering som innebär att digitalisering är ett genomgående tema i hela organisationen. I kommunernas digitaliseringsutveckling ska åtminstone tre olika aspekter identifieras (1) samhälleliga förändringskrafter och trender, (2) de möjligheter som utvecklingen av tekniken medför samt (3) prognostisering av kommuninvånarnas servicebehov och utvecklande av tjänsterna så att de utgör kundorienterade och sammanhängande helheter som stöder kommuninvånarnas vardag.

Redan i nuläget ses kommunerna som plattformar som bygger på en stark och fungerande informationsförvaltningsarkitektur. I framtiden accentueras de digitala kommunernas roll som ett nätverk och en samarbetsaktör som finns nära kommuninvånarna.

Kommunernas ekonomi kommer under de kommande åren att vara en av de drivande krafterna bakom digitaliseringen i och med att kommunernas tjänster ska utvecklas ytterligare efter landskaps- och vårdreformen. I den digitala eran är kommunernas tjänster kundorienterade. Myndighetsverksamheten har minimerats och de offentliga tjänsterna bildar en sammanhängande helhet, i likhet med ekosystem. På så sätt får kommuninvånarna högklassiga tjänster på ett sätt som passar dem.

Den digitala utvecklingen i kommunerna är en investering vars avkastning kan mätas i årsverken som sparas, bättre tjänster och effektivare verksamhets sätt. Den digitala utvecklingen kan innebära snabbare tjänster som är lättare att använda eller helt och hållet nya och mer omfattande tjänster som inte har erbjudits tidigare. Det är i stället för kommunen också ofta kommuninvånaren som har nytta av tjänsterna när tillgången till dem förbättras och kommuninvånarna sparar t.ex. restid och onödiga utgifter.

Målet 2022 för regeringens spetsprojekt Digitalisering av offentliga tjänster är att digitala tjänster ska prioriteras. Målet kommer också att gälla kommunerna eftersom alla myndigheter 2022 ska vara skyldiga att erbjuda fysiska och juridiska personer tillgängliga och högkvalitativa digitala tjänster som det primära alternativet. Myndigheterna måste ordna den kommunikation och de tjänster som gäller en persons ställning, rättigheter och skyldigheter så att kunden alltid har tillgång till en elektronisk kanal.

För att kunna identifiera den sparpotential som kan uppnås med digitaliseringen har finansministeriet offentliggjort en spar- och produktivitetstudie över digitaliseringen i kommunerna och digiförsök. I den utredningen granskas i fråga om 21 kommunala tjänster den sparpotential som kan uppnås med digitaliseringen. Resultaten av utredningen är riktgivande, men de visar tydligt att man genom att digitalisera kommunernas tjänster och tjänstehelheter kan uppnå betydande besparingar i kommunerna.

Kommunerna kan bedöma sin egen digitaliseringsgrad och den sparpotential de kan uppnå genom digitaliseringen på finansministeriets webbsida digitaalinenkunta.fi/sv/.

Kommunerna har en viktig roll när det gäller hållbar utveckling

Handlingsprogrammet för hållbar utveckling Agenda2030 antogs vid FN:s toppmöte i september 2015. Det politiskt bindande handlingsprogrammet innehåller 17 huvudmål och 169 delmål som utgör grund för en ny global målbild för alla världens som syftar till ändring. Målet är att den globala utvecklingen ska inriktas så att människors välfärd, de mänskliga rättigheterna, det ekonomiska välståndet och samhällenas stabilitet tryggas på ett för miljön hållbart sätt samt så att det inte längre förekommer extrem fattigdom i världen. Det globala handlingsprogrammet förpliktar och styr också Finland att uppnå en hållbar utveckling före 2030.

Regeringen utarbetade i februari 2017 ett nationellt program för att genomföra Agenda2030. Programmet lämnades till riksdagen som en redogörelse av statsrådet. Regeringen lyfter vid genomförandet fram två prioriterade områden: ett koldioxidneutralt och resurssmart Finland samt ett jämlikt, jämställt och kompetent Finland. I statsbudgeten för 2018 ingick det första gången förvaltningsområdesspecifika texter om hur prioriteringarna i redogörelsen om hållbar utveckling syns i förvaltningsområdenas verksamhet.

Staten har en central roll vid genomförandet av programmet Agenda2030 och ansvarar samtidigt för att genomförandet lyckas. Staten kan dock inte ensam genomföra handlingsprogrammet utan behöver hjälp av det civila samhället, den privata sektorn och forskarsamhället samt insatser från kommunerna, de lokala aktörerna och hela samhället. Många av utmaningarna med den hållbara utvecklingen ska lösas i städerna och kommunerna. Agenda2030 har identifierat städernas och lokalsamhällets viktiga roll. Mål 11 "Hållbara städer och samhällen" för den hållbara utvecklingen betonar hållbarhet när det gäller livskvalitet, hälsa, välbefinnande, samhörighet, säkerhet och miljöanvändningen.

I regeringens redogörelse konstateras det att områdena, regionerna, landskapen, kommunerna och städerna i Finland genom sina egna beslut och åtgärder i betydande grad kan påverka minskningen av utsläppen av växthusgaser, den smarta användningen av resurser samt ökningen av lokalt välbefinnande och möjligheter till affärsverksamhet. Samtidigt skapar kommunerna förutsättningar för kommuninvånarna och företag som verkar i kommunerna att genomföra hållbara konsumtions- och produktionsmetoder. I redogörelsen uppmanas städer och samhällen att fastställa ambitiösa mål för hållbar utveckling, att uppdatera sina egna visioner om och strategier för hållbar utveckling samt att beakta hållbar utveckling i sina viktigaste strategier.

Många kommuner är redan i nuläget föregångare i frågor som gäller hållbar utveckling, i synnerhet de 39 så kallade HINKU-kommuner som eftersträvar koldioxidneutralitet, de 11 kommuner som ingår i nätverket FISU som arbetar med lösningar som gäller cirkulär ekonomi samt projektet Smart & Clean huvudstadsregion som koncentrerar sig på smarta och rena lösningar. I dessa kommuner är målet att minska utsläppen till luften och miljölägenheterna, främja lokal välfärd, förbättra näringslivets verksamhetsförutsättningar samt skapa nya arbetsplatser och ny affärsverksamhet. Med tanke på den kommunala ekonomin kommer målet för den hållbara utvecklingen att på kort sikt synas som nya investeringar särskilt på koncernnivå, men om målet uppnås kommer det att på lång sikt synas också som en förbättrad livskraft och ekonomi.

Det samhälleliga åtagandet för hållbar utveckling som koordineras av statsrådet och som involverar hela samhället erbjuder kommunerna, städerna, aktiva medborgare och de framtida landskapen en möjlighet att genom konkreta åtgärder och på eget initiativ ta sig an målen för den hållbara utvecklingen. I februari 2018 hade redan mer än 750 åtaganden för hållbar utveckling undertecknats av förutom kommuner också av i synnerhet företag, skolor, organisationer och statsförvaltningen.

3 Regeringens riktlinjer för den kommunala ekonomin

Den del i planen för de offentliga finanserna som gäller den kommunala ekonomin innehåller en utgiftsbegränsning för den kommunala ekonomin och regeringens andra riktlinjer för kommunernas ekonomi och uppgifter. Planen innehåller också en granskning av effekterna av statens åtgärder på den kommunala ekonomin samt utvecklingsutsikterna för den kommunala ekonomin på medellång sikt enligt kommunernas räkenskaper.

3.1 Riktlinjer för den kommunala ekonomin

Utgiftsbegränsningen för den kommunala ekonomin

De nationella bestämmelserna om planen för de offentliga finanserna förutsätter att regeringen beslutar om en s.k. utgiftsbegränsning för den kommunala ekonomin. Utgiftsbegränsningen är en gräns i euro för den ändring i omkostnaderna som statens åtgärder medför för den kommunala ekonomin. Avsikten är att utgiftsbegränsningen ska överensstämma med regeringens mål för det strukturella saldot i den kommunala ekonomin. Utgiftsbegränsningen för den kommunala ekonomin garanterar dock inte att kostnadseffekterna genomförs till motsvarande belopp inom den kommunala ekonomin. Kommunerna kan själva besluta om bl.a. i vilken omfattning de genomför minskningen av uppgifterna och skyldigheterna.

Regeringen fastställde den 28 september 2015 i sin plan för de offentliga finanserna att nettoeffekten av dess åtgärder ska sänka omkostnaderna inom den kommunala ekonomin med minst 540 miljoner euro 2019 jämfört med den s.k. tekniska plan för de offentliga finanserna som fastställdes den 2 april 2015 och som användes som grund för regeringsprogrammet.

Hur utgiftsbegränsningen omsätts i praktiken följs upp i samband med de årliga justeringarna av planen för de offentliga finanserna. Utgiftsbegränsningen får inte luckras upp jäm-

fört med den nivå som angetts i planen för de offentliga finanserna från den 28 september 2015. Nivån skärps årligen i takt med att beredningen av hittills ospecificerade men överenskomna åtgärder i regeringsprogrammet fortskrider.

I denna plan för de offentliga finanserna har man i utgiftsbegränsningen beaktat ett uppskov av ikraftträdandet av landskaps- och vårdreformen till 2020. Redan i föregående plan för de offentliga finanserna beaktades en precisering av konsekvensbedömningarna av vissa anpassningsåtgärder som överenskommits i regeringsprogrammet. Hit hör preciseringen av konsekvensbedömningarna av kvalitetsrekommendationen för äldreomsorgen och av den regionala effektiviseringen av den specialiserade sjukvården. Den besparing som beror på kvalitetsrekommendationen för äldreomsorgen preciserades till 33,5 miljoner euro före 2019 i stället för de 70 miljoner euro som uppskattades i regeringsprogrammet.

I föregående plan för de offentliga finanserna beaktades dessutom som en ny åtgärd den utvidgning av tjänsterna inom elev- och studerandevården som görs i anknäytning till reformen av yrkesutbildningen så att tjänsterna gäller ett större antal studerande än tidigare. Utgiftsbegränsningen för den kommunala ekonomin på 2019 års nivå är -830 miljoner euro.

Utgiftsbegränsningen för den kommunala ekonomin 2019–2022, mn euro

2019	2020	2021	2022
-830	-470	-470	-470

När åtgärdsprogrammet för att minska kommunernas uppgifter och skyldigheter fortskrider och de nya åtgärderna för att minska kommunernas uppgifter och skyldigheter konkretiseras i samband med beredningen så att de kan tas in i budgetpropositionen och planen för de offentliga finanserna, ska dessa nya åtgärder beaktas som faktorer som stramar åt utgiftsbegränsningen.

Utöver vad som i regeringsprogrammet har fastställts om kommunernas uppgifter och skyldigheter ges kommunerna inga nya lagstadgade uppgifter eller skyldigheter, eller utvidgningar av dessa, som permanent försvagar den kommunala ekonomin. Om det trots det undantagsvis föreskrivs om uppgifter och skyldigheter som permanent ökar kommunernas och samkommunernas fasta omkostnader för att det ligger i den offentliga ekonomins helhetsintresse, ska man samtidigt förhindra att saldot i den kommunala ekonomin försvagas genom att öka statsbidragen, i detta sammanhang gallra bland övriga uppgifter och skyldigheter inom den kommunala sektorn eller ge kommunerna möjlighet att öka sina inkomster från avgifter. I enlighet med den gällande lagstiftningen anvisas nya eller utvidgade uppgifter och skyldigheter en 100-procentig statsandel.

Andra statliga åtgärder som påverkar saldot för den kommunala ekonomin

Förutom att regeringen fastställer en utgiftsbegränsning stärker den även den kommunala ekonomin genom att ge kommunerna möjlighet att höja avgiftsinkomsterna. Regeringen återkallade den höjning av fastighetsskatten som var avsedd att kompensera sänkningen av avgifterna för småbarnspedagogik. De effekter som sänkningen av avgifterna för småbarnspedagogik har för den kommunala ekonomin kompenseras genom en höjning av statsandelarna och kommunernas andel av intäkterna från samfundsskatten. Fastighetsskatten höjdes i enlighet med regeringsprogrammet med 25 miljoner euro 2016 och 2017. År 2017 genomfördes dessutom en ytterligare höjning av fastighetsskatten med 50 miljoner euro. Enligt regeringsprogrammet ska kommunerna kompenseras för ändringarna i grunderna för inkomstskatten, vilket innebär att dessa ändringar inte påverkar saldot för den kommunala ekonomin.

Den sammanlagda effekten av statens åtgärder och behovet av anpassning av den kommunala ekonomin

Den sammanlagda nettoeffekten av de åtgärder som vidtas av statsminister Juha Sipiläs regering stärker tydligt den kommunala ekonomin på 2019 års nivå, om kommunerna och samkommunerna genomför åtgärderna fullt ut. Dessutom medför landskaps- och vårdreformen att utgiftstrycket inom social- och hälsovården till följd av befolkningens stigande medelålder kanaliseras bort från kommunerna fr.o.m. 2020.

Konkurrenskraftsavtalet från 2016 har en försvagande effekt på de offentliga finanserna, och största delen av den riktar sig till statsfinanserna. Konkurrenskraftsavtalet minskar kommunernas arbetskraftskostnader, men det minskar också kommunernas skatteinkomster till följd av ändringarna i lönesumman och arbetstagaravgifterna. Under ramperioden minskas kommunernas statsandelar som en följd av konkurrenskraftsavtalet. Konkurrenskraftsavtalet medför efter minskningarna av statsandelarna att den kommunala ekonomin stramas åt något. På längre sikt gagnar konkurrenskraftsavtalets gynnsamma effekter på sysselsättningen och tillväxten också den kommunala ekonomin.

Den stärkande effekt som statens åtgärder har på den kommunala ekonomin 2019, mn euro¹

Utgiftsbegränsningen	830
Ändringen i statsbidraget till följd av utgiftsbegränsningsåtgärder	-90
Indexfrysningarnas effekt på kommunernas inkomster	-320
Ändringarna i avgiftsgrunderna	60
Höjningen av fastighetsskatten	100
Sammanlagt	580

¹ I tabellen beaktas inte effekterna av konkurrenskraftsavtalet och de åtgärder som har samband med det.

Enligt den prognos från våren 2015 som låg till grund för regeringsprogrammet var underskottet inom lokalförvaltningen 2,0 miljarder euro, dvs. 0,9 procent i förhållande till totalproduktionen 2019 uttryckt i nationalräkenskapsbegrepp. I finansministeriets uppdaterade prognos har de åtgärder enligt regeringsprogrammet som påverkar den kommunala ekonomin och som redan har preciserats blivit beaktade i enlighet med hur kommunerna bedöms genomföra dem utifrån de erhållna uppgifterna. Dessa åtgärder uppskattas stärka saldot för lokalförvaltningen med ca 200 miljoner euro netto på 2019 års nivå. Den uppskattade besparing som beror på åtgärderna har sänkts och skjutits fram till senare år, och detta innebär att effekterna av dem accentueras i landskapens ekonomi. Enligt den uppdaterade prognosen kommer underskottet inom lokalförvaltningen 2019 att vara 0,9 miljarder euro, vilket är 0,4 procent i förhållande till totalproduktionen. Således håller lokalförvaltningen på att nå det mål för saldot som fastställts för den. För att målet för det strukturella saldot ska nås krävs det dock att man i kommunerna utnyttjar den sparpotential som åtgärderna i regeringsprogrammet, t.ex. effektiviseringen av ordnandet av regional specialiserad sjukvård och utvecklandet av familje- och närståendevården, samt konkurrenskraftsavtalet möjliggör. Utvecklingsprognosen för lokalförvaltningen är en kalkyl över utgiftstrycket där kommunernas egna anpassningsåtgärder 2019–2022 inte har beaktats. Kommunernas egna anpassningsåtgärder har under de senaste åren varit betydande.

Kommunernas egna åtgärder

Kommunerna har en långtgående självstyrelse, och staten kan därför inte garantera en balansering av kommunernas ekonomi uteslutande genom sina egna åtgärder. Därmed vilar en stor del av ansvaret på kommunerna när det gäller att få jämvikt i den kommunala ekonomin med hjälp av bl.a. strukturella reformer och ökad produktivitet. Staten kan inte styra investeringarna inom den kommunala ekonomin och på detta sätt dämpa skuldsättningen inom den kommunala ekonomin. Vid anpassningen av den kommunala ekonomin är det av stor betydelse hur investeringar prioriteras och att de görs vid rätt tidpunkt och på ett högklassigt sätt. Målen i regeringsprogrammet i fråga om lindringen av beskattningen av arbete och nivån på den totala beskattningen ska också beaktas när anpassningsåtgärder väljs.

3.2 Statliga åtgärder som påverkar den kommunala ekonomin

Statsbidrag och kommunernas uppgifter under ramperioden

I planen för de offentliga finanserna beaktas ett uppskov till 2020 av den landskaps- och vårdreform som är under beredning. När reformen träder i kraft 2020 minskar nettoutgifterna inom den kommunala ekonomin med ca 17,6 miljarder euro. Kommunernas statsandelar minskas med ett belopp som motsvarar de uppgifter som överförs och kommunernas intäkter från samfundsskatten och kommunalskatten sänks. Enligt den senaste uppskattningen minskar statsandelarna med något under 6 miljarder euro fr.o.m. 2020. De kommunala skattesatserna sänks och kommunernas andel av intäkterna från samfundsskatten minskas och statens skatteintäkter ökar med motsvarande belopp. Av statens skatteintäkter styrs uppskattningsvis 11,7 miljarder euro av beskattningen av förvärvsinkomster och 0,6 miljarder euro av samfundsskatten till finansieringen av landskapen. Reformen är kostnadsneutral med avseende på fördelningen mellan stat och kommun. Kommunerna har också efter reformen ansvar för att främja välfärd och hälsa. Av den finansiering som överförs till landskapen anvisas kommunerna för detta ändamål 29 miljoner euro.

Statsbidragen till kommunerna uppgår till ca 10,3 miljarder euro 2019. År 2020 sjunker statsbidragen till 4,4 miljarder euro till följd av landskaps- och vårdreformen. I landskapet Nyland kommer ansvaret för att ordna tillväxttjänster att ligga på en samkommun som städerna Esbo, Helsingfors, Grankulla och Vanda ska bilda. I denna plan för de offentliga finanserna anvisas denna samkommun ca 113 miljoner euro av landskapens finansiering i statsbidrag varje år åren 2020–2022.

I överensstämmelse med regeringsprogrammet görs det ingen indexhöjning i kommunernas statsandelar 2019. Justeringen av kostnadsfördelningen mellan staten och kommunerna utifrån de realiserade utgifterna för 2016 minskar statsandelen för kommunal basservice med 213,5 miljoner euro. De realiserade utgifterna för kommunal basservice 2016 var ca 854 miljoner euro lägre än de kalkylerade utgifterna, på basis av vilka statsandelarna för 2016 betalades. De realiserade utgifterna var lägre på grund av både kommunernas effektiviseringsåtgärder och nedskärningen i semesterpenningen 2017 i konkurrenskraftsavtalet, varav trefjärdedelar bokfördes som en utgiftsbesparing i kommunerna redan 2016. Till följd av nedskärningen i semesterpenningen minskade kommunernas utgifter 2016 med 236 miljoner euro, och minskningen av statsandelarna i överensstämmelse med statsandelsprocenten utgör 59 miljoner euro av detta belopp. Kommunerna kommer att kompenseras för denna tilläggsnedskärning på 59 miljoner euro 2020. I detta sammanhang kompenseras de även för tilläggsnedskärningen i semesterpenningen åren 2017–2019. Kompensationen uppgår således till sammanlagt 237 miljoner euro.

Som ett led i regeringens reform för att minska kommunernas, landskapens och hela den offentliga förvaltningens utgifter inleddes ett utredningsarbete som syftar till att bygga upp incitamentsystem för kommunerna. Finansieringen av incitamentsystemen dras av från statsandelen för kommunal basservice (enligt principen euro/invånare).

I denna plan för de offentliga finanserna anvisas för incitamentsystemet för utgifterna inom kommunernas driftsekonomi 50 miljoner euro 2021 och 100 miljoner euro 2022.

Till incitamentsystemet för digitalisering i kommunerna anvisas 40 miljoner euro fr.o.m. 2019. Avsikten är att bygga upp incitamentsystemet stegvis där det första steget ska gälla digitaliseringen av kommunens personal- och ekonomiförvaltning och utnyttjandet av robotiserad processautomation.

Till incitamentsystemet för utvecklande av kommunernas byggnadsbestånd och effektivisering av lokalanvändningen anvisas 50 miljoner euro 2021 och 100 miljoner euro 2022.

Av statsandelsanslaget för kommunal basservice kan 10 miljoner euro anvisas för en höjning av kommunernas statsandel enligt prövning. Därtill får 10 miljoner euro användas av anslaget för ekonomiskt stöd för kommunsammanslagningar för sammanslagningsunderstöd enligt prövning för kriskommuner eller kommuner som riskerar att råka i kris. Den totala nivån för dessa anslag höjs inte, utan det är fråga om interna överföringar till ett stöd enligt prövning.

I statsandelarna beaktas de avdrag som görs på basis av konkurrenskraftsavtalet. Från statsandelen för basservice görs ett avdrag på 497 miljoner euro 2019. Vid dimensioneringen av avdraget beaktas vidare effekterna av landskaps- och vårdreformen på kommunernas utgifter fr.o.m. 2020, och därför uppgår det avdrag från statsandelarna som beror på konkurrenskraftsavtalet till ca 62 miljoner euro 2020–2021.

Kvalitetsrekommendationen för äldreomsorgen omarbetades 2017. Rekommendationens effekt uppskattas minska kommunernas utgifter jämfört med året innan med ca 16,5 miljoner euro 2019. Statsandelen för basservice minskas i anknytning till detta med ca 4 miljoner euro 2019. Från och med 2020 beaktas effekterna av den omarbetade kvalitetsrekommendationen vid dimensioneringen av den statliga finansieringen av landskapen.

I den omarbetade hälso- och sjukvårdslagen och i förordningar av statsrådet som utfärdats med stöd av den och som gäller arbetsfördelning och centralisering av vissa uppgifter inom den specialiserade sjukvården samt grunderna för brådskande vård och förutsätt-

ningarna för jour inom olika medicinska verksamhetsområden föreskrivs om de uppgifter inom den specialiserade sjukvården som koncentreras till sjukhus med omfattande jour, till enheter med samjour dygnet runt och till fem eller mindre än fem universitetssjukhus. Genom förordning föreskrivs vidare närmare om det antal åtgärder som krävs för vissa operationer som ska centraliseras. Övergångsperioden upphörde enligt lagen och förordningarna vid ingången av 2018 och i fråga om antalet åtgärder som gäller operationer vid utgången av juni 2018. Ändringarna beräknas minska utgifterna för hälso- och sjukvård med 350 miljoner euro före 2020. Kommunernas utgifter beräknas minska jämfört med året innan med 85 miljoner euro 2019 till följd av ändringarna. Motsvarande avdrag från statsandelen är 21,5 miljoner euro. År 2020 beaktas avdraget vid dimensioneringen av den statliga finansieringen av landskapen.

Besparingen i kommunernas utgifter till följd av utvecklingen av närstående- och familjevården uppgår till 25 miljoner euro och det motsvarande avdraget från statsandelarna till 6 miljoner euro 2019.

Ett uppskov av landskaps- och vårdreformen med ett år till 2020 har beaktats i denna plan för de offentliga finanserna. Avdraget på 5,7 miljarder euro från statsandelarna till kommunerna återförs i fråga om 2019. Till statsandelarna till kommunerna anvisas 2019 i enlighet med regeringsprogrammet 15 miljoner euro för barnskydd och hemservice för barnfamiljer och 1 miljon euro för hemvård av äldre. Pensionsstödet till långtidsarbetslösa ökar statsandelen med 5,37 miljoner euro. Från och med 2020 beaktas dessa vid dimensioneringen av den statliga finansieringen av landskapen.

Till stärkandet av jämlikheten inom den grundläggande utbildningen anvisas 15 miljoner euro 2019. Stödet riktas till skolorna i de områden som utgör den största utmaningen och till t.ex. specialundervisning och minskande av undervisningsgruppernas storlek. Jämlikhet inom småbarnspedagogiken stöds med 10 miljoner euro 2019 och med 7,5 miljoner euro 2020. Genom anslaget är det möjligt att göra grupperna mindre och anställa extra personal i daghem i utsatta områden. Försöken med avgiftsfri småbarnspedagogik för femåringar utvidgas och fortsätter. Det reserveras 5 miljoner euro för försöket 2019.

Undervisning i det första främmande språket, dvs. A1-språket, tidigareläggs så att den inleds redan på våren under det första året i grundskolan. Den tidigarelagda språkundervisningen gäller alla förstaklassister fr.o.m. den 1 januari 2020. Reformen ökar statsandelarna för kommunal basservice med 7,5 miljoner euro 2020 och med 12 miljoner euro fr.o.m. 2021. Enligt lagen om statsandel för kommunal basservice är statsandelen 100 procent för mer omfattande statsandelsåligganden.

Regeringen genomför en reform av gymnasieutbildningen. Målet är att öka gymnasieutbildningens dragningskraft som en allmänbildande utbildningsform som ger behörighet för fortsatta högskolestudier, att höja utbildningens kvalitet och förbättra inlärningsresultaten samt att göra övergången från studierna på andra stadiet till postgymnasiala studier smidigare. För kostnaderna för en ökning av antalet omtagningsgångar i studentexamen reserveras 0,38 miljoner euro 2019 och 0,75 miljoner euro 2020. För kostnaderna för gymnasiereformen som helhet reserveras 4 miljoner euro 2021 och 8,53 miljoner euro fr.o.m. 2022.

Yrkesutbildningsreformen trädde i kraft vid ingången av 2018. Till stödet för genomförande av reformen anvisas 15 miljoner euro 2019. Genom finansieringen stärks digitaliseringen av yrkesutbildningen och samarbetet med arbetslivet, förhindras avbrott i utbildningen och marginalisering samt skapas individuella möjligheter att utbilda sig och komma in i arbetslivet.

Finansieringssystemet för museer, teatrar och orkestrar förnyas genom att reformen av statsandelssystemet för museer genomförs och genom att förbättra verksamhetsbetingelserna för s.k. fria grupper inom den utövande konsten. För kostnaderna för genomförande av reformen reserveras sammanlagt 7 miljoner euro fr.o.m. 2020. Av anslaget anvisas 2 miljoner euro av vinstmedel från penningspelsverksamheten.

Uppskattningen av antalet asylsökande som får uppehållstillstånd har stigit, och därför ökas integrationsersättningarna till kommunerna med drygt 20 miljoner euro 2019–2020 och med 12 miljoner euro 2022. Integrationsersättningarna till kommunerna överförs i och med landskaps- och vårdreformen och införlivas med den allmänna finansieringen av landskapen 2020.

Till etableringen av Ohjaamo-verksamheten, som erbjuder tjänster med låg tröskel för personer under 30 år, anvisas en årlig tilläggsfinansiering på 5 miljoner euro.

Överföringen av beräkningen och utbetalningen av det grundläggande utkomststödet från kommunerna till Folkpensionsanstalten genomfördes vid ingången av 2017. På grund av att den övergångsperiod som gäller reformen har gått ut upphör kommunernas förvaltningsutgifter i fråga om beräkningen och utbetalningen av det grundläggande utkomststödet. Till följd av detta minskas statsandelarna till kommunerna med 3,8 miljoner euro 2019.

Statsbidrag till kommuner och samkommuner, mn euro, under ramären enligt prisnivån för 2019¹

	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Kalkylerade statsandelar	9 955	9 526	9 502	9 239	3 709	3 412	3 326
FM, statsandelar för basservice	9 028	8 607	8 577	8 313	2 763	2 470	2 382
UKM ²	928	919	925	926	947	942	944
– därav samkommunerna	1 041	904	920	934	946	943	943
Övriga statsunderstöd enligt förvaltningsområde, sammanlagt	1 123	1 061	1 202	1 028	632	707	782
JM	0	0	30	20	0	0	0
IM	5	5	5	5	5	5	0
FM	26	48	80	61	164	264	363
UKM	222	253	271	261	232	225	225
JSM	5	5	6	6	2	2	0
KM	37	36	36	37	1	1	1
ANM	193	257	269	257	138	131	121
SHM ³	601	426	478	355	66	58	51
MM	34	30	27	27	25	22	22
Statsbidrag sammanlagt	11 078	10 587	10 704	10 267	4 342	4 120	4 108

1) I samband med landskaps- och vårdreformen 2020 överförs en del av kommunernas uppgifter till landskapen och samtidigt slopas de statsbidrag till kommunerna som anvisats dessa uppgifter.

2) Den kalkylerade andelen till kommunerna har uppskattats utifrån finansieringen som helhet (inklusive privat) inom UKM:s förvaltningsområde.

3) Utbetalningen av det grundläggande utkomststödet överfördes 2017 från kommunerna till FPA. Till följd av detta betalar staten inte längre statsandel till kommunerna för kostnaderna för det grundläggande utkomststödet, vilket syns i att SHM:s statsbidrag minskar 2017. Dessutom beaktas kommunernas andel av kostnaderna för det grundläggande utkomststödet som en minskning av statsandelen för basservicen. Den genomförda reformen är kostnadsneutral med avseende på förhållandet mellan staten och kommunerna.

Ändringar i beskattningsgrunderna

I inkomstposterna för ramperioden har man beaktat de ändringar i beskattningsgrunderna som det beslutats om i regeringsprogrammet och under regeringsperioden. I överensstämmelse med regeringsprogrammet kommer kommunerna att kompenseras för den effekt på skatteintäkterna som regeringens ändringar av skattegrunderna har. En indexjustering som motsvarar den höjda inkomstnivån eller inflationen minskar kommunernas skatteinkomster med uppskattningsvis 149 miljoner euro. Indexjusteringarna ingår som ett tekniskt antagande också i de uppskattade skatteintäkterna 2020–2022.

Den avdragsgilla delen av räntorna på bostadslån minskas fortsatt i enlighet med regeringsprogrammet, så att 25 procent av räntorna på bostadslån är avdragsgilla 2019. Detta ökar kommunernas skatteinkomster med uppskattningsvis 13 miljoner euro.

Ett uppskov av landskaps- och vårdreformen med ett år till 2020 har beaktats även i inkomstposterna för ramperioden. Ansvaret för att ordna social- och hälsovårdstjänster överförs i samband med reformen från kommunerna till landskapen och ansvaret för att finansiera dessa tjänster överförs från kommunerna till staten fr.o.m. 2020. Kommunernas inkomster minskas på motsvarande sätt som de överförda kostnaderna genom att statsandelarna, kommunernas andel av intäkterna från samfundsskatten samt kommunalskatten sänks. Intäkterna från kommunalskatten minskas genom att alla kommuners kommunalskattesats sänks lika mycket. Minskningen av kommunalskatten är utifrån förhandsuppgifter 11,60 procentenheter, vilket motsvarar 11,7 miljarder euro. I detta sammanhang överförs 0,6 miljarder euro av kommunernas intäkter från samfundsskatten från kommunerna till staten och vidare till finansieringen av landskapen. I samband med reformen slopas invalidavdragen 2020. Ändringen ökar kommunalskatteinkomsterna med uppskattningsvis 13 miljoner euro och statens inkomster av förvärvsinkomstbeskattningen med 12 miljoner euro. Avdraget för bostad på arbetsorten höjs med 2,5 miljoner euro fr.o.m. 2019 (kommunernas andel 2 miljoner euro).

Tabellen nedan innehåller en uppskattning av de effekter ändringarna i beskattningsgrunderna har på kommunernas skatteinkomster.

	2018	2019	2020	2021	2022
Indexjusteringen i beskattningen av förvärvsinkomster	-77	-149	-28	-26	-26
Social- och hälsovårds- och landskapsreformen, kommunalskatt			-11 660		
Social- och hälsovårds- och landskapsreformen, samfundsskatt			-625		
Inskränkningen av rätten att dra av räntor på bostadslån	13	13			
Lindringen av beskattningen av förvärvsinkomster	-105				
Höjningen av utdelning av samfundsskatten som kompensation för höjningen av avgifterna för småbarnspedagogik	60				
Slopande av invalidavdrag			13		
Höjningen av avdraget för bostad på arbetsorten		-2			

4 Regeringens åtgärder som gäller kommunerna 2019–2022 och åtgärdernas effekter i kommunerna

EXEMPEL OCH CENTRALA OBSERVATIONER:

- Med undantag för landskaps- och vårdreformen har de viktigaste åtgärderna i regeringsprogrammet som gäller kommunerna redan i stor utsträckning genomförts, och inga betydande nya åtgärder har planerats för 2019.
- Beredningen av landskaps- och vårdreformen framskrider. Regeringens proposition om valfrihet inom social- och hälsovården har lämnats till riksdagen i mars 2018.
- Till landskapen överförs enligt kalkylerna för våren 2018 ett nettobelopp på cirka 17,6 miljarder euro av kostnaderna för kommunernas driftsekonomi i och med överföringen av de lagstadgade uppgifterna. Den minskning av kommunalskatten som görs 2020 i samband med reformen uppgår enligt de uppdaterade kalkylerna till 11,60 procentenheter. Den överföring av utgifter och inkomster som ändringen av kommunernas uppgifter medför är kostnadsneutral på riksnivå.

I detta avsnitt beskrivs de konsekvenser som åtgärderna enligt regeringsprogrammet, såsom regeringens reformer samt andra lagstiftningsändringar, har för kommunernas uppgifter och ekonomi till den del åtgärderna påverkar kommunerna 2019–2022. Den beredning av landskaps- och vårdreformen som regeringen genomfört och reformens konsekvenser beskrivs separat i början av avsnittet. Rekommendationerna till åtgärder enligt ministerium har klassificerats enligt huvudtitlarna i statsbudgeten. Åtgärdernas effekter för kommunerna beskrivs i den utsträckning de var kända i samband med planen för de offentliga finanserna våren 2018. De uppskattade effekterna för kommunerna överensstämmer med planen för de offentliga finanserna. De åtgärder som gäller kommunerna och har samband med minskningen av kommunernas, landskapens och hela den offentliga sektorns utgifter har samlats till en separat del i slutet av avsnittet. Med undantag för

landskaps- och vårdreformen har de viktigaste åtgärderna i regeringsprogrammet som gäller kommunerna redan i stor utsträckning genomförts, och inga betydande nya åtgärder har planerats för 2019. Regeringens spetsprojekt upphör i slutet av 2018. Spetsprojektens konsekvenser för den kommunala ekonomin beskrivs således inte i programmet.

4.1 Landskaps- och vårdreformen

Landskaps- och vårdreformens konsekvenser för den kommunala ekonomin beskrivs på allmän nivå i kommuneekonomiprogrammets avsnitt 2 som gäller förändringsfaktorer i kommunernas verksamhetsomgivning. Trycket på att anpassa kommunernas ekonomi efter reformen beskrivs fram till 2022 i kommuneekonomiprogrammets avsnitt 5 som gäller utvecklingsprognosen för den kommunala ekonomin och genomförande av finansieringsprincipen. En omfattande beskrivning av reformens mål, innehåll och konsekvenser för den kommunala ekonomin finns också i kommuneekonomiprogrammet för våren 2017. I detta avsnitt ligger fokus på beredningen av reformen, de ändringar som gjorts i regeringens proposition efter hösten 2017 samt de preciserade uppskattningarna av reformens konsekvenser för den kommunala ekonomin.

Beredningen av regeringens proposition

Regeringen överlämnade den proposition som gäller landskaps- och vårdreformen (RP 15/2017 rd) till riksdagen i mars 2017. Riksdagens grundlagsutskott lämnade i juni 2017 ett utlåtande om lagförslagen som gäller landskaps- och vårdreformen (GrUU 26/2017 rd). Grundlagsutskottet ansåg i sitt utlåtande att reformens grundpelare om ordnande av social- och hälsovårdstjänster på landskapsnivå, landskapens finansiering och valfriheten inte är problematiska med tanke på de grundläggande utgångspunkterna. Grundlagsutskottet lade dock i sitt utlåtande fram flera motiverade krav på ändringar i anslutning till förverkligandet av valfriheten.

Enligt grundlagsutskottet äventyrar de föreslagna ändringarna i princip inte på en allmän nivå kommunernas förutsättningar för ekonomisk självstyrelse. Inte heller de arrangemang som hänför sig till överföringen av egendom verkar enligt utskottet äventyra kommunernas förmåga att sköta sin ekonomi i enlighet med principerna för självstyrelse. Grundlagsutskottet anser att det med införandelagen som rättslig grund ska säkerställas att egendomsarrangemang som anknyter till kommunens egendom kompletteras med reglering om kompensation som tryggar kommunernas självstyrelse. Den kommunala självstyrelsen ska tryggas i lag t.ex. i en situation där kommunernas möjligheter att självständigt bestämma om sin ekonomi till följd av reformen äventyras genom att lokaler som krävt investeringar blir oanvända eller på grund av någon annan, kanske oförutsedd, orsak

som har samband med reformen. Utskottet anser att en kompensation av detta slag som hänför sig till de enskilda kommunernas ekonomi kunde genomföras på olika sätt. Som modell för den reglering som ska utarbetas kunde man enligt grundlagsutskottet använda t.ex. bestämmelsen om understöd enligt prövning i lagen om statsandel för kommunal basservice (statsandelslagen).

Regeringen fattade den 5 juli 2017 vid sina förhandlingar beslut om att fortsätta genomföra landskaps- och vårdreformen så att reformen träder i kraft först den 1 januari 2020. När det gäller valfrihetslagen överlämnade regeringen en ny regeringsproposition till riksdagen i mars 2018. Det beslutades dock att i landskapslagarna och lagarna om ordnande av social- och hälsovård, som redan är under behandling i riksdagen, ska de ändringar som grundlagsutskottet krävde göras och att ändringarna ska göras i samband med behandlingen i riksdagens utskott utifrån de svar som ministerierna berett. I samband med detta förfarande bereder ministerierna de behövliga ändringsförslagen och lämnar en promemoria om dem till utskottet utan att det på nytt måste överlämnas en separat regeringsproposition om ärendet.

Enligt den nya tidtabellen är avsikten att lagarna som gäller reformen ska träda i kraft i juni 2018. Den temporära förvaltningen av landskapen inleds genast när lagarna har trätt i kraft. Landskapsvalet ska enligt den nya tidtabellen ordnas i oktober 2018 och landskapsfullmäktige ska inleda sin verksamhet vid ingången av 2019.

Valfrihetslagstiftningen

Regeringen överlämnade i mars 2018 en ny proposition om kundens valfrihet inom social- och hälsovården till riksdagen. I valfrihetslagförslaget har de ändringar som grundlagsutskottet krävde gjorts och det nya utkastet till proposition har varit på remiss i slutet av 2017.

Med valfrihet avses kundens rätt att själv välja varifrån han eller hon får social- och hälsovårdstjänster. Offentligt finansierade social- och hälsovårdstjänster kan i fortsättningen tillhandahållas av nuvarande aktörer inom den offentliga, den privata och den tredje sektorn, såsom organisationer och stiftelser. Alla tjänsteleverantörer ska ha samma kundavgifter.

Valfriheten innebär i praktiken att man väljer en social- och hälsocentral där man registrerar sig som kund. Dessutom väljer man en tandvårdsenhet (mun- och tandvårdsenhet). Vid social- och hälsocentralen får man hälso- och sjukvårdstjänster samt handledning och rådgivning i fråga om socialservice. Social- och hälsocentralen erbjuder också specialistläkartjänster inom minst två olika specialområden som landskapet bestämmer. Landskapets affärsverk driver egna social- och hälsocentraler och tandvårdsenheter, och utöver dem tillhandahåller affärsverket dessutom all socialservice samt alla andra hälso- och sjukvårds-

tjänster. Exempel på dessa tjänster är familjecentrens tjänster, skolhälsovården, hemvården och den specialiserade sjukvården vid sjukhus.

Enligt den föreslagna lagen ska landskapets affärsverk bevilja kundsedlar för vissa tjänster. Kunden använder kundsedeln för att skaffa en enskild tjänst från en annan tjänsteproducent. Affärsverket ska erbjuda kundsedlar för t.ex. hemvård, boendeservice och medicinsk rehabilitering. Kundsedlar ska också beviljas om vårdgarantins tidsfrister överskrids. Personer som har ett omfattande och långvarigt hjälpbehov kan få en personlig budget. Med hjälp av den personliga budgeten kan kunden välja tjänster enligt sin individuella situation, t.ex. personlig assistans.

Enligt regeringens proposition ska valfriheten utökas stegvis. Avsikten är att landskapen ska ordna de offentliga social- och hälsovårdstjänsterna från ingången av 2020. Från och med hösten 2019 kan kunden välja ett visst landskaps affärsverk, dvs. i praktiken det landskap vars tjänster kunden använder. Landskapen ska ta i bruk kundsedlarna och de personliga budgetarna senast den 1 juli 2020. Social- och hälsocentralerna ska inleda sin verksamhet senast den 1 januari 2021 och tandvårdsenheterna den 1 januari 2022.

Som en del av beredningen av reformen utökas valfriheten i vissa landskap redan 2018–2021 i form av pilotförsök som gäller social- och hälsocentralerna och mun- och tandvården samt pilotförsök som gäller kundsedlarna och de personliga budgetarna och som genomförs 2018–2019. Kommunerna och samkommunerna genomför pilotförsök med valfriheten 2018 och 2019. Kommunerna får statsunderstöd för detta och understödet riktas till kommunernas kostnader för social- och hälsovårdsväsendet samt delvis till kostnaderna för utvecklingsverksamheten och kostnaderna för produktionen av social- och hälsovårdstjänster.

Kommunernas företagshälsovård

Enligt de regeringspropositioner som är under behandling i riksdagen ska kommunerna inte längre producera hälso- och sjukvårdstjänster eftersom kommunernas skyldighet att ordna dessa tjänster överförs till landskapen i samband med landskaps- och vårdreformen. Undantag från detta utgör de företagshälsovårdstjänster som kommunerna producerar för sin egen personal och som kommunerna kan producera inom rollen som arbetsgivare på samma sätt som andra arbetsgivare. Om en kommun 2019 producerar sjukvård och andra hälsovårdstjänster enligt hälso- och sjukvårdslagen ska tjänsterna bolagiseras i enlighet med kommunallagen före den 1 januari 2019 (övergångsperiod).

Övergångsperioden för bolagiseringen har förlängts två gånger, dvs. 2014 och 2016. Grunden för att förlänga övergångsperioden med fyra år har varit den pågående social- och hälsovårdsreformen samt landskapsreformen som beretts samtidigt. Om en kommun un-

der övergångsperioden producerar tjänster enligt hälso- och sjukvårdslagen ska kommunen iaktta vad som i kommunallagen föreskrivs om prissättningen av tjänsterna och om bokföringen.

Tryggande av kommunernas självstyrelse vid egendomsarrangemangen i samband med reformen

Finansministeriet lämnade sitt svar om landskaps- och vårdreformen till riksdagen i december 2017. I svaret föreslås att det till införandelagen ska fogas en bestämmelse om understöd som beviljas kommunerna för skötseln av kommunernas ekonomiska problem till följd av egendomsarrangemangen i samband med landskaps- och vårdreformen. Enligt förslaget ska kommunerna ha rätt att få statsunderstöd om deras ekonomiska ställning och möjlighet att självständigt besluta om sin ekonomi i väsentlig grad äventyras på grund av arrangemangen som riktar sig mot kommunernas egendom. Arrangemangens betydelse bedöms i förhållande till intäkterna från kommunens inkomstskattesats. Bedömningen ska göras vid kommunens och finansministeriets gemensamma förhandlingar.

Understödsförfarandet ska gälla till utgången av 2026 eller till utgången av 2027, om landskapet har utnyttjat sin möjlighet att hyra lokaler i ytterligare ett år. De berörda kommunerna får förutom understöd även sakkunnighjälp för kartläggningen av möjligheterna att använda fastigheter som eventuellt blir oanvända och för försäljningen av dem.

Kalkyler över landskaps- och vårdreformens konsekvenser för den kommunala ekonomin

Kalkylerna över landskaps- och vårdreformens konsekvenser för den kommunala ekonomin uppdaterades i februari 2018 så att det i kalkylerna beaktas att ikraftträdandet av reformen flyttas fram till 2020. Kalkylerna gjordes första gången enligt nivån 2019. De i kalkylerna använda uppgifterna om de kostnader som överförs från kommunerna till landskapen baserar sig på den information som samlats in genom den budgetrelaterade enkät som Statistikcentralen skickat i kommunerna och samkommunerna.

Till landskapen överförs enligt de uppdaterade kalkylerna ett nettobelopp på cirka 17,6 miljarder euro av kostnaderna för kommunernas driftsekonomi i och med överföringen av de lagstadgade uppgifterna. Det belopp som överförs till landskapens finansiering från statsandelssystemet för kommunernas basservice uppgår till cirka 6,0 miljarder euro. Utöver detta överförs från kommunerna till landskapen cirka 11,1 miljarder euro i kommunalskatt samt en del av intäkterna från kommunernas samfundsskatt, cirka 0,6 miljarder euro beräknat enligt nivån 2019.

Skatteinkomstprognosen uppdaterades i mars 2018 utifrån finansministeriets nya makroprognos. Enligt denna uppdatering uppgår den minskning av kommunalskatten som görs 2020 i samband med reformen till 11,60 procentenheter. Således ska alla kommuners kommunalskattesats för 2020 fastställas till skattesatsen för 2019 minskat med 11,60 procentenheter.

Den överföring av utgifter och inkomster som ändringen av kommunernas uppgifter medför är kostnadsneutral på riksnivå. Ändringarna är dock stora granskat enligt kommun eftersom de utgifter och inkomster som överförs inte motsvarar varandra enligt kommun. De kommunspecifika skillnaderna begränsas dock med de ändringar som föreslås i statsandelssystemet. Den förändring i den ekonomiska balansen som reformen medför överstiger inte heller enligt de uppdaterade kalkylerna intäkterna från en inkomstskattesatsenhet i en endaste kommun. Med balans avses i detta sammanhang att årsbidraget räcker till för att täcka avskrivningarna.

Kalkylerna över landskaps- och vårdreformens konsekvenser för den kommunala ekonomin finns på webbplatsen alueuudistus.fi.⁴ I kalkylerna uppskattas reformens konsekvenser för hela den kommunala ekonomin och för de enskilda kommunerna. Kalkylerna uppdateras i takt med att reformen framskrider och ny information fås.

Statens förändringsstöd

Den inledande beredningen av landskaps- och vårdreformen pågår som bäst i alla landskap. Genomförandet har utöver beredningen i landskapen också organiserats nationellt. Ramen för genomförande av reformen har godkänts i mars 2017 och ramen styr statsrådets genomförande av reformen.

Anslagen för genomförandet av landskaps- och vårdreformen har samlats under moment 28.70.05 (Stöd och handledning i samband med beredningen och genomförandet av landskapsreformen och social- och hälsovårdsreformen (reservationsanslag 3 år) som finns under finansministeriets huvudtitel. Finansieringen under momentet var 2017 enligt tilläggsbudgetarna 53,3 miljoner euro. I statsbudgeten för 2018 är anslaget 180,5 miljoner euro.

Enligt regeringens proposition med förslag till lag om införande av reformen ska det beskrivas om finansieringen av landskapens temporära förvaltning samt allmänt om ett förändringsstöd för att genomföra reformen. Utöver de landskap som inrättas kan också kommuner och samkommuner få förändringsstöd.

⁴ <http://alueuudistus.fi/sv/statsandelen-for-kommunal-basservice>

För beredningen och styrningen av landskaps- och vårdreformen anvisas 95 miljoner euro 2019, som ska täcka utgifterna för landskapens verksamhet och beredningsarbete under 2019. Det reserveras 2019 cirka 98 miljoner euro för finansieringen av ett digiförändringsprogram. Avsikten är att finansieringen ska riktas till nationella projekt inom olika förvaltningsområden samt som understöd till landskapen för deras IKT-förändringsstöd. För produktionen av de digitaliserings- och IKT-tjänster som landskapen behöver kapitaliseras landskapens IKT-servicecenter Vimana Oy så att cirka 30 miljoner euro av statens aktieinnehav överförs till bolaget.

Beredningen och genomförandet av reformen medför kostnader för kommunerna, bl.a. på grund av minskat behov av stödtjänster i förvaltningen och administrativa lösningar för att anpassa organisationen. Kommunerna och samkommunerna har också anvisat en avsevärd mängd resurser för beredningen av reformen. Det finns inget nationellt sammandrag av dessa kostnader.

4.2 Åtgärderna och deras effekter i kommunerna per ministerium

Finansministeriet – åtgärdernas effekter i kommunerna

REFORM: Framtidens kommun

Projektet Framtidens kommun är en av regeringens reformer. Inom ramen för projektet utarbetas en vision om framtidens kommun 2030 på basis av en parlamentarisk beredning. Inom projektet fastställs också kommunernas roll, uppgifter och ställning och detta granskas i förhållande till de landskap som inrättas. Den parlamentariska arbetsgruppens mellanrapport publicerades i februari 2017. Mellanrapporten beskriver de centrala ändringar som påverkar kommunernas verksamhet, uppgifter och roll, de scenarier som utarbetats av den parlamentariska arbetsgruppen och deras effekter för kommuner med olika verksamhetsomgivningar. I rapporten presenteras dessutom visionerna i de olika scenarierna och faserna i den fortsatta beredningen av reformen Framtidens kommun. Som en del av projektet Framtidens kommun utfördes det 2017 en utredning om dubbelt kommunmedlemskap. Arbetet utfördes av en sakkunniggrupp och som stöd för den tillsattes en sparringsgrupp som bestod av forskare. I utredningen behandlades bl.a. ramvillkoren för lagstiftningen och behoven av att utveckla den. Utredningen blev klar i januari 2018. Arbetet med reformen Framtidens kommun fortgår med beredningen av lagändringar som ska träda i kraft från och med ingången av 2019. Beredningen av projektet Framtidens kommun har inga direkta konsekvenser för planen för de offentliga finanserna 2019–2022.

Undervisnings- och kulturministeriet – åtgärdernas effekter i kommunerna

ÖVRIG ÅTGÄRD: Reformen av gymnasieutbildningen

Regeringen genomför en reform av gymnasieutbildningen. Målet är att öka gymnasieutbildningens dragningskraft som en allmänbildande utbildningsform som ger behörighet för fortsatta högskolestudier, att höja utbildningens kvalitet och förbättra inlärningsresultaten samt att göra övergången från studier på andra stadiet till studier på högskolenivå smidigare. Studiernas struktur gör det möjligt att ordna undervisningen flexiblere än tidigare och erbjuda mer omfattande studiehelheter som överskrider läroämnesgränserna. Stödet till och handledningen av gymnasieelever ska stärkas och högskole- och arbetslivs-samarbetet samt internationaliseringen öka. Hindren för omtagningsgångar av studentprovet undanröjs.

Regeringen har i april 2018 överlämnat en proposition med förslag till en ny gymnasielag till riksdagen. De tilläggskostnader som förslaget orsakar uppgår 2019 till 0,38 miljoner euro, 2020 till 0,75 miljoner euro, 2021 till 4 miljoner euro och från och med 2022 till 8,53 miljoner euro. De kostnader som förslaget orsakar inbegriper inte kommunens självfinansieringsandel, utan de nämnda summorna ska i sin helhet läggas till statsandelarna för gymnasieutbildningen.

ÖVRIG ÅTGÄRD: Tidigareläggning av A1-språket inom den grundläggande utbildningen

Undervisning i det första främmande språket, A1-språket, tidigareläggs 2020 så att den inleds redan på våren under det första året i grundskolan. Kommunerna ersätts genom statsandelarna för de kostnader som ändringen medför.

Kommunikationsministeriet – åtgärdernas effekter i kommunerna

ÖVRIG ÅTGÄRD: Lagen om stöd för byggande av bredband i glesbygdsområden

Lagen om stöd för byggande av bredband i glesbygdsområden (nedan lagen om stöd för bredband) gäller stödprogrammet Snabbt bredband, inom ramen för vilket det delvis med offentligt understöd byggs bredbandsnät i områden där förbindelser inte annars skulle byggas. Regeringens proposition om ändring av lagen om stöd för bredband överlämnas till riksdagen våren 2018.

I propositionen föreslås det att stödprogrammet ska fortsätta till utgången av 2020. Syftet med propositionen är att alla de medel som har reserverats för stödprogrammet ska hinna utnyttjas innan stödprogrammet upphör. Cirka 24 miljoner euro av medlen för stödprogrammet har ännu inte delats ut. Kommunernas betalningsandel i bredbandsprojekt är 8, 22 eller 33 procent av de stödberättigade kostnaderna. I lagförslaget föreslås det inga

ändringar i kommunernas betalningsandelar. Att tidspressen minskar när det gäller att genomföra projekten och bygga förbindelserna kan dock allmänt taget underlätta projektens ekonomiska läge och ordnandet av finansieringen. De föreslagna ändringarna främjar också digitaliseringen i kommunerna, eftersom ändringarna ökar möjligheten att utnyttja stödet för bredband och gör bredbandsbyggandet mer attraktivt. En förutsättning för kommunernas digitala tjänster är snabba och störningsfria dataförbindelser.

ÖVRIG ÅTGÄRD: Lagen om enskilda vägar

I regeringens proposition med förslag till lag om enskilda vägar och till vissa lagar som har samband med den föreslås att det ska stiftas en ny lag om enskilda vägar som ersätter den lag om enskilda vägar som trädde i kraft 1963. Genom propositionen genomförs regeringsprogrammets spetsprojekt för smidigare författningar och lindras den administrativa bördan på så sätt att särskilt flexibiliteten i väglagens verksamhet ökar. Genom propositionen främjas också målet att minska kommunernas uppgifter. Propositionen har varit på remiss i början av 2017 och den har överlämnats till riksdagen i oktober 2017 (RP 147/2017 rd). Det föreslås att lagen om enskilda vägar ska träda i kraft vid ingången av 2019.

Den största ändring som gäller kommunerna och som föreslås i den nya lagen om enskilda vägar är att vägnämnderna ska upplösas. I samband med granskningen av de åtgärder enligt regeringens reform som gäller minskning av kommunernas kostnader har det uppskattats att en besparing på cirka 2–3 miljoner euro per år kan uppnås inom den kommunala sektorn genom att upplösa vägnämnderna. Vägnämndernas uppgifter ska överföras till olika statliga myndigheter. Dessutom ska i enlighet med det ursprungliga förslaget till lag om enskilda vägar beviljande av tillstånd som gäller avlägsnande av byggnader och växtlighet när trafiksäkerheten kräver det, samt undantag från en bygginskränkning överföras till kommunernas byggnadstillsynsmyndigheter.

Det görs till största delen inga ändringar i kommunernas understöd. Kommunerna kan fortfarande fritt bestämma om de understöd som i enlighet med den gällande lagen beviljas för väghållningen av enskilda vägar. En ändring jämfört med nuläget är att allmänna understöds-kriterier gäller för kommunernas understöd. En enskild väg som får understöd ska vara organiserad som ett vägslag och uppdaterade uppgifter om den ska finnas i särskilt angivna informationssystem.

ÖVRIG ÅTGÄRD: Främjande av gång och cykling

Kommunikationsministeriet har sedan hösten 2017 berett ett nytt program för att främja gång och cykling 2018–2023. Programmet utgör också grund för beredningen av statsrådets principbeslut om främjande av gång och cykling. Bägge programmen beräknas bli

färdiga i mars 2018. Främjande av gång och cykling främjar flera av de mål som skrivits in i regeringsprogrammet för statsminister Sipiläs regering.

Programmet för främjande av gång och cykling innehåller flera olika åtgärder som har konsekvenser för kommunerna och den kommunala ekonomin. Den viktigaste åtgärden är det nya investeringsprogrammet för gång och cykling (2018–2023), enligt vilket staten ska stödja utvecklingen av förhållandena för gång och cykling i kommunerna med en andel på 50 procent. I Trafikverkets budget har det för genomförande av programmet reserverats 2 miljoner euro för 2018 och det planeras att 3 miljoner euro ska reserveras för 2019. Andra sådana åtgärder i programmet som påverkar den kommunala ekonomin är bl.a. avskrivningen av det eftersatta underhållet av gång- och cykelvägar (också i gatunätet) samt upprätthållandet och förbättringen av nivån på underhållet av dessa vägar i situationer där vägarnas längd ökar (jfr. ovan nämnda investeringsprogram).

Främjande av gång och cykling är inte endast en utgiftspost för kommunerna och staten. Det har beräknats att i Finland skulle en ökning på 20 procent av gångtrafiken medföra hälsofördelar till ett värde av sammanlagt 3,3 miljarder euro och samma ökning av cykeltrafiken skulle medföra hälsofördelar till ett värde av 1,1 miljarder euro. Dessa fördelar konkretiseras i den kommunala ekonomin och i framtiden också i landskapens ekonomi.

Arbets- och näringsministeriet – åtgärdernas effekter i kommunerna

ÖVRIG ÅTGÄRD: Genomförande av strukturfondsprogrammen

Merparten av finansieringen för programperioden 2014–2020 kanaliseras via Finlands strukturfondsprogram Hållbar tillväxt och jobb 2014–2020, som genomförs i Fastlandsfinland. Åland har ett eget program. Dessutom deltar Finland i gränsöverskridande program för regionalt samarbete. Kommunerna förutsätts delta i genomförandet av programmen under programperioden 2014–2020.

Med stöd av Finlands strukturfondsprogram förbättras konkurrenskraften i små och medelstora företag och främjas produktionen och användningen av ny information och kunskap. Därtill främjar programmet sysselsättningen och ett gott arbetsliv, förbättrar kunnandet och yrkeskompetensen samt ökar den sociala delaktigheten bland de mest utsatta. Ett genomgående tema är att främja koldioxidsnål ekonomi. I målen för programperioden 2014–2020 ingår bl.a. att det ska grundas 1 170 nya företag och skapas 1 330 nya arbetstillfällen inom forskning, utveckling och innovation.

EU-finansieringen för Finlands strukturfondsprogram uppgår under perioden 2014–2020 till nästan 1,3 miljarder euro. Tillsammans med den nationella medfinansieringen (50 procent) uppgår den offentliga finansieringen till cirka 2,6 miljarder euro. Kommunernas och

den övriga offentliga finansieringens andel av hela den offentliga finansieringen (inbegripet EU-finansieringen) för Finlands strukturfondsprogram är 12,5 procent, vilket är cirka 325 miljoner euro under hela programperioden. Innan ingången av mars 2018 var den kommunala och övriga offentliga finansieringens andel 18,5 procent av programmets faktiska offentliga utbetalningar. Kommunal och annan offentlig finansiering har i tillräcklig utsträckning riktats till alla åtgärder inom programmet, men i synnerhet till projekt för utveckling av forsknings-, kompetens- och innovationskluster på basis av regionala styrkor samt till åtgärder för utveckling av utbildning och yrkeskunskap.

Under 2018 intensifieras också förberedelserna för den kommande programperioden 2021–2027. Kommissionen väntas i maj offentliggöra sitt förslag till följande mångåriga finansieringsram samt före sommaren 2018 offentliggöra sina förslag till lagstiftning om den framtida sammanhållningspolitiken.

ÖVRIG ÅTGÄRD: Integration

Kommunerna ordnar med stöd av de kalkylerade ersättningar som betalas till kommunerna integrationsfrämjande tjänster i den inledande fasen av inflyttningen till kommunen. De integrationsfrämjande åtgärderna riktas till t.ex. främjande av invandrades sysselsättning och företagsverksamhet, handledning och rådgivning på det egna språket i början av vistelsen i landet, utbildning i finska och svenska samt kultur- och idrottstjänster och tjänster inom ungdomsväsendet.

Regeringen har främjat invandrarnas integration i enlighet med statens program för integrationsfrämjande (2016–2019) samt regeringens handlingsplan för integration (3.5.2016). För att främja sysselsättningen har invandrades kompetens stärkts bl.a. genom att ordna yrkesinriktad integrationsutbildning samt genom att slå samman språkundervisningen med yrkesutbildningen. Det projekt för att påskynda sysselsättningen av invandrare som inleddes 2016 och som baserar sig på påverkansinvesteringar (SIB) har utvidgats till nya områden.

Med stöd av 6 kap. i lagen om främjande av integration betalas kommunerna ersättning för framför allt kostnader för att ordna tjänster för personer som beviljats uppehållstillstånd på grund av internationellt skydd. Vilka personer detta inbegriper fastställs med stöd av lagen om främjande av integration. Dessutom planeras det att stödjande av kommunerna inom ramen för projektet SYLVIA, som finansieras ur EU:s AMIF-fond, ska fortsätta 2018–2019 när det gäller de personer som flyttar till en kommun.

Vilka konsekvenser det integrationsfrämjande projekt som baserar sig på påverkansinvesteringar (SIB) har för kommunerna preciseras 2021–2024 när de skatter som betalats och

det utkomststöd som erhållits av de invandrare som deltar i projektet jämförs med motsvarande uppgifter för kontrollgruppen.

Kommunerna ersätts till fullt belopp för den basservice, de integrationsfrämjande specialtjänster samt vissa specialtjänster inom social- och hälsovård som personer som får internationellt skydd behöver.

Till följd av landskaps- och vårdreformen revideras också lagen om främjande av integration. Kommunerna får också efter reformen ersättning för ordnande av tjänster som främjar mottagande och integration av personer som får internationellt skydd, men från och med början av 2020 kommer en del av de ersättningar som betalas till kommunerna att överföras till landskapens allmänna finansiering i och med att uppgifterna överförs från kommunerna till landskapen. Till följd av reformen kan ersättning sökas retroaktivt under ett år, vilket betyder att 2020 kan kommunerna betalas ersättning för kostnaderna för tidigare år, trots att ansvaret för social- och hälsovårdstjänsterna har överförts från kommunerna till landskapen.

Social- och hälsovårdsministeriet – åtgärdernas effekter i kommunerna

ÖVRIG ÅTGÄRD: Ersättning till kommunerna för kostnaderna för brådskande socialvård för personer som uppehåller sig illegalt i landet

I enlighet med de riktlinjer som ministerarbetsgruppen för invandring drog upp den 16 december 2016 ska kommunerna ersättas för kostnader för brådskande socialvård som ges till personer som uppehåller sig illegalt i landet. Social- och hälsovårdsministeriet gav i januari 2017 kommunerna anvisningar om detta. Om en person som fått avslag på sin asylansökan inte längre får mottagningstjänster och han eller hon behöver nödvändig brådskande hjälp, hänvisas personen till kommunen för att ansöka om tillfällig boendetjänst. Detta innebär också mat och annan nödvändig hjälp. Staten ersätter kostnaderna för detta till fullt belopp. Bestämmelser om ansökan om och utbetalning av statlig ersättning utfärdas genom förordning av statsrådet. Kommunernas kostnader beräknas 2019 uppgå till 5,35 miljoner euro och denna summa ersätts till fullt belopp med medel under moment 33.60.37 under social- och hälsovårdsministeriets huvudtitel.

ÖVRIG ÅTGÄRD: SHVS ska producera studerandehälsovården för yrkeshögskolestuderande

Studenternas hälsovårdsstiftelse (SHVS) ska från och med 2020 vara den nationella och lagstadgade producenten av studerandehälsovård för alla högskolestuderande. Verksamheten finansieras av staten och de studerande, och FPA organiserar den. Den del av kostnaderna för studerandehälsovården som kommunerna i nuläget finansierar, dvs. sammanlagt 31,6 miljoner euro, överförs samtidigt till finansieringen av SHVS:s studeran-

dehälsovård. Den direkta finansieringen uppgår till 26,4 miljoner euro och den andel som kommunerna finansierar med särskilda avtal uppgår till 5,2 miljoner euro. Överföringen tas i beaktande vid beräkningen av både kostnaderna för de uppgifter som överförs från kommunerna till landskapen och landskapens finansiering.

ÖVRIG ÅTGÄRD: Överföring av finansieringen av läkar- och sjukvårdshelikopter verksamheten

Enligt planen för de offentliga finanserna 2018–2021 ska ansvaret för att ordna läkar- och sjukvårdshelikopter verksamhet överföras från staten till landskapen när landskapen inleder sin verksamhet. Beslut om hur administrationen av läkar- och sjukvårdshelikopter verksamheten ska ordnas fattas i samband med den pågående beredningen av den prehospitala akutsjukvården och jourverksamheten. Eftersom landskapen ska inleda sin verksamhet först 2020 i stället för 2019 har avdraget på 23,71 miljoner euro från kommunernas finansieringsandel för läkar- och sjukvårdshelikopter verksamheten tagits med på nytt i kommunernas statsandelar för 2019. I enlighet med vad som beslutades vid budgetmanglingen ska verksamheten övergå till landskapen den 1 januari 2020, varvid det separata finansieringsmomentet i statens budget lämnas bort och motsvarande anslag tas med i landskapens statsandel med allmän täckning.

Miljöministeriet – åtgärdernas effekter i kommunerna

ÖVRIG ÅTGÄRD: Ändringen av avfallslagen

Enligt regeringsprogrammet ska avfallslagen ändras så att den ensamrätt lagen ger kommunerna begränsas till avfall från bosättning, dock med beaktande av regionala särdrag. Ändringen av avfallslagen utgör en del av spetsprojektet Kretsloppsekonomi slår igenom och ren teknik.

En separat konsekvensbedömning om begränsningen av kommunens ansvar offentliggjordes sommaren 2016. Konsekvensbedömningen sågs över som tjänsteuppdrag och preciserades i samband med beredningen av regeringens proposition med avseende på i synnerhet de ekonomiska konsekvenserna. Ett ekonomiskt sakkunnigutlåtande om konsekvensbedömningen begärdes också av Teknologiska forskningscentralen VTT Ab. Enligt konsekvensbedömningen kommer till följd av begränsningen av kommunens ansvar uppskattningsvis cirka 8,5 procent, dvs. 230 000 ton avfall, av den totala mängden kommunalt avfall att flyttas över från kommunens ansvar till avfallsinnehavarens ansvar, dvs. för att konkurrensutsättas på den privata marknaden. Detta motsvarar enligt olika bedömningar en omsättning på cirka 34–50 miljoner euro, vilket är cirka 8–12 procent av de kommunala avfallsverkens omsättning.

Den skärpta regleringen av de anknutna enheterna i kombination med ansvarsbegränsningen innebär att kommunala avfallsverk behöver anpassa sin verksamhet, t.ex. inskränka den, omvandla viss verksamhet till dotterbolag, gå samman till omsättningsmässigt större helheter eller öka det horisontella samarbetet. Begränsningen av det kommunala ansvaret och den försäljningsgräns på tio procent som ska iakttas till 2030 minskar de kommunala avfallshanteringsbolagens omsättning med cirka 40–56 miljoner euro. Vilka effekter den försäljningsgräns på fem procent som ska iakttas från och med 2030 har är enligt de nuvarande uppgifterna svårt att bedöma på grund av förändringarna i organiseringen av och verksamheten vid kommunernas avfallshanteringsbolag.

Ändringarna medför åtminstone under anpassningsperioden också ett tryck på att höja invånarnas avfallsavgifter eftersom de kommunala avfallsverkens fasta kostnader just inte minskar till följd av ändringarna och kostnaderna fördelas över en mindre grupp användare. Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring av avfallslagen (RP 195/2017 rd) överlämnades till riksdagen i december 2017.

ÖVRIG ÅTGÄRD: Bestämmelser om ett allmänt anmälningsförfarande tas in i miljöskyddslagen och konsekvenserna för de kommunala miljövärdsmyndigheterna

Enligt regeringens proposition ska myndigheternas behörighet ändras i fråga om vissa verksamheter på så sätt att bedrivande av verksamhet som tidigare krävt miljötillstånd av staten ska avgöras i de kommunala miljövärdsmyndigheternas anmälningsbehandling. Det nya anmälningsförfarandet, i synnerhet i fråga om djurstall, beräknas medföra en del extra arbete för kommunerna när det gäller att behandla och övervaka anmälningsärenden. Enligt 205 § i förslaget till ändring av miljöskyddslagen får den kommunala miljövärdsmyndigheten ta ut avgift för behandling av en lagstadgad anmälning, liksom för den därmed anslutna övervakningen, och grunderna för avgiften ska anges i en taxa som antas av kommunen. De kostnader som anmälningsförfarandet medför kan således i skäligen mån täckas med de avgifter som nämns ovan.

Minskning av kommunernas, landskapens och hela den offentliga sektorns utgifter

Enligt regeringsprogrammet ska kommunernas utgifter minskas med en miljard euro före 2029 genom en gallring bland de lagstadgade uppgifterna och de förpliktelser som styr fullgörandet av dessa uppgifter. Ett åtgärdsprogram för att minska kommunernas uppgifter och förpliktelser har beretts i syfte att nå detta mål. Sparpotentialen i de åtgärder som ingår i åtgärdsprogrammet har för hela den offentliga ekonomin uppskattats till cirka 370 miljoner euro på lång sikt. Finansministeriet ska koordinera uppföljningen av hur åtgärderna framskrider och åtgärdernas kostnadseffekter ska preciseras i takt med att lagberedningen framskrider. Enligt en bedömning som gjordes våren 2018 framskrider åtgärderna, men beredningen pågår till många delar ännu.

För att målet på en miljard euro ska nås har regeringen reviderat och utvidgat reformen så att den täcker all verksamhet inom ramen för de offentliga finanserna. Regeringen beslutade i samband med sin halvtidsöversyn att utöver genomförandet av åtgärdsprogrammet för att minska kommunernas uppgifter och förpliktelser ska den fortsatta beredningen också innehålla följande teman i fråga om den kommunala ekonomin: incitamentssystemet för utgifterna inom kommunernas driftsekonomi, programmen för lokalanvändningen inom den offentliga sektorn samt digitaliseringen i kommunerna och staten. Finansministeriet har utifrån regeringens beslut inlett utredningsarbeten som gäller incitamentssystemet för utgifterna inom kommunernas driftsekonomi, incitamentsystemet för utvecklande av kommunernas byggnadsbestånd och effektivisering av lokalanvändningen samt incitamentsystemet för digitalisering i kommunerna.

För att utveckla incitamentsystemet för utgifterna inom kommunernas driftsekonomi har det inom ramen för statsrådets utrednings- och forskningsverksamhet inletts ett forskningsprojekt⁵, som genomförs av Statens ekonomiska forskningscentral VATT. Forskningsprojektet blir klart i juni 2018.

I fråga om kommunernas lokalanvändning inleddes det sommaren 2017 en bakgrundsutredning som blev färdig i februari 2018.⁶ Enligt utredningen finns det i kommunernas byggnadsbestånd en betydande utvecklings- och sparpotential, i form av bl.a. byggnader som står tomma, byggnader som är underutnyttjade eller byggnader som inte lämpar sig för sitt användningsändamål samt ökad lokaleffektivitet och energieffektivitet. Det är dock inte möjligt att snabbt börja utnyttja potentialen, utan det kräver långsiktiga, nationella och kommunspecifika åtgärder. Arbetet med att utveckla ett incitamentsystem för lokalösningar fortsätter med utgångspunkt i informationen från bakgrundsutredningen.

Det föreslås att incitamentsystemet för digitalisering i kommunerna ska byggas upp stegvis så att den första fasen gäller digitaliseringen av kommunernas personal- och ekonomiförvaltning och utnyttjandet av robotiserad processautomation. Till stöd för incitamentsystemet för digitaliseringen i kommunerna har det inom ramen för statsrådets utrednings- och forskningsverksamhet också inletts ett särskilt utredningsprojekt, som blir klart i slutet av 2018.⁷

⁵ http://tietokayttoon.fi/hankkeet/hanke-esittely/-/asset_publisher/kuntien-kayttotalouden-menojen-kannustinjarjestelma

⁶ Kuntien rakennuskannan kehitys- ja säästöpotentiaali (Utvecklings- och sparpotentialen inom det kommunala byggnadsbeståndet). Publikationsserie för statsrådets utvecklings- och forskningsverksamhet 5/2018.

⁷ http://tietokayttoon.fi/hankkeet/hanke-esittely/-/asset_publisher/kuntien-digitaalisen-toiminnan-ja-paatoksen-teon-kehittaminen-seka-digitalisaation-mahdollistaman-saastopotentialin-tarkentaminen-kunit-

Åtgärderna inom undervisnings- och kulturministeriets förvaltningsområde i anslutning till miljardbesparingen:

Som ett led i åtgärdsprogrammet för att minska kommunernas uppgifter ändrades gymnasielagen den 1 januari 2017 så att konst- och färdighetsämnena samt hälsokunskapen är frivilliga för studerande som innan de fyllt 18 år inleder gymnasieutbildning enligt den lärokurs som föreskrivs för vuxna. Från och med 2018 bestäms finansieringen enligt huruvida gymnasieutbildningen avläggs enligt lärokursen för unga eller lärokursen för vuxna, och påverkas inte längre av den studerandes ålder. Till följd av att fyra obligatoriska kurser slopas minskar de reella kostnaderna stegvis, och därför sänks totalfinansieringen så att besparingen är 0,26 miljoner euro 2018, 0,45 miljoner euro 2019 och cirka 0,5 miljoner euro 2020. Cirka 0,3 miljoner euro av den totala besparingen består av andelen för kommunernas finansiering.

Åtgärderna inom miljöministeriets förvaltningsområde i anslutning till miljardbesparingen:

I och med den ändring av miljöskyddslagen som trädde i kraft i början av 2018 (833/2017) ökar kommunernas avgiftsinkomster i samband med tillsynen enligt miljöskyddslagen och avfallslagen.

Intäkterna från de tillsynsbesök enligt miljöskyddslagen som görs vid olyckor, olägenheter och överträdelser beräknas enligt självfinansieringsprincipen uppgå till 1,1–2,2 miljoner euro för den kommunala ekonomin. Avgiftsintäkterna från tillsynen över avfallslagen beräknas för den kommunala ekonomin vara 2,4–4,8 miljoner euro. Det är svårt att exakt bedöma propositionens konsekvenser för den kommunala ekonomin eftersom miljö- och avfallstillsynen administrativt sett har ordnats på varierande sätt och det inom den kommunala sektorn inte finns exakta och uppdaterade uppgifter om antalet tillsynsprestationer eller deras kostnader. Dessutom kan kostnadsmotsvarigheten i det närmaste fastställas endast som avgifternas maximinivå, men det är upp till kommunerna att inom ramen för sin självstyrelse besluta om nivån på de avgifter som kommunerna tar ut.

5 Utvecklingsprognosen för den kommunala ekonomin och genomförandet av finansieringsprincipen

EXEMPEL OCH CENTRALA OBSERVATIONER:

- Läget för den kommunala ekonomin har förbättrats avsevärt under de senaste åren. Flera olika faktorer har bidragit till den gynnsamma utvecklingen.
- Den kommunala ekonomins omkostnader har utvecklats måttfullt, men tillväxten accelererar 2019 till följd av löneförhöjningar och på grund av att nedskärningen av semesterpenningen enligt konkurrenskraftsavtalet upphör det året. Den kommunala ekonomins lånestock antas öka något fram till 2020 på grund av sjukvårdsdistriktens investeringar.
- Landskaps- och vårdreformen minskar utgiftstrycket på den kommunala ekonomin från och med 2020 och skuldsättningen inom den kommunala ekonomin bryts.
- Utifrån en granskning enligt kommunstorleksgrupp finns det betydande skillnader beroende på kommunstorleksgruppen när gäller trycket på att anpassa kommunernas ekonomi. Fram till 2020 är trycket på att anpassa ekonomin störst i kommuner med lågt invånarantal. År 2020 förbättras situationen avsevärt i alla kommunstorleksgrupper till följd av landskaps- och vårdreformen.
- Antalet kommuner med underskott verkar inte ändras väsentligt trots att den finansiella balansen är bättre än väntat. I slutet av granskningsperioden beräknas antalet kommuner med underskott vara på nästan samma nivå som i de senaste boksluten för 2017.
- Enligt prognosen finns det 2019 i cirka två tredjedelar av kommunerna ett kalkylerat tryck på att höja inkomstskattesatsen. År 2020 är situationen omvänd och mer än två tredjedelar av kommunerna har en kalkylerad möjlighet att sänka skattesatsen i och med att den finansiella balansen förbättras väsentligt.
- Efter det att landskaps- och vårdreformen har trätt i kraft befinner sig de kommuner vars ekonomi är i obalans före reformen i den sämsta ställningen.

I detta avsnitt beskrivs utvecklingsutsikterna för den kommunala ekonomin 2019–2022 utifrån en kalkyl över utgiftstrycket på den kommunala ekonomin. Finansministeriets ekonomiska avdelning har utarbetat en utvecklingsprognos för den kommunala ekonomin enligt begreppen i både nationalräkenskaperna och kommunernas bokföring så att prognoserna är överensstämmande. Skillnaderna mellan nettokreditgivningen/nettoupplåningen enligt räkenskaperna och verksamhetens och investeringarnas kassaflöde enligt bokföringen förklaras i vårens ekonomiska översikt med hjälp av en konverteringstabell. I utvecklingsprognosen har åtgärderna i planen för de offentliga finanserna beaktats. I avsnittet bedöms dessutom i enlighet med kommunallagen de konsekvenser som statens åtgärder har för kommunernas finansiella ställning enligt kommunstorleksgrupp samt genomförandet av finansieringsprincipen fram till 2022, och detta görs på basis av utvecklingsprognosen för den kommunala ekonomin.

5.1 Utvecklingsprognosen för den kommunala ekonomin

Läget för den kommunala ekonomin har förbättrats avsevärt under de senaste åren. Flera olika faktorer har bidragit till den gynnsamma utvecklingen. Tack vare det goda ekonomiska läget har skatteinkomsterna ökat mer än väntat. Omkostnaderna har utvecklats synnerligen måttligt bl.a. till följd av konkurrenskraftsavtalet och anpassningsåtgärderna som inriktats på den kommunala ekonomin. Trots detta var minskningen av omkostnaderna mindre än väntat förra året. Ökningen av omkostnaderna är under innevarande år måttlig, men ökningen tilltar när personalutgifterna ökar 2019 till följd av löneförhöjningar och på grund av att nedskärningen av semesterpenningen enligt konkurrenskraftsavtalet upphör. Också investeringsutgifterna fortsätter att öka under de närmaste åren eftersom investeringarna i reparationer samt sjukhusbyggnationen fortsätter i stor utsträckning. Verksamhetens och investeringarnas kassaflöde som återspeglar den kommunala ekonomins behov av lån är i utvecklingsprognoserna för ramperioden negativt endast 2019. Trots detta antas den kommunala ekonomins lånestock öka något fram till 2020 i och med att sjukvårdsdistrikten ökar sin skuld på grund av investeringar. Landskaps- och vårdreformen minskar utgiftstrycket på den kommunala ekonomin från och med 2020 och skuldsättningen inom den kommunala ekonomin bryts.

I tabell 2 beskrivs utvecklingsprognosen för den kommunala ekonomin 2019–2022. Utvecklingsprognosen har gjorts som en kalkyl över utgiftstrycket och i den beaktas utöver den allmänna ekonomiska utvecklingen och den allmänna befolkningsutvecklingen endast de åtgärder som påverkar den kommunala ekonomin och som redan ingår i planen för de offentliga finanserna. Prognosen inbegriper inte kommunernas och samkommunernas egna anpassningsåtgärder eller förändringar i kommunalskatten 2019–2022. I utvecklingsprognosen beaktas regeringens proposition som gäller landskaps- och vårdreformen.

Tabell 2. Den kommunala ekonomins utveckling 2017–2022 enligt kommunernas bokföring, miljarder euro, verkliga priser

	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Resultatbildning						
1. Verksamhetsbidrag	-27,5	-28,1	-29,0	-11,8	-12,1	-12,4
2. Skatteinkomster	22,5	23,2	24,2	13,6	13,3	13,5
3. Statsandelar, driftsekonomin	8,5	8,7	8,2	2,4	2,3	2,3
4. Finansiella intäkter och kostnader, netto	0,4	0,3	0,2	0,3	0,3	0,3
5. Årsbidrag	3,9	4,1	3,6	4,6	3,7	3,7
6. Avskrivningar	-2,7	-2,8	-2,9	-2,7	-2,8	-2,9
7. Extraordinära poster, netto	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
8. Räkenskapsperiodens resultat	1,3	1,4	0,8	2,0	1,1	0,9
Finansiering						
9. Årsbidrag	3,9	4,1	3,6	4,6	3,7	3,7
10. Extraordinära poster	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
11. Korrigeringsposter till internt tillförda medel	-0,4	-0,4	-0,4	-0,4	-0,4	-0,4
12. Intern finansiering, netto	3,6	3,8	3,3	4,3	3,4	3,4
13. Investeringar i anläggningstillgångar	-4,5	-4,6	-4,7	-4,0	-4,1	-4,2
14. Finansieringsandelar och försäljningsinkomster	1,1	1,1	1,1	1,1	1,0	1,0
15. Investeringar, netto	-3,4	-3,6	-3,6	-2,9	-3,1	-3,2
16. Finansieringsbehov (intern finansiering-investeringar)	0,3	0,2	-0,3	1,3	0,4	0,1
17. Länestock	18,3	18,3	18,9	14,8	14,5	14,4
18. Likvida medel	5,8	6,0	6,2	6,4	6,4	6,4
19. Nettoskuld (lån – likvida medel)	12,5	12,3	12,7	8,4	8,1	8,0

Utgifterna i den kommunala ekonomin

Trycket på en ökning av omkostnaderna inom den kommunala ekonomin förblir stort fram till landskaps- och vårdreformen, eftersom förändringen i befolkningens åldersstruktur ökar utgifterna för vård och omsorg. I kalkylen över utgiftstrycket syns den ökade efterfrågan på kommunala tjänster som beror på befolkningens åldrande som en ökning av inköpen.

Över hälften av omkostnaderna i den kommunala ekonomin är personalutgifter, dvs. löner och arbetsgivarens socialskyddsavgifter. Antalet anställda inom den kommunala ekonomin uppgick 2017 till 421 000 personer. Antalet anställda beräknas minska något fram till 2019 och därefter hållas på samma nivå som 2020. Trycket på en ökning av omkostnaderna dämpas under innevarande år bl.a. av kommunernas och samkommunernas egna anpassningsåtgärder. Enligt resultaten av kommunarbetsgivarens enkät om sparåtgärder i fråga om personalen genomförs anpassningsåtgärderna i huvudsak genom naturliga

pensionsavgångar och genom omorganisering och effektivisering av arbetet. Precis som under tidigare år är målet att undvika permitteringar och uppsägningar. Kommunernas och samkommunernas egna anpassningsåtgärder kommer dock 2018 att uppgå till ett mindre belopp än under de föregående åren. I utvecklingsprognosen antas kommunerna och samkommunerna fortsätta att anpassa sina utgifter så att besparingen är cirka 100 miljoner euro detta år.

På basis av resultaten av den sprenkät som kommunförbundet genomförde sommaren 2017 kommer effekten av de åtgärder enligt bilaga 6 till regeringsprogrammet som är beroende av kommunernas beslut att på 2018 års nivå bli betydligt mindre än de ursprungliga bedömningarna. I utvecklingsprognosen har den uppdaterade information om konsekvensbedömningen som fåtts på basis av kommunförbundets enkät beaktats fram till 2018, med några få undantag. Till exempel spareffekten av effektiviseringen av den specialiserade sjukvården avviker när det gäller utvecklingen av den kommunala ekonomin från resultaten av kommunförbundets enkät eftersom en bedömning av den totala besparingen inte kunde göras utifrån resultaten av enkäten. Vid bedömningen av utvecklingen har det antagits att kommunernas utgifter minskar med sammanlagt 100 miljoner euro 2018–2019 på grund av effektiviseringen av den specialiserade sjukvården. Den minskande effekt på utgifterna som anpassningsåtgärderna enligt bilaga 6 till regeringsprogrammet har blir till övriga delar ringa under de kommande åren.

När det gäller förlängningen av den årliga arbetstiden enligt konkurrenskraftsavtalet antas det i utvecklingsprognosen alltså att förlängningen av arbetstiden medför en besparing, om antalet anställda minskar till följd av förlängningen. Pensionsavgången bland personalen inom den kommunala ekonomin ger goda möjligheter till en besparing eftersom Keva bedömer att sammanlagt cirka 16 000 kommunalt anställda per år kommer att gå i pension under de närmaste åren. Gränsdragningen mellan kommunernas och samkommunernas egna personalbesparingar och de personalbesparingar som möjliggörs av nationella åtgärder är inte entydig. Förlängningen av den årliga arbetstiden beräknas minska den kommunala ekonomins omkostnader med 75 miljoner euro 2018, 45 miljoner euro 2019 och 20 miljoner euro 2020. Besparingen är emellertid osäker eftersom den förutsätter att pensionsavgångar och arbetskraftsomsättning i omorganiseringen av arbetet utnyttjas.

De ändringar som förslås i statsandelssystemet och som har samband med landskaps- och vårdreformen uppmuntrar kommunerna till utgiftsdisciplin före reformen. Den föreslagna begränsningen av förändringarna till följd av överföringen av social- och hälsovården fungerar så att om en kommun utökar sina social- och hälsovårdskostnader mer än de andra kommunerna minskar kommunens statsandel efter reformen. Om en kommun kan minska sina social- och hälsovårdskostnader i förhållande till de andra kommunernas kostnader ökar på motsvarande sätt dess statsandel efter reformen. Målet med utjämningen

av systemförändringen är att den förändring som reformen innebär för kommunens finansiella ställning jämfört med nuläget ska begränsas. Detta sporrar kommunen till att sköta sin ekonomi och således till att dämpa ökningen av social- och hälsovårdskostnaderna och de övriga kostnaderna.

Omkostnaderna inom den kommunala ekonomin fortsätter att öka allt snabbare 2019. I tjänste- och arbetskollektivavtalsförhandlingarna inom den kommunala sektorn uppnåddes i början av året ett tvåårigt avtal som innehåller tre löneförhöjningar och dessutom en resultatbaserad engångspott. De avtalsenliga höjningarna inom den kommunala sektorn ökar den kommunala ekonomins lönebelopp med i genomsnitt 0,9 procent 2018 och i genomsnitt 2,4 procent 2019. Dessutom beräknas kostnadseffekten av den separata resultatbaserade engångspotten öka löneutgifterna med cirka 0,7 procent 2019. Ökningen av löneutgifterna 2019 accelereras både på grund av de avtalsenliga höjningarna också på grund av att nedskärningen av semesterpenningen enligt konkurrenskraftsavtalet upphör. Återinförandet av semesterpenningen medför att den kommunala ekonomins utgifter ökar med knappa 240 miljoner euro 2019. Den resterande summan, dvs. 40 miljoner euro, av ökningen av löneutgifterna till följd av att semesterpenningen återinförs hänför sig till 2020.

Fastän investeringsutgifterna historiskt sett redan nu är på en hög nivå uppskattas de öka ytterligare under de närmaste åren. Underhållet av det nuvarande byggnadsbeståndet kräver fortfarande omfattande reparationsinvesteringar och dessutom är sjukhusbyggnationen livlig. Enligt sjukvårdsdistriktens ekonomiplaner ökar deras investeringsutgifter 2019 till en rekordnivå. En del av de planerade investeringarna kräver dock ännu investeringstillstånd.

Inkomsterna i den kommunala ekonomin

Ökningen av kommunernas skatteinkomster dämpas 2018 av sänkningen av den genomsnittliga kommunalskattesatsen med 0,04 procentenheter till 19,86 procent. Förändringarna i kommunalskattesatsen minskar kommunernas skatteinkomster med cirka 38 miljoner euro. Detta beror i stor utsträckning på Helsingfors skattesänkning på en halv procentenhet. Skattesatsen sjunker under innevarande år i sex kommuner och stiger i 53 kommuner. Vidare blir ökningen av samfundsskatteintäkterna måttlig, eftersom den exceptionellt stora ökningen förra året berodde på en faktor av engångskaraktär, vars effekt inte längre märks under kommande år. Dessutom slopade regeringen hösten 2017 de planerade höjningarna av fastighetsskattens nedre gränser.

Kommunernas skatteinkomster ökar med nästan 3 procent 2018 och 4,5 procent 2019. År 2020 halveras nivån på kommunernas skatteinkomster på grund av landskaps- och vårdre-

formen, men intäkterna ökar med cirka en miljard euro till följd av tidsmässiga faktorer. En del av skatterna för skatteåret inflyter alltid först under följande kalenderår.

Den sänkning av avgifterna för småbarnspedagogik för familjer med små eller medelstora inkomster som det beslutades om vid ramförhandlingarna våren 2017 beräknas sänka avgiftsinkomsterna inom den kommunala ekonomin med cirka 70 miljoner euro 2018. Nettobortfallet i avgiftsinkomsterna från småbarnspedagogik stannar dock på knappt 60 miljoner euro 2018–2021 eftersom avgiftssänkningarna antas utgöra incitament för småbarnsföräldrar att arbeta, vilket antas leda till att efterfrågan på dagvård ökar och den vägen till en ökning av de relaterade avgiftsinkomsterna. Den minskning av avgiftsintäkterna och den beräknade ökningen av produktionskostnaderna som sänkningen av avgifterna för småbarnspedagogik medför kompenseras kommunerna via statsandelarna med 25 miljoner euro och via samfundsskatten med cirka 60 miljoner euro från och med 2018.

De statsandelar som kommunerna får minskar under de närmaste åren. I överensstämmelse med regeringsprogrammet görs inga indexhöjningar i statsandelarna 2018 och 2019. Justeringen av kostnadsfördelningen sänker statsandelarna till kommunerna med 71 miljoner euro 2018 och med 214 miljoner euro 2019. År 2020 återförs 237 miljoner till statsandelarna till kommunerna som kompensation för den extra nedskärningen av semesterpenningen enligt konkurrenskraftsavtalet. Genom kompensationen korrigeras det faktum att den kostnadsminskning som beror på nedskärningen av semesterpenningen också påverkar statsandelarna för kommunal basservice till följd av en justering av kostnadsfördelningen, då minskningen delvis görs två gånger i statsandelarna.

Den kommunala ekonomin efter landskaps- och vårdreformen

I och med landskaps- och vårdreformen inrättas det i Fastlandsfinland 18 landskap, till vilka ansvaret för att ordna social- och hälsovård samt flera andra uppgifter överförs från kommunerna och staten. Landskapen inleder sin egentliga verksamhet vid ingången av 2020.

Landskaps- och vårdreformens konsekvenser för den kommunala ekonomin har uppdaterats så att de motsvarar den nyaste informationen om finansieringen av och utgifterna för de uppgifter som ska överföras till landskapen. Också utgifternas struktur har uppdaterats så att den motsvarar den nyaste statistiken. De poster som överförs från den kommunala ekonomin till landskapens ekonomi anges i tabell 3 enligt nivån 2019. Vid bedömningen av de investeringar som överförs till landskapen har bakgrundsmaterialet till landskapsberedningen och sjukvårdsdistriktens investeringsplaner utnyttjats. Nettoinvesteringar på cirka 0,7 miljarder euro enligt nivån 2020 överförs från den kommunala ekonomin till de servicecenter för lokaltjänster som ägs av landskapen. Till landskapssektorn överförs också sjukvårdsdistriktens skulder som i utvecklingsprognosen för den kommunala ekono-

min beräknas uppgå till 3,5 miljarder euro enligt nivån 2020. Den skuld som överförs från den kommunala ekonomin är större än sjukvårdsdistriktens nuvarande skuld eftersom sjukvårdsdistriktens investeringar medför att beloppet av den skuld som överförs ökar. I utvecklingsprognosen beräknas kommunernas investeringar öka något också efter reformen. Detta är i hög grad ett tekniskt antagande.

Tabell 2. De poster som överförs från den kommunala ekonomin till landskapens ekonomi, miljarder euro, enligt nivån 2019

Omkostnader	20,3
Löneutgifter	10,5
Lön	8,4
Övriga personalutgifter	2,2
Köp	8,4
Understöd	0,8
Övriga omkostnader	0,7
Verksamhetsinkomster	3,2
Försäljningsinkomster	1,0
Avgiftsinkomster	1,6
Övriga inkomster och understöd	0,5
Verksamhetsbidrag	-17,2
Avskrivningar	0,4
Nettokostnader	-17,6

Landskaps- och vårdreformen halverar kommunernas och samkommunernas driftsekonomi 2020. Kommunernas nuvarande inkomstformer blir kvar, men deras relativa andelar förändras. Trots att kommunalskatteutfallet krymper med cirka hälften 2020 utgör det även framöver den kommunala ekonomins viktigaste inkomstkälla. Kommunernas andel av samfundsskatteintäkterna minskar med cirka 0,6 miljarder euro enligt nivån 2020. Eftersom kommunernas inkomster halveras, kommer samfundsskattens relativa betydelse som en inkomstform för kommunerna att öka något i och med reformen. Också fastighetsbeskattningens betydelse som inkomstkälla för kommunerna ökar eftersom reformen inte inverkar på fastighetsskatten. Kommunernas skatteintäkter 2020 påverkas delvis ännu av de skatter som debiterats till högre kommunalskattesatser under tidigare skatteår. Detta gäller också samfundsskatten. Den relativa betydelsen av statsandelarna till kommunerna minskar däremot när cirka 6,0 miljarder euro från statsandelarna enligt nivån 2020 överförs till landskapen med motsvarande uppgifter. Dessutom sjunker kommunernas verksamhetsinkomster. Från försäljnings- och avgiftsinkomsterna dras andelen för social- och hälsovårdens och räddningsväsendets uppgifter av. Däremot antas de övriga verksamhetsinkomsterna öka eftersom kommunernas hyresinkomster från de fastigheter som kommunerna hyr ut till landskapen är högre än i nuläget.

Den kommunala ekonomins omkostnader minskar i och med de uppgifter som överförs till landskapen. Av reformen följer dessutom en mer måttfull utveckling av den kommunala ekonomins omkostnader då kostnaderna för social- och hälsovårdstjänsterna faller bort. Dessa har utgjort den utgiftspost som varit utsatt för det största tillväxtrycket. Efter social- och hälsovårdsreformen kommer den kommunala ekonomins uppgifter att allt mer fokusera på bl.a. utbildning som inte är utsatt för samma utgiftstryck till följd av förändringar i befolkningens åldersstruktur. Det här syns också i att ökningen av kommunernas lånestock upphör efter reformen.

I landskapet Nyland kommer en samkommun som Esbo, Helsingfors, Grankulla och Vanda ska bilda att ansvara för att ordna tillväxttjänster. I utvecklingen av den kommunala ekonomin har särlösningen för tillväxttjänsterna i Nyland beaktats, vilket syns i verksamhetsinkomsterna och omkostnaderna som en ökning på cirka 113 miljoner euro 2020.

Kommunernas skatteinkomster

Kommunernas skatteinkomster utgörs av kommunal-, fastighets- och samfundsskatt. Kommunalskatten har i genomsnitt stått för cirka 84 procent av skatteinkomsterna, fastighetsskatten för cirka 8 procent och samfundsskatten för cirka 8 procent. Kommunernas skatteinkomster uppskattas bli sammanlagt cirka 23,2 miljarder euro 2018. Jämfört med året innan ökar skatteinkomsterna med knappt 3 procent. Ökningen av skatteinkomsterna kan förklaras med den gynnsamma inkomst- och sysselsättningsutvecklingen. Skatteinkomsterna förutspås stiga med 4,5 procent 2019, men när landskaps- och vårdreformen träder i kraft 2020 minskar kommunalskatte- och samfundsskatteintäkterna, och kommunernas skatteinkomster minskar sammantaget med cirka 10,6 miljarder euro. I tabell 4 presenteras den faktiska utvecklingen av kommunernas skatteinkomster (uppgifterna i bokslutsprognosen för 2017) och en prognos för 2018–2022. I prognosen beaktas utvecklingen av skattebasen i enlighet med makroprognosen för samhällsekonomin samt de kända ändringarna i skattegrunderna, inklusive de beslut som fattades vid regeringens ramförhandlingar i april 2018 samt social- och hälsovårdreformens konsekvenser.

Landskaps- och vårdreformen medför en tydlig förändring i kommunernas skattestruktur. Kommunalskattens andel av skatteinkomsterna minskar med i genomsnitt cirka 10 procentenheter (74 procent) och fastighetsskattens andel nästan fördubblas (14 procent). Också samfundsskattens andel av skatteinkomsterna ökar avsevärt (12 procent). Kommuninvånarnas förvärvsinkomster utgör också efter reformen den viktigaste skattebasen. Lönernas andel av kommunalskattebasen är cirka 66 procent, pensionernas andel cirka 24 procent och de övriga inkomsternas andel, såsom dagpenningens, cirka 10 procent. Befolkningsstrukturens och sysselsättningens utveckling har en avgörande betydelse för de enskilda kommunernas skattebas och på så sätt för inkomstbildningen. I nästa avsnitt behandlas enligt skatteslag vilka konsekvenser lagändringarna har för kommunernas

skatteinkomster under ramperioden. I texten hänvisas det till prognossiffrorna i tabellen. Kommunerna kompenseras enligt nettobelopp för de konsekvenser som ändringarna i beskattningsgrunderna har för skatteintäkterna. För samfundsskattens del görs kompensationserna inom skattesystemet på så sätt att utdelningen ändras, och i övrigt görs kompensationserna i huvudsak via kommunernas statsandelssystem.

Tabell 3. Kommunernas skatteinkomster 2018–2022, miljoner euro, enligt kommunernas bokföring

	2018	2019	2020	2021	2022
Kommunalskatt	19 461	20 299	10 159	9 741	9 928
Samfundsskatt	1 884	2 055	1 589	1 602	1 662
Fastighetsskatt	1 826	1 866	1 900	1 924	1 946
Totalt	23 193	24 233	13 648	13 272	13 541
Den genomsnittliga kommunalskattesatsen	19,86	19,86	8,26	8,26	8,26
Kommunernas andel av intäkterna från samfundsskatten	31,35	31,35	22,33	22,33	22,33

A. Kommunalskatt

Intäkterna från kommunalskatten uppskattas 2018 bli cirka 19,5 miljarder euro, vilket är cirka 590 miljoner euro mer än 2017. Skattelättnaderna enligt konkurrenskraftsavtalet samt inkomst- och sysselsättningsutvecklingen inverkar på kommunalskatteintäkterna. Höjningen av löntagarnas avgifter leder till en smalare kommunalskattebas eftersom avgifterna med undantag för sjukvårdsavgiften kan dras av i beskattningen. Dessutom krymper kommunalskattebasen till följd av indexfrysningen av de förmåner som är bundna till folkpensionsindexet 2018–2019. Indexet är också kopplat till kommunalbeskattningens pensionsinkomstavgifter, som likaså minskar, vilket innebär att den minskning av skattebasen som beror på indexfrysningen eller indexnedskärningen emellertid inte minskar kommunalskatteintäkterna, utan till och med ökar dem. Eftersom ändringarna i indexutvecklingen inte är ändringar i beskattningsgrunderna påverkar åtgärden inte heller kompensationsen av skatteinkomster till kommunerna. Ändringar i beskattningsgrunderna är däremot sådana indexjusteringar enligt den höjda inkomstnivån eller inflationen som beaktas i prognoskalkylen och som ska göras årligen i beskattningen av förvärvsinkomster. Kommunerna kompenseras således för skattebortfall som beror på indexjusteringarna. Justeringen för 2019 som kompenserar för höjningen av konsumentprisindexet minskar intäkterna av kommunalskatten med 149 miljoner euro; 28 miljoner euro 2020; 26 miljoner euro 2021 och 26 miljoner euro 2022.

Effekten av den årliga nedskärningen av rätten att dra av räntan på bostadslån syns i kommunalskatteintäkterna så att 2019, då avdragsrätten endast är 25 procent, är inverkan 13 miljoner euro. Också denna ändring i skattegrunderna beaktas i compensationerna. År 2020 upphör invalidavdragen i kommunal- och statsbeskattningen, vilket ökar kommunalskatteintäkterna med sammanlagt 13 miljoner euro. Alla de ovan nämnda ändringarna i avdragen i beskattningen av förvärvsinkomster beaktas i kompensationskalkylerna. Från och med 2020 övergår ansvaret för finansieringen av social- och hälsovårdstjänsterna från kommunerna till staten. I förvärvsinkomstskattesystemet görs flera ändringar som inverkar på intäkterna från kommunalskatten. Ändringarna ingår i totalreformen av finansieringen av social- och hälsovårdstjänsterna och beaktas således i dimensioneringen av statsandelssystemet. Ändringarna medför alltså inget separat behov av compensation. Utgångsläget när finansieringen förnyas är att beskattningen av skattskyldiga i princip inte skärps för någon. Kommunalskattesatserna sänks lika många procentenheter i alla kommuner 2020. Dessutom görs det ändringar i statens inkomstskatteskala, liksom i vissa av de avdrag i förvärvsinkomstbeskattningen som görs på tjänstens vägnar.

B. Samfundsskatt

Kommunernas intäkter från samfundsskatten beräknas uppgå till 1,8 miljarder euro 2018. De bestämmelser om begränsning av ränteavdragsrätten som träder i kraft 2019 beräknas öka intäkterna från samfundsskatten med cirka 32 miljoner euro, men till följd av compensationen påverkar detta inte intäkterna från kommunernas samfundsskatt. Kommunernas samfundsskatteandel minskar från och med 2020 till följd av landskaps- och vårdreformens finansieringslösning dock så att 500 miljoner euro av skatteintäkterna överförs från kommunerna till staten beräknat enligt nivån 2016, varvid sänkningen av kommunernas utdelning blir 9,02 procentenheter. Detta minskar enligt nivån 2020 kommunernas intäkter från samfundsskatten i enlighet med debiteringen med 625 miljoner euro och inverkan på kassainflödet är cirka 600 miljoner euro.

C. Fastighetsskatt

Intäkterna från fastighetsskatten är cirka 1,9 miljarder euro 2018. Under ramperioden beräknas skatteintäkterna öka med i genomsnitt cirka 2 procent årligen. Enligt regeringsprogrammet ska fastighetsskatten höjas under regeringsperioden så att skatteintäkterna ökar med sammanlagt 100 miljoner euro. Höjningarna har hittills genomförts så att intäkterna ökade med cirka 25 miljoner euro 2016 och cirka 75 miljoner euro 2017. Det har för 2018–2019 inte fattats några beslut som väsentligt påverkar skatteintäkterna. Projektet för utveckling av fastighetsskatten pågår fortfarande. Nästa steg är att förnya metoderna för värdering av både mark och byggnader. Beskattningsvärdena enligt det nya systemet tas i bruk i fastighetsbeskattningen för 2020.

5.2 Trycket på att anpassa ekonomin, enligt kommunstorleksgrupp

Enligt kommunallagen ska kommunekonomiprogrammet innehålla en bedömning av förändringarna i kommunernas strukturella saldo både med beaktande av utvecklingen i hela landet och enligt kommunstorleksgrupp. Balansen i kommunernas finansiering beskrivs i programmet med hjälp av begreppet verksamhetens och investeringarnas kassaflöde. Enklare uttryckt beskriver detta nyckeltal trycket på att öka länestocken (negativt nyckeltal) eller den kalkylerade möjligheten till bl.a. låneamorteringar eller sänkningar av skattesatsen (positivt nyckeltal).

I tabell 5–6 presenteras kommunernas strukturella saldo per storleksgrupp samt en kalkyl över trycket på att höja inkomstskattesatsen. Kalkylerna grundar sig på kommunspecifika uppskattningar – utgående från utvecklingen i hela landet – av utvecklingen av skatteinkomsterna och statsandelarna, den skatteinkomstbaserade utjämningen av statsandelar samt av finansiella intäkter och kostnader. Verksamhetsbidraget bildas för alla kommuner utifrån den uppskattade genomsnittliga procentuella förändringen i hela landet av verksamhetsbidraget. De kommunspecifika åtgärder som inverkar på verksamhetsbidraget har inte beaktats, vilket i synnerhet i slutet av granskningsperioden kan medföra stora skillnader jämfört med de faktiska siffrorna. Det har inte gjorts några ändringar i kommunalskattesatserna. Samkommunerna har inte tagits med i prognosmodellen.

Finansministeriet har berett sådana kommunspecifika kalkyler över utgiftstrycket som beskriver utvecklingen av kommunernas driftsekonomi efter landskaps- och vårdreformen. De kommunspecifika kalkyler över utgiftstrycket som finns i kommunekonomiprogrammet syftar till att gestalta utvecklingen av de enskilda kommunernas verksamhetsbidrag och skattefinansiering fram till 2022.

I kalkylerna över utgiftstrycket presenteras kommunernas resultaträkningar som innehåller uppskattningar av verksamhetsbidraget, planenliga avskrivningar och nedskrivningar, skatteinkomster samt statsandelar. Statsandelarna för undervisnings- och kulturverksamheten 2019 samt finansieringsintäkterna och finansieringsutgifterna kan inte uppskattas, så de baserar sig på de nyaste tillgängliga uppgifterna. Närmare beskrivningar av verksamhetsbidraget, metoderna för bedömning av skatteinkomster och statsandelar och de antaganden som tillämpats finns i en separat beskrivning av det material och de metoder som använts vid beräkningarna.⁸

⁸ Kuntakohtaiset painelaskelmat – Arviointimenetelmien kuvaus (Kalkyler över utgiftstrycket enligt kommun – Beskrivning av bedömningsmetoderna)

Trycket på att anpassa ekonomin är störst i de mindre kommunerna

Verksamhetens och investeringarnas kassaflöde (balansen i finansieringen) varierar under ramperioden avsevärt enligt kommunstorleksgrupp (tabell 5).

Tabell 4. Uppskattning av kommunernas kalkylerade avvikelser från finansiell balans (verksamhetens och investeringarnas kassaflöde) enligt kommunstorleksgrupp, miljoner euro*

Verksamhetens och investeringarnas kassaflöde (mn €)	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Mer än 100 000 inv., tot. inv. och kommuner = 2 121 551 inv. och 9 kommuner	237,7	494,0	539,5	1 156,9	659,8	622,0
40 001–100 000 inv., 1 016 239 inv. och 17 kommuner	78,7	-29,9	-91,7	329,1	159,2	151,9
20 001–40 000 inv., 804 375 inv. och 29 kommuner	1,5	-19,3	-77,3	303,2	189,3	197,0
10 001–20 000 inv., 612 683 inv. och 43 kommuner	-33,2	-63,1	-134,0	178,4	98,2	103,1
6 001–10 000 inv., 479 846 inv. och 59 kommuner	12,9	-25,5	-88,6	123,7	75,6	79,1
Färre än 6 000 inv., 439 389 inv. och 138 kommuner	-12,6	-67,7	-146,2	77,5	37,9	34,4
Fastlandsfinlands kommuner sammanlagt	285,0	288,5	1,6	2 168,8	1 219,9	1 187,5

*I tabellen används kommunindelningen 2017

Verksamhetens och investeringarnas kassaflöde är positivt fram till 2020 endast i de största kommuner som har mer än 100 000 invånare. Sämst är situationen i kommuner med färre än 6 000 invånare och kommuner med 10 000–20 000 invånare. I siffrorna för 2020 har landskaps- och vårdreformens konsekvenser för den kommunala ekonomin beaktats, och i samband med reformen förbättras situationen avsevärt i alla kommunstorleksgrupper. Åren 2021–2022 försämras den finansiella balansen igen något. Enligt prognosen försämras årsbidraget eftersom driftsekonomin nettoutgifter (verksamhetsbidraget) ökar snabbare än skattefinansieringen.

Att den finansiella balansen i verksamheten och investeringarna förbättras från och med 2020 antas kunna ses i att lånestocken minskar. En ändring jämfört med tidigare år är att behovet av upplåning minskar i alla kommungrupper.

Tabell 5. Uppskattning av kommunernas kalkylerade avvikelser från finansiell balans (verksamhetens och investeringarnas kassaflöde) och av det kalkylerade tryck på att höja skattesatsen som den finansiella balansen medför enligt kommunstorleksgrupp*

Det kalkylerade trycket på att höja skattesatsen (%)	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Mer än 100 000 inv., tot. inv. och kommuner = 2 121 551 inv. och 9 kommuner	-0,57	-1,15	-1,20	-2,12	-1,27	-1,17
40 001–100 000 inv., 1 016 239 inv. och 17 kommuner	-0,47	0,17	0,51	-1,54	-0,77	-0,72
20 001–40 000 inv., 804 375 inv. och 29 kommuner	-0,01	0,14	0,52	-1,66	-1,06	-1,08
10 001–20 000 inv., 612 683 inv. och 43 kommuner	0,35	0,65	1,32	-1,48	-0,87	-0,91
6 001–10 000 inv., 479 846 inv. och 59 kommuner	-0,18	0,35	1,18	-1,37	-0,86	-0,88
Färre än 6 000 inv., 439 389 inv. och 138 kommuner	0,22	1,17	2,43	-1,08	-0,54	-0,49
Fastlandsfinlands kommuner sammanlagt, utgångsnivå 19,87 %		-0,30	0,00	-1,77	-1,04	-0,99

*I tabellen används kommunindelningen 2017

Det största trycket på att höja inkomstskattesatsen 2019 finns i kommuner med färre än 6 000 invånare. Också i andra kommuner, med undantag för kommuner med mer än 100 000 invånare, finns det 2019 tryck på att höja skattesatsen. Enligt utvecklingsprognosen ser situationen ut att ändras väsentligt från och med 2020. När den finansiella balansen förbättras har kommunerna en kalkylerad möjlighet att sänka skattesatsen. Detta gäller alla de kommunstorleksgrupper som ingår i granskningen. Möjligheten till sänkning verkar vara störst 2020 och efter detta kommer den kalkylerade möjligheten till sänkning att minska enligt kalkylen.

Antalet kommuner med ett negativt årsbidrag har hållits på en låg nivå under de senaste bokslutsåren. I bokslutsprognosen för 2017 fanns det 7 sådana kommuner, vilket är nästan hälften mindre än 2015 och 2016. Enligt den kommunspecifika kalkylen kommer antalet kommuner med ett negativt årsbidrag att börja öka 2018 och att vara som högst 2019. År 2020 ändras situationen i väsentlig grad till det bättre. Åren 2020–2022 kommer det att finnas mindre än 10 kommuner med ett negativt årsbidrag (tabell 7).

Kommunerna med ett negativt årsbidrag är oftast kommuner med ett litet invånarantal. Under de senaste åren har cirka 65 procent av kommunerna med ett negativt årsbidrag varit kommuner med färre än 6 000 invånare och nästan alla har varit kommuner med färre än 20 000 invånare. År 2018 kommer enligt prognosen alla kommuner med ett negativt årsbidrag att vara kommuner med färre än 6 000 invånare. År 2019 kommer cirka en femtedel av kommunerna med ett negativt årsbidrag att vara kommuner med mer än 6 000 invånare.

Antalet kommuner med underskott verkar inte ändras väsentligt trots att den finansiella balansen är bättre än väntat. I slutet av granskningsperioden beräknas antalet kommuner med underskott vara på nästan samma nivå som i de senaste boksluten för 2017.

Med tanke på utvärderingsförfarandet för kommuner som befinner sig i en särskilt svår ekonomisk ställning (det s.k. kriskommunförfarandet) leder den ovannämnda utvecklingen enligt koncernboksluten för 2016 och 2017 till att en kommun på basis av underskott i balansräkningen (underskottskriteriet är -500 och -1 000 euro/invånare två år i följd) eventuellt kommer att omfattas av förfarandet 2018.

Tabell 6. Antal kommuner med negativt årsbidrag och underskott 2017–2022

Åren 2017–2022, kommunindelningen 2017 används	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Negativt årsbidrag, st.	7	14	54	2	5	4
Underskott i balansräkningen, st.	24	29	46	34	34	29

5.3 Genomförandet av finansieringsprincipen

Med finansieringsprincipen avses att staten när den ålägger kommunerna uppgifter ska se till att kommunerna har tillräckliga resurser för att klara av uppgifterna. Finansieringsprincipen har i Finland erkänts i samband med reformen av de grundläggande fri- och rättigheterna i början av 1990-talet och grundlagsutskottet har bekräftat den i sin etablerade tolkningspraxis. Finansieringsprincipen anses utgöra en del av principen om kommunal självstyrelse och den tryggar kommunernas faktiska möjligheter att besluta om sina budgetar. Dessutom är finansieringsprincipen bindande för Finland genom Europeiska stadgan om lokal självstyrelse.

Grundlagsutskottet har förutsatt att genomförandet av finansieringsprincipen ska granskas i regeringens propositioner som gäller kommunernas uppgifter. Enligt kommunallagen ska programmet för kommunernas ekonomi innehålla en bedömning av genomförandet av finansieringsprincipen.

Det är svårt att exakt fastställa hur finansieringsprincipen genomförs. Kommunernas olika ekonomiska utgångslägen, de stora skillnaderna i kostnads- och inkomststrukturer, variationerna i servicenivån samt skillnaderna i antalet icke-lagstadgade uppgifter och den framtida befolkningsstrukturen gör jämförelsen mycket svår. Av de orsaker som nämns ovan har man inte lyckats utveckla något entydigt och enkelt förfarande för att bedöma genomförandet av finansieringsprincipen. Ett förhållningssätt, visserligen mycket mekaniskt, till genomförandet av finansieringsprincipen är att uppskatta det ekonomiska tryck

på att höja kommunernas inkomstskattesatser som de åtgärder som staten beslutat om medför. Förfarandet påminner om den allmänt vedertagna princip i Sverige som huvudsakligen syftar till att kommunerna och landstingen inte ska vara tvungna att höja skatterna eller prioritera annan verksamhet för att finansiera statliga beslut. Principen gäller endast lagstadgade uppgifter.

I kommunekonomiprogrammet bedöms genomförandet av finansieringsprincipen genom en granskning av avvikelserna från den finansiella balansen i de enskilda kommunerna (verksamhetens och investeringarnas kassaflöde) så att kommunens skattesats beskriver avvikelserna. Kalkylerna grundar sig på den utvecklingsprognos för den kommunala ekonomin som presenteras i kommunekonomiprogrammet och på de beslut om kommunernas utgifter och inkomster som ingår i planen för de offentliga finanserna.

I och med landskaps- och vårdreformen blir kommunernas ekonomi föremål för stora förändringar. Efter reformen minskar kommunernas möjligheter att balansera sin ekonomi på basis av utgifterna i och med att kostnaderna för social- och hälsovården överförs till landskapen. Av de resterande kostnaderna utgörs största delen av kostnaderna för ordnandet av förskoleundervisning och grundläggande utbildning samt småbarnspedagogik. Kommunernas situation underlättas dock av att reformen trots nedskärningarna av kommunalskatten inte innebär att kommunalskatteintäkterna ändras. I praktiken innebär detta att kommunerna i fortsättningen med de tidigare skatteintäkterna ska finansiera en i genomsnitt hälften mindre budget än i nuläget.

Enligt den kommunspecifika kalkylen över utgiftstrycket finns det fortfarande mycket stora skillnader i kommunernas möjligheter att balansera sin ekonomi. I kommunerna med det lägsta invånarantalet är förutsättningarna fortfarande sämst. Efter det att landskaps- och vårdreformen har trätt i kraft befinner sig de kommuner vars ekonomi är i obalans före reformen i den sämsta ställningen.

Tabell 7. Kalkylerat tryck på att höja inkomstskattesatsen 2019–2022

%-enheter	Kalkylerat tryck på att höja inkomstskattesatsen			
	2019	2020	2021	2022
	antal kommuner	antal kommuner	antal kommuner	antal kommuner
Mer än 3	80	9	16	16
2-3	37	8	10	10
1-2	43	16	22	24
0-1	49	25	35	33
Möjlighet till sänkning	86	237	212	212
Totalt	295	295	295	295
Förändring i lånestocken, mn euro	-1,6	-2 168,8	-1 219,9	-1 187,5

År 2019 finns det ett kalkylerat tryck på att höja inkomstskattesatsen i cirka två tredjedelar av kommunerna. De övriga kommunerna verkar ha möjlighet att sänka skattesatsen. År 2020 är situationen omvänd. På basis av kalkylen i utvecklingsprognosen har mer än två tredjedelar av kommunerna en kalkylerad möjlighet att sänka skattesatsen när den finansiella balansen förbättras i betydande grad. Situationen jämnar ut sig något i slutet av granskningsperioden, men största delen av kommunerna har också möjlighet att överväga att lindra beskattningen.

Den ovannämnda kalkylen innebär inte att skattesatserna ska sänkas i den omfattning som tabellen visar, utan den beskriver sammantaget förändringstrycket i förhållande till de ekonomiska variabler som kommunerna kan besluta om. Jämfört med motsvarande granskning i kommunekonomiprogrammet för hösten 2017 har situationen ändrats väsentligt inom hela den kommunala ekonomin.

Bilagor

BILAGA 1: Den totalekonomiska utvecklingen och vissa bakgrundsantaganden

Den totalekonomiska utvecklingen och vissa bakgrundsantaganden							
BNP och sysselsättning	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
BNP:s värde, md euro	215,8	223,5	232,9	242,8	251,7	259,8	268,1
BNP, volymförändring, %	2,1	2,6	2,6	2,2	1,8	1,3	1,1
Antalet sysselsatta, förändring, %	0,5	1,0	1,8	1,0	0,7	0,4	0,2
Arbetslöshetsgrad, %	8,8	8,6	8,1	7,5	7,0	6,9	6,8
Sysselsättningsgrad (15–64-åringar), %	68,7	69,6	71,1	71,9	72,5	72,9	73,2
Lönesumma, förändring, %	1,6	2,6	3,7	3,5	3,5	3,0	2,8
Pensionsinkomster, förändring, %	2,6	3,2	3,3	3,5	3,4	3,5	3,6
Priser och kostnader, %	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Allmän inkomstnivå, förändring	1,1	0,2	1,9	2,5	2,8	2,6	2,6
Kommunernas inkomstnivå, förändring	0,9	-1,1	1,3	3,3	2,9	2,3	2,3
Konsumentpriser, förändring	0,4	0,7	1,2	1,4	1,7	1,8	2,0
Byggnadskostnadsindex	0,5	0,3	2,0	2,0	2,1	2,1	2,1
Basprisindex för hemmamarknadsvaror	-1,2	5,2	3,4	2,4	2,3	2,3	2,3
Statsandelsindex:							
Prisindex för basservicen 1), förändring	0,8	-2,1	0,6	2,6	1,6	2,2	2,2
Prisindex för basservicen, förändring	0,8	-1,0	0,6	2,6	0,5	2,2	2,2
Förändring i kostnadsnivån budgetprop. 2), statsandelsindex	0,0	-0,7	0,0	0,0	0,5	2,2	2,2
1) Prisindex för basservicen där nedskärningen av semesterpenningen 2017 och återinförandet av den 2020 har beaktats i inkomstnivåindexet i enlighet med vad Statistikcentralen meddelat (1,46 procentenheter)							
2) Den indexhöjning som använts i budgetpropositionen							
På grund av avrundningar stämmer slutsummorna i tabellen nödvändigtvis inte vid addering.							
Kommunarbetsgivarens socialskyddsavgifter, %	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Sjukförsäkringsavgift	2,1	1,1	0,9	0,8	1,3	1,3	1,3
Arbetslöshetsförsäkringspremie	3,7	3,2	2,5	2,5	2,2	2,2	2,2
Pensionsavgift (KomPL)	23,2	22,0	21,6	21,2	19,4	19,4	19,4
Lärarnas pensionsavgift	18,4	17,0	16,8	16,8	16,4	16,4	16,4
Övriga socialförsäkringsavgifter	0,7	0,7	0,7	0,7	0,7	0,7	0,7
Kommunarbetsgivarens avgifter sammanlagt	29,8	26,9	25,7	25,1	23,6	23,6	23,6
De försäkrades socialskyddsavgifter, %	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Löntagares arbetslöshetsförsäkringspremie	1,15	1,60	1,90	1,90	1,75	1,75	1,75
Löntagares pensionsavgift, under 53 år	5,70	6,15	6,35	6,75	7,15	7,15	7,15
Löntagares pensionsavgift, över 53 år	7,20	7,65	7,85	8,25	8,65	8,65	8,65
Poängtal för ArPL-index	2519	2534	2548	2584	2624	2674	2727
ArPL-index, förändring	0,0	0,6	0,6	1,4	1,5	1,9	2,0
Poängtal för FPL-index	1631	1617	1617	1617	1638	1666	1696
FPL-index, förändring	-0,4	-0,9	0,0	0,0	1,3	1,7	1,8

Källa: FM/Ekonomiska avdelningen

BILAGA 2: Slutsatser från rapporten Läget med basservicen 2018

Allmänna slutsatser om utvärderingen av basservicen

- Den finska förvaltningen och basservicen genomgår under de kommande åren en förändring när befolkningens åldersstruktur förändras och servicebehovet växer till följd av detta.
- Den fortsatta urbaniseringen påverkar efterfrågan på tjänster i både städerna och landskapens randområden. Därför bör man också i fortsättningen kunna finna sådana lösningar på främjandet av den ekonomiska tillväxten, ordnandet och finansieringen av tjänster samt de regionala skillnaderna som tryggar medborgarnas basservice.
- De pågående strukturomvandlingarna inom förvaltningen påverkar i fortsättningen utvärderingen av basservicen på ett betydande sätt.
- Kommunernas förmåga att ordna dessa tjänster kan i själva verket stärkas och de förvaltningsövergripande perspektiven, såsom kommunens roll som lokal främjare av välfärd och hälsa, accentuerar ytterligare betydelsen av lokalt kunnande vid utvecklandet av basservicen.
- Ändringarna i ansvaret för att ordna basservice påverkar modellen för genomförande av utvärderingen samt synvinklarna i utvärderingen.
- Ändringen av arbetsfördelningen mellan kommunerna och landskapen innebär utöver att sakkunskapen fördjupas också ett närmare samarbete mellan olika tjänster.
- Också kostnadsberäkningens betydelse accentueras när den ekonomiska styrningen stärks.

Slutsatser som gäller tjänster inom fostran och utbildning

- Antalet barn som deltar i småbarnspedagogik har ökat i jämn takt mellan 2011 och 2015. År 2015 deltog 228 271 barn i åldern 1–6 i småbarnspedagogik.
- En granskning enligt åldersgrupp visar att ju äldre barnen är desto större är andelen som deltar i småbarnspedagogik.
- Servicesedlar är ett för kommunerna tillgängligt sätt att ordna småbarnspedagogiska tjänster och användningen av sedlarna har klart ökat.

- Antalet barn som deltar i förskoleundervisning har ökat. Enligt utvärderingen av basservicen 2015 deltar nästan alla barn i förskoleundervisning.
- Av de barn som deltog i förskoleundervisning 2016 deltog mer än 82 procent i förskoleundervisning i samband med småbarnspedagogiken. Andelen barn som deltog i förskoleundervisning i samband med den grundläggande utbildningen var knappt 18 procent.
- Inom den grundläggande utbildningen har antalet skolor med färre än 50 elever klart minskat och antalet större skolor har ökat något. I de andra storleksklasserna har minskningen av antalet skolor varit relativt sett mindre.
- Den grundläggande utbildningens tillgänglighet har nationellt sett försämrats något jämfört med 2015. Enligt regionförvaltningsmyndigheternas bedömning bodde 2017 cirka 90,3 procent av 7–12-åringarna på högst fem kilometers avstånd från en skola med årsklasserna 1–6.
- Undervisningsgrupperna inom den grundläggande utbildningen har under perioden 2008–2016 minskat med sammanlagt 1,4 elever.
- Antalet studerande i gymnasiet har minskat under hela 2000-talet. Detta beror delvis på att åldersklasserna som övergår till studier på andra stadiet har blivit mindre.
- Gymnasielärarnas formella behörighet har i viss mån förbättrats. Behörighetsgraden för i synnerhet timlärare i bisyssla har stigit.
- Fortsatta examensinriktade studier omedelbart efter studentexamen har minskat under de senaste åren.
- Slutsatser som gäller biblioteks-, kultur-, ungdoms- och idrottstjänster:
- Även om antalet fasta verksamhetsställen har minskat är tillgången till biblioteks- och informationstjänster fortfarande relativt god med tanke på antalet fasta verksamhetsställen. Antalet timmar som biblioteken är öppna har ökat, vilket har påverkats av att antalet timmar som självbetjäningbiblioteken är öppna har ökat. Bibliotekens kostnadsutveckling har varit mindre än den genomsnittliga kostnadsutvecklingen för kommunsektorns övriga basservice.

- Alla kommuner ordnar kulturverksamhet, men den regionala tillgången till kulturtjänster varierar i landets olika delar, särskilt beroende på kommunens invånarantal. Regionalt sett är nätverket av konst- och kulturinstitutioner uttömmande fördelat över hela Finland, men nätverket är koncentrerat till landskapscentrumen. År 2016 var i hela landet nettodriftskostnaderna per invånare för den allmänna kulturverksamheten 20 euro per invånare och för museer, teatrar och orkestrar 49 euro per invånare.
- De lokala förhållandena för att ordna ungdomstjänster varierar, vilket delvis påverkas av förändringarna i befolkningsstrukturen. De mest omfattande tjänsterna är ungdomscentralernas verksamhet, det uppsökande ungdomsarbetet och evenemang för unga. År 2016 var nettokostnaderna för kommunernas ungdomsarbete 172 miljoner euro, dvs. 96 euro per ungdom.
- Främjande av motion uppfattas i kommunerna i allt större utsträckning som ett strategiskt ansvar som innehas av alla förvaltningsområden. I Finland finns det cirka 37 000 motions- och idrottsanläggningar, av vilka cirka 75 procent ägs, drivs och sköts av kommunerna. I synnerhet de närliggande motions- och idrottsanläggningarna har ökat i antal. Beträktat med tanke på antalet per invånare är Finlands nätverk av motions- och idrottsanläggningar unikt och heltäckande. År 2016 uppgick kommunernas driftskostnader för idrottsväsendet till 722,5 miljoner euro.

Slutsatser som gäller social-, hälsovårds- och sjukvårdstjänster

Slutsatser som gäller social-, hälsovårds- och sjukvårdstjänsternas tillgänglighet och användning

- Antalet besök hos primärvårdens öppenvård har de senaste åren hållits på nivån cirka 24 miljoner besök. År 2016 besökte 69 procent av befolkningen öppenvården och kunderna uppgick till sammanlagt 3,8 miljoner. E-tjänsterna har ökat. Våren 2017 omfattades 95 procent av hälsocentralerna och 88 procent av mun- och tandvården av ett system där man kan be någon ringa upp eller system med återuppringning. Sjukhusens samjourspunkter hade flera besök än tidigare.
- Enligt en undersökning som baserar sig på en enkät varierar primärvårdstjänsternas tillräcklighet beroende på landskap. Andelen personer som fått otillräckliga tjänster varierar beroende på landskap mellan cirka 20 procent och cirka 30 procent av dem som behövt tjänster.

- Inom den specialiserade sjukvården har fokus allt mer flyttats mot öppen vård. Efterfrågan på icke-brådskande vård har ökat i sjukvårdsdistrikten. Vid sjukvårdsdistriktens sjukhus behandlades 2016 mer än 1,1 miljoner remisser utanför jourtid och jämfört med föregående år var ökningen fem procent. Tillgången till icke-brådskande vård inom den specialiserade sjukvården har dock förbättrats. Andelen personer som väntat på vård i mer än ett halvt år har under de senaste åren hållits på nivån 1–2 procent av alla dem som väntar på icke-brådskande vård.
- Nästan alla personer som omfattas av mödra- och barnrådgivningen utnyttjar dessa tjänster. Antalet barnskyddsanmälningar ökade 2016 med nästan sex procent jämfört med föregående år. I 94 procent av fallen blev utvärderingen av barnskyddsbehovet färdig inom tidsfristen.
- I landskapen framskrider ändringen av servicestrukturen så att hemtjänster prioriteras när det gäller tjänsterna för äldre. År 2016 fick redan nästan en tredjedel av alla kunder som får hemvård intensiv hemvård, och dessutom har möjligheterna till hemvård dygnet runt ökat. Institutionsvården har minskat och intensifierat serviceboende har ökat. Kommunerna har i tre landskap (Mellersta Finland, Mellersta Österbotten och Satakunta) ersatt hälsocentralernas bäddavdelningsvård av långtidssjuka med helt och hållet andra tjänster.

Slutsatser som gäller kostnaderna för social-, hälsovårds- och sjukvårdstjänsterna

- Kommunernas social- och hälsovårdskostnader har ökat sedan början av millenniet. Kostnaderna för hälso- och sjukvården har under denna tidsperiod ökat med cirka 29 procent och kostnaderna för socialvården med 67 procent. År 2016 var nettodriftskostnaderna sammanlagt 17,9 miljarder euro. Den största utgiftsposten var den specialiserade sjukvården (37 procent av kostnaderna) och kostnaderna för den har också ökat snabbare än kostnaderna för primärvården.
- Mellan landskapen förekom det betydande skillnader i kostnaderna per invånare.
- Variationen var större i kostnaderna för hälso- och sjukvården än i kostnaderna för socialväsandet.
- Beaktande av servicebehovet förklarar en del av skillnaderna.

- I jämförelsen mellan områdena ska utöver de behovsbaserade utgifterna och nettokostnaderna också kommunernas och samkommunernas olika organisationsstrukturer och sätt att producera tjänster beaktas.
- År 2015 betalade finländarna (serviceanvändarna) i genomsnitt 71 euro (169 euro) i jämnstora kundavgifter, 197 euro (3 505 euro) i inkomstrelaterade avgifter och 23 euro (104 euro) i avgifter för mun- och tandvård. Mellan tjänsterna och kommunerna finns det betydande skillnader i fråga om i vilken mån tjänsterna finansieras med kundavgifter.

Slutsatser som gäller social-, hälsovårds- och sjukvårdstjänsternas produktivitet

- Bedömningen av social- och hälsovårdstjänsternas produktivitet görs med undantag för den specialiserade somatiska sjukvården på basis av enskilda undersökningar. Det finns inga nationella uppgifter om produktiviteten i primärvården och socialservicen. Under de närmaste åren ska det göras satsningar på att utveckla ett system för uppföljning av alla social- och hälsovårdstjänsters produktivitet.
- Skillnaderna i produktivitet mellan de sjukhus som producerar kommunala tjänster inom den specialiserade somatiska sjukvården har minskat de senaste åren. Produktiviteten har förbättrats i centralsjukhusen, försämrats något i universitetssjukhusen och hållits på samma nivå i den andra sjukhusgruppen. Produktiviteten har dock under den senaste granskningsperioden 2015–2016 förbättrats i alla sjukhusgrupper.
- Om de landskap där produktiviteten är sämre än medeltalet kan förbättra produktivitet så att den är på samma nivå som medelnivån i landet kan detta medföra en besparing på något mer än 100 miljoner euro i kostnaderna för den specialiserade somatiska sjukvården, vilket innebär en besparing på cirka två procent i dessa kostnader.

Slutsatser som gäller social-, hälsovårds- och sjukvårdstjänsternas kvalitet och effekter

- I nuläget finns det dåligt med enhetliga kvalitetsuppgifter om social- och hälsovården och de indikatorer som finns tillgängliga mäter främst utförandet i stället för resultatet, dvs. effekten. Uppföljningen behöver effektiviseras så att indikatorer som fokuserar t.ex. på vissa folksjukdomar (på både individ- och befolkningsnivå) tas i bruk. Detta förutsätter också noggrann registrering samt en fungerande datainsamling.
- Vårdrelationernas kontinuitet inom primärvården är dålig. Det är sällan samma yrkesutbildade person inom hälso- och sjukvården
- som nästa gång sköter samma ärende. Av de långtidssjuka får i regel endast 40 procent vård av samma vårdare och 50 procent av samma läkare.
- Vården av hjärnblödningar och hjärtinfarkter har i hela landet förbättrats avsevärt på 2000-talet, men de regionala skillnaderna är fortfarande stora.
- I granskningen av förlorade levnadsår (PYLL) som beskriver hur man lyckats förebygga och vårda folksjukdomar placerar sig Finland i en jämförelse mellan de europeiska länderna i mitten.

Utvecklande av utvärderingen av basservicen

- Utvärderingen av basservicen är etablerad praxis som innebär att serviceenheter granskas i omfattande grad och sakkunnigt. Utvärderingen som upprepas vart annat år har gett information om de stora utvecklingslinjerna för tjänsterna och enskilda, aktuella teman i olika serviceenheter har kunnat granskas. I och med att förvaltningen reformeras i stor utsträckning och ansvaret för att ordna betydande serviceenheter kommer att överföras behövs det också i fortsättningen kontinuitet i uppföljningen.
- I rapporten föreslås som grund för utvecklingsarbetet följande:
 1. Strävan till ett bra samarbete mellan aktörerna och undvikande av överlappande arbete, t.ex. samarbetet med Statens tillstånds- och tillsynsmyndighet ska fungera smidigt. Det finns skäl är redan från första början skapa goda förutsättningar och praxis för kommunernas och landskapens förhandlingsförfarande och kontaktytesamarbete. Det krävs planering av hur utvärderingen av kommunernas basservice fortsätter efter landskapsreformen.
 2. Samanvändningen av information och utvecklande av informationsunderlagets kommensurabilitet utgör en utmaning: att informationsunderlaget förbättras och att informationen är så aktuell som möjligt också mellan rapporterna är nödvändigt. Arbetet med att hitta lösningar på dessa frågor kommer att fortsätta i kommuninformationsprogrammet och landskapsinformationsprogrammet. Användningen av information kommer utöver att uppdateras också att automatiseras så långt som möjligt, och det ska i större utsträckning ske en övergång från rutinproduktion av statistik till att så långt det är möjligt analysera information i realtid och enligt användare.
 3. Utvärderingen ska ske i snabbare cykler, i innehållet behöver också i fortsättningen vissa speciella synvinklar lyftas fram och det ska ske en övergång från en rapport som utkommer regelbundet till en dataportal som uppdateras så regelbundet som möjligt. I fortsättningen ska behovet av att utvidga utvärderingens omfång samt visualiseringen övervägas.
 4. Utöver den årliga informationen om resultatet ska det också satsas på utvärdering av effekterna. Därmed är det viktigt att regionalisera informationen och utveckla områdenas inbördes jämförbarhet. Flexibilitet och beredskap att snabbt reagera på de utredningsbehov som uppkommer utgör hörnstenarna för en fungerande utvärderingspraxis. Komplexiteten hos de ärenden som utvärderas förutsätter förvaltningsövergripande samarbete i synnerhet vid analysen av resultaten samt kännedom om den regionala verksamhetsomgivningen.

FINANSMINISTERIET

Snellmansgatan 1 A
PB 28, 00023 Statsrådet
Telefon 0295 160 01
Telefax 09 160 33123
www.vm.fi

ISSN 1797-9714 (pdf)

ISBN 978-952-251-949-8 (pdf)