



FINANSMINISTERIET

Kommunekonomiprogrammet för år 2019

Hösten 2018

Finansministeriets publikationer – 26a/2018



Kommunärenden

Finansministeriets publikationer 26b/2018

Kommunekonomiprogrammet för år 2019

Hösten 2018

Finansministeriet

ISBN: 978-952-251-974-0

Layout: Statsrådets förvaltningsenhet, publikationsverksamheten

Helsingfors 2018

Presentationsblad

Utgivare	Finansministeriet	September 2018	
Författare	Finansministeriet, kommun- och regionförvaltningsavdelningen		
Publikationens titel	Kommunekonomiprogrammet för år 2019, hösten 2018		
Publikationsseriens namn och nummer	Finansministeriets publikationer 26b/2018		
Tema	Kommunärenden		
ISBN PDF	978-952-251-974-0	ISSN PDF	1797-9714
URN-adress	http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-251-974-0		
Sidantal	60	Språk	Svenska
Nyckelord	Kommunerna, offentliga ekonomin, kommunernas utgifter, kommunernas inkomster, statsandelarna, statsunderstöden, skatteintäkterna, kommunkoncernerna, kommunalt samarbete		
Referat	<p>Kommunekonomiprogrammet har utarbetats i samband med statens budgetproposition för 2019. Programmet fördjupar utvärderingen av kommunalekonomin vid budgetberedningen och preciserar kommunekonomiprogrammet för 2019-2022 som utgavs våren 2018.</p> <p>Syftet med kommunekonomiprogrammet är att bedöma läget för den kommunala ekonomin samt kommunernas förutsättningar att klara av att ordna basservice i enlighet med finansieringen och de åtgärder som anges i statens budgetproposition. I programmet prioriteras granskningen av den kommunala ekonomins utvecklingsperspektiv och statens åtgärder. Effekterna av åtgärderna har bedömts utifrån kommunalekonomin som helhet, enligt kommunstorleksgrupp och med avseende på genomförandet av den finansiella principen.</p> <p>Kommunekonomiprogrammet har beretts vid ett sekretariat som har utnämnts av finansministeriet. Sekretariatet har representanter från alla centrala ministerier som bereder lagstiftning om kommunernas uppgifter och statliga åtgärder som påverkar den kommunala ekonomin samt från Kommunförbundet. Staten och kommunerna har förhandlat i delegationen för kommunal ekonomi och kommunalförvaltning och i den ekomisektion som sköter beredningsarbetet. Regeringen har behandlat år 2019 i kommunekonomiprogrammet i samband med budgetförhandlingarna.</p>		
Förläggare	Finansministeriet		
Distribution/ beställningar	Elektronisk version: julkaisut.valtioneuvosto.fi Beställningar: julkaisutilaukset.valtioneuvosto.fi		

Kuvailulehti

Julkaisija	Valtiovarainministeriö	Syyskuu 2018	
Tekijät	Valtiovarainministeriö, kunta- ja aluehallinto-osasto		
Julkaisun nimi	Kommunekonomiprogrammet för år 2019, hösten 2018 (Kuntatalousohjelma vuodelle 2019, Syksy 2018)		
Julkaisusarjan nimi ja numero	Valtiovarainministeriön julkaisu 26b/2018		
Teema	Kunta-asiat		
ISBN PDF	978-952-251-974-0	ISSN PDF	1797-9714
URN-osoite	http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-251-974-0		
Sivumäärä	60	Kieli	Suomi
Asiasanat	kunnat, julkinen talous, kuntatalous, kuntien menot, kuntien tulot, valtionosuudet, valtionavut, verotulot, kuntakonsernit, kuntien yhteistoiminta		
Tiivistelmä	<p>Kuntatalousohjelma on laadittu vuotta 2019 koskevan valtion talousarvioesityksen (TAE) valmistelun yhteydessä. Laadittu ohjelma syventää talousarviovalmistelun kuntataloutta koskevaa arviointia sekä tarkentaa keväällä 2018 julkaistua, vuosia 2019–2022 koskevaa kuntatalousohjelmaa.</p> <p>Kuntatalousohjelman tarkoituksena on arvioida kuntatalouden tilaa sekä kuntien mahdollisuuksia selvittää peruspalvelujen järjestämisestä valtion talousarvioesityksen mukaisella rahoituksella ja päätetyillä toimenpiteillä. Ohjelman painopiste on kuntatalouden kehitysnäkymien ja valtion toimenpiteiden tarkastelussa. Toimenpiteiden vaikutuksia on arvioitu koko kuntatalouden lisäksi kuntakokoryhmittäin sekä rahoitusperiaatteen toteutumisen näkökulmasta.</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. Valtion ja kuntien välinen neuvottelu on käyty Kuntatalouden ja -hallinnon neuvottelukunnassa sekä sille valmistelutyötä tekevässä talousjaostossa. Hallitus on käsitellyt kuntatalousohjelman vuotta 2019 koskevien talousarvioneuvottelujen yhteydessä.</p>		
Kustantaja	Valtiovarainministeriö		
Julkaisun jakaja/myynti	Sähköinen versio: julkaisut.valtioneuvosto.fi Julkaisumyynti: julkaisutilaukset.valtioneuvosto.fi		

Description sheet

Published by	Ministry of Finance	September 2018	
Authors	Ministry of Finance, Department for Local Government and Regional Administration		
Title of publication	Kommuneekonomiprogrammet för år 2019, hösten 2018 (Local Government Finances Programme 2019, autumn 2018)		
Series and publication number	Ministry of Finance publications 26b/2018		
Subject	Local Government Affairs		
ISBN PDF	978-952-251-974-0	ISSN (PDF)	1797-9714
Website address (URN)	http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-251-974-0		
Pages	60	Language	Finnish
Keywords	municipalities, general government finances, local government finances, local government expenditure, local government revenue, central government transfers to local government, government transfers and grants, tax revenue, local authority corporations, cooperation between municipalities		
<p>Abstract</p> <p>The Local Government Finances Programme has been drawn up in conjunction with the preparation of the budget proposal for 2019. The Programme complements the assessment of local government finances for the preparation of the budget and elaborates on the Local Government Finances Programme 2019–2022, which was published in spring 2018.</p> <p>The purpose of the Programme is to assess the state of local government finances and the scope for municipalities to successfully organise basic services with the funding set out in the budget proposal and based on the measures decided. The Programme focuses particularly on the development outlook for local government finances and on examining central government measures. Impact assessments have been made from the viewpoint of local government finances as a whole, municipality size categories, and implementation of the principle of adequate financial resources.</p> <p>The Local Government Finances Programme was drafted by a secretariat appointed by the Ministry of Finance consisting of all the key ministries involved in the preparation of central government measures affecting local government finances and in the drafting of legislation on local government functions, as well as the Association of Finnish Local and Regional Authorities. 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 Committee. The Government has examined the Local Government Finances Programme in connection with the budget negotiations for 2019.</p>			
Publisher	Ministry of Finance		
Distributed by/ Publication sales	Online version: julkaisut.valtioneuvosto.fi Publication sales: julkaisutilaukset.valtioneuvosto.fi		

Innehåll

Sammandrag	7
Inledning	11
1 Lägesbild av den kommunala ekonomin hösten 2018	12
2 Effekterna av statens åtgärder på den kommunala ekonomin 2019	21
2.1 Den kommunala ekonomin i statens budgetproposition 2019 (kapitel 8.1–8.3 i statens budgetproposition)	21
2.2 Statliga åtgärder som gäller kommuner	28
3 Utvecklingsprognos för den kommunala ekonomin och genomförandet av finansieringsprincipen	45
3.1 Utvecklingsprognos för den kommunala ekonomin	46
3.2 Trycket på att anpassa ekonomin, enligt kommunstorleksgrupp	51
3.3 Genomförandet av finansieringsprincipen	54
Bilagor	57

SAMMANDRAG

Den kommunala ekonomin stärktes ytterligare 2017

Utifrån de preliminära bokslutsuppgifter som Statistikcentralen publicerade i början av juni stärktes den kommunala ekonomin (baskommunerna och samkommunerna) klart 2017. Det sammanräknade verksamhetsbidraget för kommunerna och samkommunerna på det finländska fastlandet uppgick till cirka -27,4 miljarder euro 2017, och det ökade med 1,1 procent jämfört med föregående år. Den kommunala ekonomin sammanräknade årsbidrag uppgick till 3,9 miljarder euro 2017, och det ökade med cirka 540 miljoner euro jämfört med föregående år. Räkenskapsperiodens resultat för den kommunala ekonomin var cirka 1,3 miljarder euro, och det förbättrades med cirka 200 miljoner euro jämfört med föregående år. På samma sätt som föregående år räckte årsbidraget till för att täcka avskrivningarna och nedskrivningarna samt nettoinvesteringarna. Den kommunala ekonomins förbättrade årsbidrag berodde framför allt på att baskommunernas årsbidrag stärktes, eftersom samkommunernas årsbidrag försämrades med cirka 30 miljoner euro 2017. Stärkningen av den kommunala ekonomin förklaras framför allt av att verksamhetsutgifterna ökade måttligt samt skatteinkomsterna växte snabbare.

Nettoinvesteringarna inom den kommunala ekonomin uppgick 2017 till något över 3,4 miljarder euro, varav baskommunernas andel var cirka 2,4 miljarder euro och samkommunernas cirka 1,05 miljarder euro. Jämfört med 2016 ökade investeringarna med cirka 180 miljoner euro, dvs. 5,6 procent. Ökningen i investeringarna förklaras framför allt av att sjukvårdsdistriktens investeringar ökade.

Lånestocken inom den kommunala ekonomin ökade från cirka 18,1 miljarder euro 2016 till cirka 18,4 miljarder euro. Ökningen i lånestocken baserade sig i huvudsak på att samkommunernas upplåning växte.

Den allmänna stärkningen av den kommunala ekonomin 2017 syns också klart i kommunkoncernens bokslut: kommunkoncernernas sammanräknade årsbidrag förbättrades klart och överskottet i balansräkningen ökade ytterligare. Årsbidraget var positivt hos samtliga

kommunkoncerner. Kommunkoncernernas relativa skuldsättningsgrad var 78,7 procent och soliditetsgraden 43,3 procent. Dessa nyckeltal är dock betydligt sämre än för baskommunerna och även på koncernnivå är de sämre än 2016. Kommunernas borgensansvar har ökat och överstiger 8 miljarder euro.

... men skillnaderna mellan kommunerna förblir stora

Kommunernas årsbidrag uppgick till cirka 3,27 miljarder euro. Det räckte till för att täcka avskrivningarna och var nästan en miljard euro större än nettoinvesteringarna. Jämfört med föregående år förbättrades kommunernas årsbidrag med cirka 570 miljoner euro. Under den tid som den nuvarande bokföringspraxisen har tillämpats, från och med 1997, har kommunerna aldrig tidigare redovisat ett så högt årsbidrag. Årsbidraget förbättrades klart i samtliga kommunstorleksgrupper. Mest förbättrades årsbidraget i kommuner med över 100 000 invånare, och en granskning enligt landskap visar att årsbidraget förbättrades mest i Nyland, Päijänne-Tavastland, Norra Karelen och Mellersta Österbotten.

Skillnaderna mellan kommunerna förblev dock stora, och i en del av kommunerna kvarstod de ekonomiska utmaningarna. Räkenskapsperiodens resultat var negativt i 51 kommuner 2017. Årsbidraget var negativt i fyra kommuner (14 kommuner 2016). I sammanlagt 53 kommuner räckte årsbidraget inte till för att täcka avskrivningarna, då motsvarande antal var 100 kommuner 2016 och 116 kommuner 2015. Enligt mätaren årsbidrag-avskrivningar hade cirka 82 procent av kommunerna uppnått en ekonomisk balans 2017.

Enligt de preliminära bokslutsuppgifterna för 2017 har sammanlagt 23 kommuner ett underskott i balansräkningen och 18 av dessa kommuner hade det också 2015. Största delen av dessa kommuner har färre än 10 000 invånare. Fem kommuner har ett underskott på mer än 500 euro/invånare, medan det ett år tidigare fanns åtta sådana kommuner.

Statens åtgärder 2019 – justeringen av kostnadsfördelningen minskar statsandelen

För statsbidragen till kommunerna anvisas totalt 10,5 miljarder euro i budgetpropositionen för nästa år. Härav utgör de kalkylerande statsandelarna 9,5 miljarder euro. Statsbidragen minskar med 3 procent jämfört med 2018.

Statens åtgärder i budgetpropositionen för 2019 bedöms tillsammans försvaga den kommunala ekonomin med 254 miljoner euro jämfört med 2018. Merparten av detta förklaras av den negativa justeringen av kostnadsfördelningen mellan kommunerna och staten.

År 2019 riktar staten ett tilläggsanslag på 15 miljoner euro till barnskyddet och hemvården för barnfamiljer och 1 miljoner euro till hemvården för äldre. För tjänster som stödjer frontveteraners möjligheter att bo hemma anvisas 40 miljoner euro. För reformen av gymnasieutbildningen, verkställandet av den nya gymnasielagen och utvecklandet av kvaliteten på gymnasieutbildningen anvisas över 10 miljoner euro. Statsunderstöd på 10 miljoner euro riktas till främjande av jämlikheten och ökat deltagande inom småbarnspedagogiken. Syftet med understödet är att krympa gruppstorlekarna och anställa mera personal till daghem i utmanande områden. Försöket med avgiftsfri småbarnspedagogik för femåringar fortsätter, och för det anvisas 5 miljoner euro.

Åtgärderna enligt bilaga 6 till regeringsprogrammet, av vilka de viktigaste är regional centralisering av den specialiserade sjukvården, utvecklande av närstående- och familjevården samt en kvalitetsrekommendation om tjänster för äldre, fortsätter att verkställas 2019. I anslutning till dessa minskas statsandelen för basservice med ett belopp som motsvarar de beräknade insparingarna till följd av åtgärderna. Besparingarna är beroende av kommunernas och samkommunernas lösningar samt möjligheterna att genomföra reformer som åstadkommer besparingar. Den justering av kostnadsfördelningen mellan staten och kommunerna som görs utifrån statistikuppgifterna för 2016, sänker statsandelarna med 213 miljoner euro. Frysningen av indexhöjningen minskar statsandelen för basservicen med 91 miljoner euro och de statsandelar som betalas till kommunerna inom undervisnings- och kulturministeriets förvaltningsområde med 14 miljoner euro.

I enligt med vårens plan för de offentliga finanserna fortsätter beredningen av incitamentsystemen för den kommunala ekonomin. I budgetpropositionen för 2019 ingår en överföring på 30 miljoner euro från statsandelen för basservice till incitamentsystemet för digitalisering i kommunerna. I den första fasen är avsikten att bevilja kommuner och samkommuner understöd för digitalisering av framför allt personal- och ekonomiförvaltningen.

Avsikten är att regeringens proposition som gäller incitamentsystemet för utgifterna inom driftsekonomin ska överlämnas till riksdagen under höstsessionen 2018. Detta incitamentsystem har beretts för kommunens uppgifts- och kostnadsstruktur efter landskaps- och vårdreformen, så det kan tas i bruk tidigast 2022.

Den kommunala ekonomin försvagas när verksamhetsutgifterna ökar snabbare

Den kommunala ekonomin försvagas något 2018 jämfört med föregående år när verksamhetsutgifterna ökar snabbare och skatteinkomsterna växer långsammare. Räkenskapsperiodens resultat och saldo kommer att bli betydligt sämre än vad som angavs i kommunekonomiprogrammet våren 2018. Trots det gynnsamma konjunkturläget utvecklas kom-

munernas skatteinkomster ungefär som i fjol, dvs. de blir nästan 600 miljoner euro mindre än vårens uppskattning. Kommunalskatten minskar i synnerhet av de exceptionellt stora förskottsåterbäringarna som ska betalas i december i år. Bland annat till följd den stigande inkomstnivån börjar personalutgifterna öka försiktigt efter att krympt i fyra års tid. De ökar också på grund av kostnadseffekten av den resultatbaserade engångspotten, som hänförs till 2018.

År 2019 beräknas räkenskapsperiodens resultat förbättras något och även årsbidraget förbättras något jämfört med i år. Verksamhetsutgifterna växer eftersom behovet av social- och hälsovårdstjänster ökar och dessutom på grund av löneförhöjningar inom kommunsektorn och för att konkurrenskraftsavtalets nedskärningar av semesterpenningen upphör. År 2019 växer den kommunala ekonomins inkomster snabbare än utgifterna, då de faktorer som minskar inflödet av skatteinkomster 2018 försvinner. Införandet av Valmis-systemet vid Skatteförvaltningen ökar dessutom inflödet av skatteinkomster tillfälligt 2018.

Den kommunala ekonomins nettoinvesteringar ligger på en fortsatt hög nivå de närmaste åren. Underhållet av det befintliga byggnadsbeståndet kräver fortfarande omfattande investeringar i reparationer, och dessutom är sjukhusbyggnationen livlig. Verksamhetens och investeringarnas kassaflöde, som återspeglar den kommunala ekonomins behov av lån, förblir negativt ända till 2020 i utvecklingsprognosen. Därefter minskar landskaps- och vårdreformen utgiftstrycket på den kommunala ekonomin, och man kan anta att skuldsättningen inom den kommunala ekonomin bryts.

Regeringen har satt saldomål för de offentliga finanserna och deras undersektorer enligt nationalräkenskaperna. Målet för lokalförvaltningens nettoupplåning är ett underskott på högst 0,5 procent i förhållande till totalproduktionen 2019. Prognosen för nettoupplåningen är -0,3 % i förhållande till BNP, så detta mål är på väg att nås.

Inledning

Kommunekonomiprogrammet har upprättats i samband med beredningen av budgetpropositionen för år 2019. Programmet preciserar kommunekonomiprogrammet 2019–2022 som publicerades våren 2018. Läget för den kommunala ekonomin och konsekvenserna av regeringens åtgärder för kommunernas ekonomi beskrivs utifrån senaste tillgängliga kunskap. Effekterna av regeringens åtgärder har uppskattats till den del det finns regeringsbeslut om dem och effekterna av åtgärderna är kända.

Kommunekonomiprogrammet fördjupar den bedömning av kommunernas ekonomi som ingår i budgetberedningen. Syftet med kommunekonomiprogrammet är att bedöma kommunernas ekonomiska situation och deras förutsättningar att ordna basservicen med den finansiering som ingår i statens budgetproposition och i enlighet med de åtgärder som det fattats beslut om.

Kommunekonomiprogrammet fokuserar på granskningen av utvecklingsutsikterna för den kommunala ekonomin samt de statliga åtgärderna. Effekterna av åtgärderna har bedömts utifrån den kommunala ekonomin som helhet, enligt kommunstorleksgrupp och med avseende på genomförandet av den finansiella principen. Finansministeriets ekonomiska avdelning har berett utvecklingsprognosen för den kommunala ekonomin som i kommunekonomiprogrammet presenteras enligt kommunernas räkenskaper.

Kommunekonomiprogrammet har beretts vid ett av finansministeriet utnämnt sekretariat som har representanter från dels alla centrala ministerier som bereder sådan lagstiftning om kommunernas uppgifter och åtgärder som påverkar den kommunala ekonomin, dels från Kommunförbundet. Förhandlingarna mellan staten och kommunerna har genomförts vid delegationen för kommunal ekonomi och kommunal förvaltning, samt vid ekonomisektionen som utför det beredande arbetet. Regeringen har behandlat kommunekonomiprogrammet i budgetförhandlingarna (budgetmanglingen) rörande 2019.

Kommunekonomiprogrammet har lagts ut på finansministeriets webbplats <https://vm.fi/sv/kommunekonomiprogrammet>

1 Lägesbild av den kommunala ekonomin hösten 2018

EXEMPEL OCH CENTRALA IAKTTAGELSER:

- Den kommunala ekonomin stärktes klart 2017: den kommunala ekonomins verksamhetsbidrag förbättrades med 1,1 procent och årsbidraget förbättrades med cirka 540 miljoner euro, sammanlagt 3,9 miljarder euro. Räkenskapsperiodens resultat för hela den kommunala ekonomin var cirka 1,3 miljarder euro.
- Den kommunala ekonomins årsbidrag räckte till för att täcka avskrivningarna och nedskrivningarna (2,8 miljarder euro) samt nettoinvesteringarna (3,4 miljarder euro).
- Lånestocken inom den kommunala ekonomin ökade med över 300 miljoner euro till sammanlagt 18,4 miljarder euro. Ökningen i lånestocken förklaras i huvudsak med samkommunernas, i synnerhet sjukvårdsdistriktens, växande investeringar.
- Även om den kommunala ekonomin stärktes klart som helhet, förblev skillnaderna mellan kommunerna stora och i en del av kommunerna kvarstod de ekonomiska utmaningarna. Räkenskapsperiodens resultat var negativt i 51 kommuner 2017. Årsbidraget var negativt i fyra kommuner.
- Nyckeltalen för utvärderingsförfarandet för kommuner med speciellt svår ekonomisk ställning (det s.k. kriskommunsförfarandet) uppfylls i tre kommuner. Samtliga tre kommuner som uppfyller nyckeltalen omfattades emellertid av utvärderingsförfarandet redan 2017, så 2018 inleds inte ett enda nytt utvärderingsförfarande.

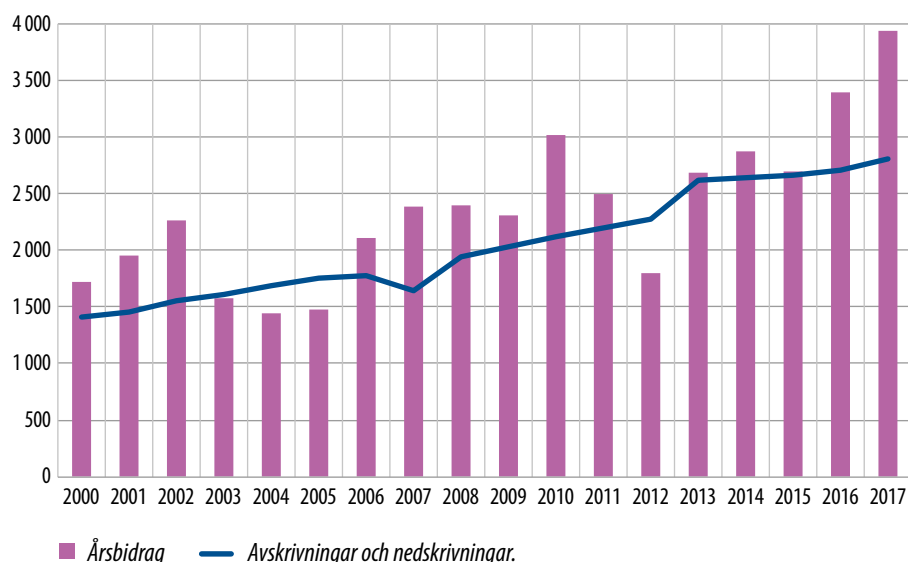
Vid granskningen av kommunekonomiprogrammet beaktas ekonomin i kommuner, samkommuner och kommunkoncerner på det finländska fastlandet. Läget för den kommunala ekonomin utvärderas på basis av preliminära bokslutsuppgifter för 2017 som Statistikcentralen publicerade i juni 2018. Den kommunala ekonomin beskrivs enligt begrepp som används i kommunernas räkenskaper.

Lägesbilden behandlas mer ingående i finansministeriets promemoria som publicerades i juni 2018 (bokslutsprognoser för kommunerna, samkommunerna och kommunkoncernerna på det finländska fastlandet 2017¹) samt i kommuneekonomiprogrammet våren 2018.

Den kommunala ekonomin stärktes

Enligt Statistikcentralens bokslutsprognoser från början av juni stärktes den kommunala ekonomin (baskommunerna och samkommunerna) klart 2017. Det sammanräknade verksamhetsbidraget för kommunerna och samkommunerna på fastlandet var cirka -27,4 miljarder euro, och det ökade med 1,1 procent jämfört med föregående års -27,7 miljarder euro. Den kommunala ekonomins sammanräknade årsbidrag uppgick till 3,9 miljarder euro 2017, och det ökade med cirka 540 miljoner euro jämfört med föregående år. Årsbidraget räckte till för att täcka avskrivningarna och nedskrivningarna samt nettoinvesteringarna. Den kommunala ekonomins förbättrade årsbidrag berodde framför allt på att baskommunernas årsbidrag stärktes, eftersom samkommunernas årsbidrag försämrades med cirka 30 miljoner euro 2017.

Figur 1. Kommunernas och samkommunernas årsbidrag och avskrivningar 2000-2017, mn euro, enligt verkliga priser



¹ Promemoria om kommunernas bokslutsuppgifter 2017

Räkenskapsperiodens resultat för hela den kommunala ekonomin var cirka 1,3 miljarder euro, då det 2016 var 1,1 miljarder euro. Räkenskapsperiodens resultat förbättrades således klart.

Nettoinvesteringarna inom den kommunala ekonomin uppgick 2017 till något över 3,4 miljarder euro, varav baskommunernas andel var cirka 2,4 miljarder euro och samkommunernas cirka 1 miljard euro. Jämfört med 2016 ökade investeringarna med cirka 180 miljoner euro, dvs. 5,6 procent. Ökningen i investeringarna förklaras framför allt av att samkommunernas, särskilt sjukvårdsdistriktens, investeringar ökade. Samkommunernas investeringar ökade med över 235 miljoner euro jämfört med föregående år, medan baskommunernas investeringar minskade med cirka 55 miljoner euro.

Lånestocken (efter avdrag för interna poster) inom den kommunala ekonomin ökade från cirka 18,1 miljarder euro 2016 till cirka 18,4 miljarder euro. Ökningen var cirka 325 miljoner euro, dvs. 1,8 procent. Ökningen i lånestocken baserade sig i huvudsak på att samkommunernas upplåning växte.

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

Kommunernas ekonomi på det finländska fastlandet stärktes 2017: finansieringens tillräcklighet förbättrades klart, ökningen i lånestocken var nästan obefintlig och omkostnaderna minskade (tabell 1).

Tabell 1. Förändringen i kommunernas ekonomi 2016—2017, md euro

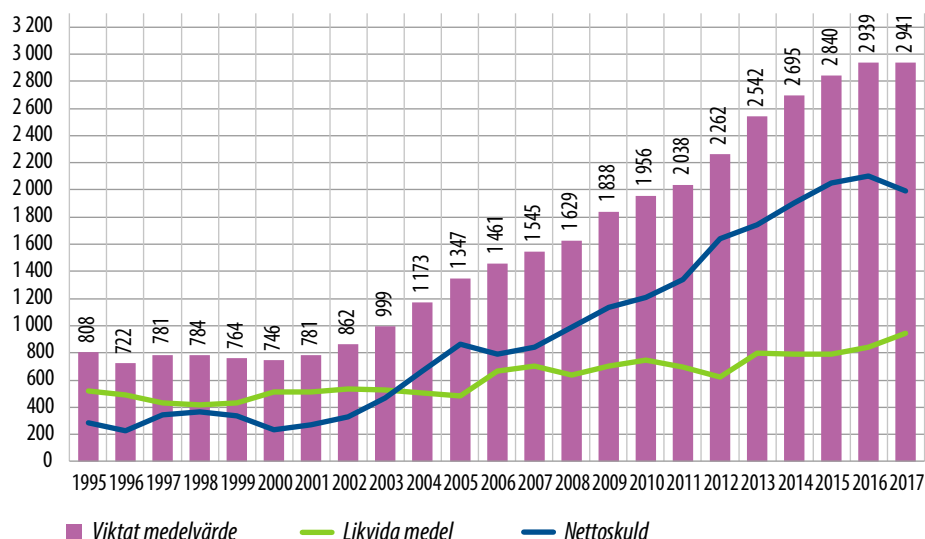
	2016 bokslut	2017 bokslut	Förändring 2016-2017, md euro	Förändring 2016-2017, procent
Verksamhetsbidrag	-28,45	-28,12	0,33	-1,2 %
Skatteinkomster	21,99	22,43	0,44	2,0 %
Driftsekonomin statsandelar	8,79	8,50	-0,29	-3,3 %
Skattefinansiering sammanlagt	30,78	30,93	0,15	0,5 %
Finansiella poster, netto	0,36	0,45	0,09	25,0 %
Årsbidrag	2,695	3,266	0,57	
Avskrivningar och nedskrivningar	2,114	2,196	0,08	
Årsbidrag – avskrivningar	0,581	1,07	0,49	
Nettoinvesteringar	-2,43	-2,379	0,051	
Årsbidrag – nettoinvesteringar	0,265	0,887	0,622	
Lånestock	16,09	16,13	0,036	0,2 %
Likvida medel	4,6	5,2	0,589	12,8 %
Skattesats, viktad	19,89	19,92		0,03 %-yks.

Kommunernas sammanräknade verksamhetsbidrag förbättrades med 1,2 procent, men skattefinansieringen (skatteinkomster och statsandelar) ökade med endast 0,5 procent. Det förbättrade verksamhetsbidraget förklaras bland annat 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 utkomststödet från kommunerna till FPA. Kommunernas sammanräknade skatteinkomster var cirka 22,4 miljarder euro och statsandelarna till kommunernas driftsekonomi cirka 8,5 miljarder euro 2017. Jämfört med föregående år ökade skatteinkomsterna med cirka 440 miljoner euro, dvs. 2,0 procent, medan statsandelarna minskade med cirka 290 miljoner euro, dvs. 3,3 procent. Kommunernas andel av intäkterna av samfundsskatten ökade med 22,6 procent och fastighetsskatten med 4,8 procent, men inflödet av inkomstskatt ökade med endast 0,1 procent jämfört med föregående år. Att statsandelarna minskade förra året kan förklaras bl.a. med överföringen av beräkningen och utbetalningen av det grundläggande utkomststödet från kommunerna till FPA och de minskningar av statsandelen som gjorts enligt konkurrenskraftsavtalet.

Kommunernas årsbidrag uppgick till cirka 3,27 miljarder euro. Det räckte till för att täcka avskrivningarna och var nästan en miljard euro större än nettoinvesteringarna. Jämfört med föregående år förbättrades kommunernas årsbidrag med cirka 570 miljoner euro. Under den tid som den nuvarande bokföringspraxisen har tillämpats, från och med 1997, har kommunerna aldrig tidigare redovisat ett så högt årsbidrag. Årsbidraget förbättrades klart i samtliga kommunstorleksgrupper. Mest förbättrades årsbidraget förbättrades i kommuner med över 100 000 invånare (från 620 euro/invånare till 774 euro/invånare). Årsbidraget var också högst i kommuner med över 100 000 invånare. En granskning enligt landskap visar att årsbidraget förbättrades mest i Nyland, Päijänne-Tavastland, Norra Karelen och Mellersta Österbotten. De nyländska kommunernas sammanräknade årsbidrag utgjorde cirka 46 procent av årsbidraget i kommunerna på fastlandet.

Kommunernas investeringsutgifter har som helhet utvecklats försiktigt, eftersom baskommunernas sammanräknade nettoinvesteringar var cirka 2,38 miljarder euro, då de ett år tidigare var cirka 2,43 miljarder euro. Kommunernas nettoinvesteringar minskade med nästan 55 miljoner euro jämfört med föregående år.

Ökningen i kommunernas lånestock avstannade i praktiken. Lånestocken ökade med endast 0,2 procent till cirka 16,12 miljarder euro, dvs. 2 941 euro/invånare. Lånestocken ökade med endast cirka 37 miljoner euro, då den föregående år fortfarande ökade med ungefär en halv miljard euro. Lånestocken översteg genomsnittet för hela landet i 131 kommuner (119 kommuner 2016). Förra året minskade 145 kommuner sin lånestock (147 kommuner 2016). De nio största städernas lånestock hölls på samma nivå som tidigare år, dvs. cirka 40 procent av de lån som tagits av kommunerna på fastlandet. Kommunernas likvida medel stärktes klart jämfört med föregående år. Därmed minskade kommunernas nettoskuld (lånestock – likvida medel) 2017. Utvecklingen av kommunernas lånestock, likvida medel och nettoskuld på längre sikt beskrivs i figur 2.

Figur 2. Kommunernas lånestock 1995-2017, euro/invånare

Skillnaderna mellan kommunerna förblev stora, och i en del av kommunerna kvarstod de ekonomiska utmaningarna. Räkenskapsperiodens resultat var negativt i 51 kommuner 2017. Årsbidraget var negativt i fyra kommuner (2016 var årsbidraget negativt i 14 kommuner). Samtliga kommuner med negativt årsbidrag hade färre än 6 000 invånare. I sammanlagt 53 kommuner räckte årsbidraget inte till för att täcka avskrivningarna, då motsvarande antal var 100 kommuner 2016 och 116 kommuner 2015. Enligt mätaren årsbidrag-avskrivningar hade cirka 82 procent av kommunerna uppnått en ekonomisk balans 2017.

Enligt kommunallagen som trädde i kraft 2015 ska kommunerna täcka ett underskott i balansräkningen för 2015 inom fyra år. Om underskottet var över 500 euro/invånare, ska det täckas inom sex år. Enligt de preliminära bokslutsuppgifterna för 2017 har sammanlagt 23 kommuner ett underskott i balansräkningen och 18 av dessa kommuner hade det också 2015. Av dessa kommuner är största delen kommuner med färre än 10 000 invånare. Fem kommuner har ett underskott på mer än 500 euro/invånare, medan det ett år tidigare fanns åtta sådana kommuner.

Samkommunernas lånestock fortsatte att öka, men underskotten minskade

Det sammanräknade verksamhetsbidraget för samkommunerna i på fastlandet var cirka 750 miljoner euro 2017, medan det ett år tidigare var cirka 790 miljoner euro (samkommunernas verksamhetsbidrag är till skillnad från kommunernas alltid positivt). Samkommunernas verksamhetsbidrag försämrades med 40 miljoner euro, dvs. cirka 5 procent. Sam-

kommunernas årsbidrag var något över 670 miljoner euro 2017. Årsbidraget försämrades med cirka 30 miljoner euro jämfört med 2016. Samkommunernas resultat för räkenskapsperioden var cirka 80 miljoner euro positivt. Resultatet försämrades med nästan 95 miljoner euro jämfört med året innan. Räkenskapsperiodens resultat var negativt för 49 samkommuner, och deras sammanräknade underskott var cirka 30 miljoner euro.

Samkommunernas nettoinvesteringar var cirka 1,05 miljarder euro 2017. Jämfört med 2016 ökade samkommunernas nettoinvesteringar med över 235 miljoner euro, dvs. nästan 30 procent. Ökningen av samkommunernas investeringar förklaras framför allt av den tilltagande sjukhusbyggnationen, som syns i form av ökade investeringar för sjukhusdistriktet. Sjukhusdistriktets nettoinvesteringar 2017 var cirka 760 miljoner euro och ökningen jämfört med föregående år var nästan 260 miljoner euro, dvs. över 50 procent.

Under 2017 ökade samkommunernas sammanräknade lånestock med cirka 290 miljoner euro, dvs. 9,1 procent till sammanlagt 3,46 miljarder euro. Ökningen av samkommunernas lånestock förklaras i huvudsak med sjukvårdsdistriktets investeringar. Under året ökade sjukvårdsdistriktets sammanräknade lånestock med cirka 250 miljoner euro till nästan 1,7 miljarder euro.

Med beaktande av över-/underskotten under de tidigare räkenskapsperioderna hade samkommunerna ett sammanräknat underskott på mer än 800 miljoner euro i balansräkningen, medan underskottet ett år tidigare var cirka 750 miljoner euro. På basis av uppgifterna i bokslutsprognoserna hade 16 samkommuner ett underskott i balansräkningen, vilket uppgick till sammanlagt cirka 35 miljoner euro. Antalet samkommuner med underskott och beloppet av underskottet i samkommunernas balansräkning har dock klart sjunkit under de senaste åren. År 2016 hade 22 samkommuner ett underskott på sammanlagt cirka 70 miljoner euro och året innan hade 28 samkommuner ett underskott på nästan 130 miljoner euro (tabell 2).

Tabell 2. Samkommuner med ett underskott i balansräkningen 2012-2017 samt underskottets belopp, mn euro

	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Samkommuner med underskott	40	39	34	28	22	16
Underskottets belopp, mn euro	-198,1	-217,0	-192,1	-129,8	-70,5	-35,0

Antalet samkommuner med underskott och underskottets belopp har påverkats i synnerhet av att sjukvårdsdistriktets ekonomiska situation har förbättrats. På basis av uppgifterna i bokslutsprognoserna var sjukvårdsdistriktets sammanräknade resultat för räkenskapsperioden 43 miljoner euro på plussidan 2017. Räkenskapsperiodens resultat var negativt i tre sjukvårdsdistrikt, men också i dessa var resultatet endast lindrigt negativt.

Endast fem sjukvårdsdistrikt har ännu underskott i balansräkningen, vilket uppgår till sammanlagt cirka 23 miljoner euro. Beloppet av underskottet i sjukvårdsdistriktens balansräkning har dock klart minskat. Ännu 2016 hade sex sjukvårdsdistrikt underskott som uppgick till sammanlagt cirka 46 miljoner euro.

Enligt utbildningssamkommunernas bokslutsuppgifter för 2017 hade 15 utbildningsanordnare av 34 samkommuner för yrkesutbildning ett underskott under räkenskapsperioden. Utbildningsanordnarnas sammanräknade underskott i balansräkningen var över 11 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 sjukvårdsdistrikten, specialomsorgsdistrikten och landskapsförbundens medlemskommuner alltså i enlighet med bestämmelserna i kommunallagen täcka underskottet i en samkommuns balansräkning före samkommunen överförs till landskapet i början av 2021.

Den kommunala ekonomin fortsatte att förbättras även på koncernnivå

Den allmänna förbättringen i den kommunala ekonomin 2017 syns klart även i kommunkoncernernas bokslut: kommunkoncernernas sammanräknade årsbidrag ökade klart och överskottet i balansräkningen fortsatte att öka. De viktigaste nyckeltalen för kommunkoncernernas ekonomi 2017 samt förändringar i nyckeltalen presenteras i tabell 3.

Tabell 3. Förändringen i kommunkoncernernas ekonomi 2016—2017, md euro

	2016 bokslut	2017 bokslut	Förändring 2016-2017, md euro	Förändring 2016-2017, procent
Verksamhetsbidrag	-26,45	-25,97	0,48	-1,8 %
Skatteinkomster	21,94	22,39	0,45	2,1 %
Driftsekonomin statsandelar	10,05	9,70	-0,35	-3,5 %
Skattefinansiering sammanlagt	31,99	32,09	0,10	0,3 %
Finansiella poster, netto	0,29	0,22	-0,07	-24,1 %
Årsbidrag	5,29	5,91	0,62	
Avskrivningar	3,94	4,15	0,21	
Årsbidrag – avskrivningar	1,35	1,76	0,41	
Nettoinvesteringar	-5,64	-5,83	-0,19	
Årsbidrag - nettoinvesteringar	-0,35	0,08	0,43	
Länestock	33,72	34,62	0,90	2,70 %
Likvida medel	6,85	7,56	0,71	10,40 %
Över-/underskott i balansräkningen	10,81	12,31	1,50	

Kommunkoncernernas sammanräknade årsbidrag var cirka 5,91 miljarder euro, dvs. 1 078 euro/invånare, vilket var en förbättring med över 0,6 miljarder euro jämfört med 2016. Årsbidraget positivt för alla kommunkoncernen, då det var negativt för fem koncerner 2016. I 255 koncerner var årsbidraget tillräckligt för att täcka avskrivningarna och i 154 koncerner tillräckligt för att täcka nettoinvesteringarna. Kommunkoncernernas lånestock i slutet av 2017 var cirka 34,62 miljarder euro, dvs. 1 078 euro/invånare. Lånestocken ökade med något över 0,90 miljarder euro, dvs. 2,7 procent. År 2017 var kommunkoncernernas nettoinvesteringsnivå cirka 5,83 miljarder euro. Investeringarna ökade något jämfört med föregående år. Kommunkoncernernas relativa skuldsättningsgrad var 79 procent och soliditetsgraden 43 procent. Siffrorna är betydligt sämre än hos baskommunerna och även på koncernnivå är de sämre än 2016. När man jämför siffrorna måste man dock beakta att kommunerna inte ansvarar för kommunkoncernernas alla lån på samma sätt som för sina egna lån. När ett aktiebolag går i konkurs förlorar aktieägaren sitt investerade kapital, men ansvarar inte för bolagets lån, om inte kommunen har gått i borgen för dem eller gett bolaget lånen. Kommunernas borgen för bolag som hör till samma koncern (den återstående summan) fortsatte att öka 2017. Borgenssumman ökade från 8,03 miljarder euro till 8,56 miljarder euro, dvs. 6,6 procent. Dessutom uppgick borgen för andra till 1,16 miljarder euro.

Kommunkoncernernas sammanräknade resultat för räkenskapsperioden var hela 1,85 miljarder euro på plus. Med beaktande av föregående räkenskapsperioders över-/underskott uppgick koncernernas sammanräknade överskott i balansräkningen till cirka 12,31 miljarder euro (2 245 euro/invånare). Kommunkoncernernas överskott i balansräkningen har ökat avsevärt de senaste åren, för 2014 var kommunkoncernernas överskott cirka 5,77 miljarder euro (1 060 euro/invånare).

För räkenskapsperioden redovisade 44 kommunkoncerner ett underskott. Utifrån bokslutsuppgifterna hade 26 koncerner ett underskott i balansräkningen, sammanlagt cirka 63,7 miljarder euro. Både antalet koncerner som redovisar underskott och beloppet av underskottet har emellertid minskat klart de senaste åren – så sent som 2014 hade 103 koncerner ett underskott på sammanlagt cirka 770 miljarder euro. Verksamhetens och investeringarnas kassaflöde för kommunkoncernerna var cirka -0,42 miljarder euro (-77 euro/invånare), trots att det var positivt för 143 koncerner. Det negativa kassaflödet visar att man varit tvungen att täcka utgifterna antingen genom att minska de befintliga likvida medlen eller uppta nya lån.

När man granskar kommunkoncernerna enligt kommunstorlek framhävs ställningen för och inverkan av kommuner med över 100 000 invånare. Över 50 procent av kommunkoncernernas årsbidrag, cirka 66 procent av överskottet i balansräkningen, cirka 50 procent av lånestocken, cirka 53 av nettoinvesteringarna och cirka 61 procent av räkenskapsperiodens resultat härrör från denna kommunstorleksgrupp. Av verksamhetsbidraget står dock kommunkoncerner med över 100 000 invånare för endast cirka 35 procent. Detta beror

delvis på att cirka 43 procent av verksamhetsinkomsterna härrör från denna kommunstorleksgrupp. Vid en granskning enligt landskap framträder Nyland med andelar på cirka 30 procent av kommunkoncernernas viktigaste ekonomiska nyckeltal.

Från och med 2017 har ett utvärderingsförfarande för kommuner som befinner sig i en särskilt svår ekonomisk ställning (ett s.k. kriskommunsförfarande) kunnat inledas för en kommunkoncern. Utifrån bokslutsuppgifterna för 2016 och 2017 fanns det tre kommunkoncerner som uppfyller nyckeltalen för ett utvärderingsförfarande: Jämijärvi kommun, Östermark kommun och Etseri stad uppfyller fortfarande underskottskriteriet (mer än -500 euro/invånare och mer än -1 000 euro/invånare). Samtliga tre kommuner som uppfyller nyckeltalen omfattades emellertid av utvärderingsförfarandet redan 2017, så 2018 inleds inte ett enda nytt utvärderingsförfarande.

2 Effekterna av statens åtgärder på den kommunala ekonomin 2019

Detta kapitel beskriver åtgärderna och riktlinjerna som påverkar den kommunala ekonomin i budgetpropositionen för år 2019. Kapitel 2.1 innehåller avsnittet om den kommunala ekonomin i den allmänna motiveringen till budgetpropositionen (kapitlen 8.1–8.3). I kapitel 2.2 behandlas åtgärder, reformer samt ändringar i lagstiftningen som berör olika huvudtitlar i budgetpropositionen mer ingående. En del av åtgärderna har inga omedelbara effekter för den kommunala ekonomin 2019 men de har ett annat klart samband med utvecklingsutsikterna för den kommunala ekonomin eller för ordnandet av kommunernas uppgifter.

2.1 Den kommunala ekonomin i statens budgetproposition 2019 (kapitel 8.1–8.3 i statens budgetproposition)

Effekten på den kommunala ekonomin av ändringar i beskattningsgrunderna och betalningsgrunderna (kapitel 8.1 i statens budgetproposition)

Kommunalskatt

I skattegrunderna för förvärvsinkomster görs 2019 i överensstämmelse med regeringsprogrammet en indexjustering som motsvarar förändringen i inkomstnivåindex. Ändringen bedöms minska intäkterna av kommunalskatten med 154 miljoner euro 2019. Arbetsinkomstavrdraget höjs och det bedöms minska intäkterna av kommunalskatten med 19 miljoner euro 2019. Höjningen av grundavrdraget bedöms minska intäkterna av kommunalskatten med 54 miljoner euro 2019. Höjningen av pensionsavrdraget vid stats- och kommunalbeskattningen minskar kommunernas skatteintäkter med sammanlagt uppskattningsvis 7 miljoner euro 2019. Maximibeloppet av avdraget för bostad på arbetsorten höjs från nuvarande 250 euro till 450 euro. Åtgärden bedöms minska skatteintäkterna med

ca 3 miljoner euro från och med 2019, varav kommunernas andel är 2 miljoner euro. Den avdragsgilla delen av räntorna på bostadslån minskas fortsatt i enlighet med regeringsprogrammet, så att 25 procent av räntorna på bostadslån är avdragsgilla 2019. Ändringen bedöms öka intäkterna av kommunalskatten med 13 miljoner euro. I enlighet med regeringsprogrammet kompenseras kommunernas förluster av skatteinkomster fullt ut.

Samfundsskatt

Bestämmelserna om begränsningen av ränteavdrag i lagen om beskattning av inkomst av näringsverksamhet ändras vid ingången av 2019 genom en regeringsproposition som lämnas hösten 2018. Detta beräknas öka intäkterna av samfundsskatten med ca 10 miljoner euro år 2019, varav kommunernas andel är 3 miljoner euro. Åtgärden inverkar dock inte på kommunernas skatteintäkter, eftersom kommunernas andel av utdelningen av samfundsskatten sänks i motsvarande grad som skatteintäkterna ökat.

Effekterna på kommunernas skatteinkomster 2019 av de ändringar av beskattningsgrunderna som hänför sig till budgetpropositionen (mn euro)

Indexjustering i beskattningsgrunderna för förvärvsinkomster	-155
Begränsning av ränteavdraget för bostadslån	13
Höjning av pensionsinkomstavdraget vid kommunalbeskattningen	-3
Höjning av avdraget för bostad på arbetsorten	-2
Höjning av arbetsinkomstavdraget	-19
Höjning av grundavdraget	-54
Höjning av pensionsinkomstavdraget vid statsbeskattningen	-4
SAMMANLAGT	-224

Statsbidrag till kommunerna (kapitel 8.2 i statens budgetproposition)

Statsbidragen till kommunerna uppgår till 10,5 miljarder euro 2019, vilket är 3 procent mindre än 2018.

Statsbidrag till kommuner och samkommuner 2017—2019 (mn euro) och förändring 2018—2019 (%) *

	2017	2018	2019	Förändring % 2018 vs 2019
Kalkylerade statsandelar	9 539	9 627	9 538	-0,9 %
FM	8 606	8 577	8 491	-1,0 %
UKM	933	1 051	1 047	-0,3 %
därav samkommuner	905	988	993	0,5 %
Övriga statsbidrag enligt förvaltningsområde, sammanlagt	1 000	1 199	965	-19,5 %
JM	10	30	27	
IM	5	5	5	
FM	61	149	34	
UKM	231	249	229	
JSM sammanlagt	6	6	6	
KM sammanlagt	37	37	37	
ANM sammanlagt	232	240	227	
SHM sammanlagt	389	456	373	
MM sammanlagt	30	27	27	
STATSBIDRAG SAMMANLAGT, miljoner euro	10 539	10 826	10 502	-3,0 %

* Tabellen över statsbidragen till kommuner och samkommuner 2017-2019 är en samlingstabell enligt huvudtitel. I den allmänna motiveringen till budgetpropositionen ingår en noggrannare tabell över statsbidragen som utgör bilaga till kommuneekonomiprogrammet.

Finansministeriets förvaltningsområde

För statsandelen för kommunal basservice föreslås anslag på cirka 8 491 miljoner euro, vilket är 86 miljoner euro mindre än i den ordinarie budgeten för 2018. Statsandelen minskar mest på grund av justeringen av kostnadsfördelningen mellan staten och kommunerna år 2016. Justeringen av kostnadsfördelningen minskar statsandelen med 213,4 miljoner euro. Statsandelen minskar dessutom bl.a. till följd av förslagen om en minskning av kommunernas uppgifter i enlighet med bilaga 6 till regeringsprogrammet: den regionala centraliseringen av den specialiserade sjukvården, kvalitetsrekommendationen om tjänster för äldre, besparingen i kommunernas utgifter till följd av utvecklingen av närstående- och familjevården samt ändringen av personaldimensioneringen inom den småbarnspedagogiska verksamheten. Dessa åtgärder som ska minska kommunernas uppgifter minskar statsandelen med 32,8 miljoner euro jämfört med budgeten för 2018. Dessutom ökar den statsandelsminskning som hänför sig till konkurrenskraftsavtalet med 29,5 miljoner euro jämfört med budgeten för 2018. Statsandelen minskar även på grund av en överföring på

30 miljoner euro till incitamentssystemet för digitalisering i kommunerna. I överensstämmelse med regeringsprogrammet görs det inte någon indexhöjning av statsandelen för kommunal basservice för 2019.

Överföringen på 10 miljoner euro i enlighet med planen för de offentliga finanserna 2019—2022 till sammanslagningsunderstöd enligt prövning för kriskommuner föreslås inte, eftersom det inte genomförs någon kommunsammanslagning 2019. Avsikten är att 10 miljoner euro av statsandelen används för en höjning av kommunernas statsandel enligt prövning.

Enligt planen för de offentliga finanserna 2019—2022 kommer kommunerna 2020 att kompenseras för den extra nedskärning av semesterpenningen 2016 enligt konkurrenskraftsavtalet som beror på en justering av kostnadsfördelningen. I detta sammanhang kompenseras de även för tilläggsnedskärningen i semesterpenningen åren 2017–2019. Kompensationen uppgår således till sammanlagt 237 miljoner euro.

I förhållande till budgeten för 2018 höjs statsandelen av bland annat compensationen för kommunernas förlorade skatteinkomster med 223 miljoner euro, förändringar i invånarantal och beräkningsfaktorer med 25,2 miljoner euro, ökningen på 15 miljoner euro till barnskydd och hemservice för barnfamiljer och ökningen på 1 miljon euro till hemvård för äldre och tjänster som tillhandahålls veteraner i hemmet.

Statsandelsprocenten för 2019 är 25,37 procent. I ändringen har som tillägg beaktas 0,03 procentenheter i anslutning till fullgörandet av nya och mer omfattande åligganden så att statsandelen är 100 procent.

Social- och hälsovårdsministeriets förvaltningsområde

För tjänster som stöder boende hemma för frontveteraner föreslås ett tilläggsanslag på 40 miljoner euro 2019. Det tidsbegränsade pensionsstödet till långtidsarbetslösa fortsätter. I den första tilläggsbudgeten för 2018 beviljades en fullmakt på 100 miljoner euro för pilotförsök med valfrihet. Om en del av fullmakten för 2018 är oanvänd, får förbindelser för den oanvända delen ingås för 2019.

Undervisnings- och kulturministeriets förvaltningsområde

Den nya gymnasielagen träder i kraft den 1 augusti 2019. Syftet med lagen 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

flexibla än tidigare och erbjuda bredare studiehelteter som överskrider läroämnesgränserna. Stödet till och handledningen av gymnasieelever ska stärkas och högskole- och arbetslivssamarbetet samt internationaliseringen öka. Begränsningen av hur många gånger studentexamensprov får tas om slopas. För kostnaderna för reformen av gymnasielagen anvisas 0,4 miljoner euro 2019. Dessutom föreslås 10 miljoner euro för genomförande av den nya gymnasielagen och för utvecklande av kvaliteten på gymnasieutbildningen. Statsandelen är 100 procent av kostnaderna för reformen.

År 2019 anvisas det 10 miljoner euro för att främja jämlikheten i småbarnspedagogiken och ökat deltagande i arbetet. Målet med understödet är att göra grupperna mindre och anställa extra personal i daghem i utsatta områden. Försöket med avgiftsfri småbarnspedagogik för femåringar fortsätter och stöds med 5 miljoner euro år 2019.

För verksamheten inom Skolan i rörelse och Studier i rörelse föreslås 2,8 miljoner euro 2019.

Reformen av den yrkesinriktade utbildningen förs vidare. Reformen stöds med ytterligare 15 miljoner euro 2019.

För att stärka yrkeshögskolornas forsknings-, utvecklings- och innovationsverksamhet föreslås 5 miljoner euro år 2019.

I överensstämmelse med regeringsprogrammet görs det ingen indexhöjning i statsandelarna för undervisnings- och kulturverksamhet 2019.

Effekterna av statens åtgärder på den kommunala ekonomin (kapitel 8.3 i statens budgetproposition)

I vidstående tabell ingår alla de statliga åtgärder som tas upp i budgetpropositionen och som har effekter på den kommunala ekonomin. Statens åtgärder försvagar kommunernas ekonomi med cirka 254 miljoner euro netto 2019, huvudsakligen på grund av fryshöjning av statsandelsindexet och justering av kostnadsfördelningen. Regeringsprogrammet innehåller många åtgärder som har som mål att minska kommunernas utgifter. Till dessa hör bland annat effektiviseringen av ordnandet av specialiserad sjukvård och utvecklingen av närstående- och familjevården. Kommunerna kan dock genom sina egna beslut i hög grad påverka hur effekterna av dessa åtgärder realiserar.

Den kommunala ekonomin påverkas 2019 i hög grad även av andra faktorer än statens beslut, såsom av konkurrenskraftsavtalet, som minskar kommunernas arbetskraftskostnader. Av effekterna av konkurrenskraftsavtalet ingår i tabellen endast minskningen av statsandelen, cirka 29 miljoner euro, med hjälp av vilken man fördelar den av avtalet följande kostnadsbelastningen för den offentliga ekonomin mellan staten och kommunerna.

Effekterna av statens åtgärder på kommunernas och samkommunernas ekonomi, mn euro, förändring 2018—2019*

	Utgifter	Inkomster	Netto
1. ÄNDRINGAR I VERKSAMHETEN OCH BUDGETBESLUT			
FM, statsandelen för basservice			
Minskning till följd av konkurrenskraftsavtalet	0	-29	-29
Barnskydd och hemservice för barnfamiljer	15	15	0
Besparing till följd av utvecklingen av närstående- och familjevården	-25	-6	19
Överföring av beräkningen och utbetalningen av det grundläggande utkomststödet till FPA, minskning av kommunernas finansieringsandel för 2019		-18	-18
Överföring av beräkningen och utbetalningen av det grundläggande utkomststödet till FPA, korrigering av kommunernas finansieringsandel för 2017		-18	-18
Pensionsstöd till långtidsarbetslösa	3	3	0
Reform av jouten och den specialiserade sjukvården	-85	-22	63
Hemvård för äldre och tjänster som tillhandahålls i hemmet för veteraner	1	1	0
Justering av kvalitetsrekommendationen för äldreomsorgen	-17	-4	13
Ändring av personaldimensioneringen inom den småbarnspedagogiska verksamheten	-3	-1	2
FM SAMMANLAGT	-110	-80	30
Undervisnings- och kulturministeriets förvaltningsområde			
Avveckling av reserven av utbildade genom yrkesinriktad tilläggs- och läroavtalsutbildning	-3	-3	0
Reformen av gymnasieutbildningen	0,4	0,4	0
Spetsprojekt inom kompetens och utbildning	-24	-24	0
Bekämpning av regional ojämlikhet i den grundläggande utbildningen	-10	-10	0
Främjande av jämlikheten i småbarnspedagogen och ökat deltagande i arbetet	10	10	0
Utvecklande av kvaliteten på den grundläggande utbildningen och småbarnspedagogen	-2	-2	0
Stöd till klubbverksamhet	-3	-3	0
Genomförande av den nya gymnasielagen och utvecklande av kvaliteten på gymnasieutbildningen	9	9	0
Utvidgande av verksamheten inom Skolan i rörelse till verksamhet inom Studier i rörelse	2,5	2,5	0
Tidigareläggning av A1-språket inom den grundläggande utbildningen	0,3	0,3	0,3
Stödjande av undervisning för elever med främmande modersmål	2	2	0
UKM SAMMANLAGT	-35	-35	0
Social- och hälsovårdsministeriets förvaltningsområde			
Spetsprojekt 1: Kundorienterad service, försök med servicesedlar	-4	-4	0
Spetsprojekt 2: Hälsa och välfärd ska främjas och ojämlikheten bli mindre	-1	-1	0
Spetsprojekt 3: Programmet för utveckling av barn- och familjetjänster	-8	-10	-2
Spetsprojekt 4: Hemvården för äldre utvecklas och närståendevården för alla ålderskategorier förbättras	-8	-12	-5
Spetsprojekt 5: Vägar in i arbetslivet för partiellt arbetsföra, pilotprojekt i kommunerna	-1	-1	0
Specialstatsandelsersättningar för utbildning	1	1	0
Tjänster som stöder boende hemma för frontveteraner	40	40	0
Pilotprojekt med valfrihet	-100	-100	0
SHM SAMMANLAGT	-80	-86	-7

	Utgifter	Inkomster	Netto
Arbets- och näringsministeriets förvaltningsområde			
Införande av regionala innovationer och försök	-7	-7	0
Införande av regionala innovationer och försök i regionstäderna	3	3	0
Lönesubvention till kommuner och ett tidsbestämt försök med att minska långtidsarbetslösheten	-1	-1	0
Ersättning för kostnader som betalas för flyktingar och asylsökande	-2	-2	0
ANM SAMMANLAGT	-7	-7	0
2. ÄNDRINGAR I BESKATTNING OCH AVGIFTER			
Bortfall av skatteintäkter till följd av ändringar i inkomstskattegrunderna (-155 miljoner euro) och kompensation i form av statsandelar	0	0	0
Höjning av avdrag som görs i beskattningen (-80 miljoner euro) och kompensation i form av statsandelar	0	0	0
Begränsning av rätten att dra av ränta på bostadslån (+13 miljoner euro)	0	0	0
Höjning av avdraget för bostad på arbetsorten (-2 miljoner euro) och kompensation i form av statsandelar	0	0	0
ÄNDRINGAR I BESKATTNINGEN OCH AVGIFTER SAMMANLAGT	0	0	0
3. JUSTERING AV KOSTNADSFÖRDELNINGEN			
FM	0	-213	-213
UKM	0	0	0
JUSTERING AV KOSTNADSFÖRDELNINGEN SAMMANLAGT	0	-213	-213
4. INDEXFRYSNINGAR			
Frysning av statsandelsindexet			
— FM	0	-91	-91
— UKM	0	-14	-14
Frysning av FP-index och ytterligare minskning i de indexbundna utgifterna			
— Effekten på kommunernas andel av förmånsutgifterna	-9	0	10
— Effekten på kommunernas skatteinkomster	0	32	32
INDEXFRYSNINGAR SAMMANLAGT	-9	-74	-64
EFFEKTEN AV STATENS ÅTGÄRDER SAMMANLAGT	-241	-496	-254

* Statsbudgeten har även sådan indirekt effekt på den kommunala ekonomin som inte har beaktats i denna tabell. Siffrorna i tabellen innehåller inte anslagsöverföringar mellan förvaltningsområdena. Som effekter av statens åtgärder har inte räknats självfinansieringsandelen i de statsandelar som kommunerna ansökt om. I tabellen har beloppen avrundats till närmaste hela miljon euro, och på grund av detta stämmer slutsummorna nödvändigtvis inte vid addering.

2.2 Statliga åtgärder som gäller kommuner

Finansministeriet – åtgärdernas effekter i kommunerna

REFORM: Minskning av kommunernas, landskapens och hela den offentliga sektorns utgifter

Enligt regeringsprogrammet ska kommunernas kostnader minskas med 1 miljard euro genom att man gallrar 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 målet. Sparpotentialen i de åtgärder som ingår i åtgärdsprogrammet har på lång sikt uppskattats till cirka 230 miljoner euro för kommunernas och landskapens nettokostnader och till cirka 330 miljoner euro för hela den offentliga ekonomin. Finansministeriet samordnar uppföljningen av åtgärderna och åtgärdernas kostnadseffekter preciseras när lagberedningen framskrider. Avsikten är att de regeringspropositioner som hänför sig till åtgärderna i huvudsak har överlämnats senast före utgången av 2018. En del av åtgärderna är kopplade till tidtabellerna för landskaps- och vårdreformen.

För att uppnå målet på 1 miljard euro har regeringen sett över och utvidgat reformen till att omfatta hela den offentliga ekonomin. Regeringen beslutade i samband med sin halvtidsöversyn våren 2017 att utöver åtgärdsprogrammet för att minska kommunernas uppgifter och förpliktelser ska den fortsatta beredningen av miljardminskningen behandla följande teman som berör den kommunala ekonomin: incitamentsystem för utgifterna inom kommunernas driftsekonomi, program för lokalanvändningen inom den offentliga sektorn samt digitalisering av kommunerna och staten. I fråga om samtliga teman har sparmålet för den kommunala ekonomins del satts till 100 miljoner euro (sammanlagt 300 miljoner euro) före år 2029. Utifrån regeringens beslut har finansministeriet inlett utredningsarbete i syfte att genomföra incitamentsystemen som gäller kommunerna.

Incitamentsystemet för utgifterna inom kommunernas driftsekonomi

För att utveckla incitamentsystemet för utgifterna inom kommunernas driftsekonomi inleddes inom ramen för statsrådets utrednings- och forskningsverksamhet ett forskningsprojekt som genomförs av Statens ekonomiska forskningscentral VATT. Forskningsprojektet blev klart i juni 2018².

² Utvärderingar om kommunernas finansieringsincitament. Publikationsserie för statsrådets utrednings- och forskningsverksamhet 49/2018. URL: <https://tietokayttoon.fi/julkaisut/raportti?pubid=URN:ISBN:978-952-287-597-6>

Avsikten har varit att införa incitamentsystemet för kommunernas driftsekonomi 2020 och första gången betala incitament 2021. För incitamentsystemet för kommunernas driftsekonomi har det reserverats 50 miljoner euro för 2021 och 100 miljoner euro för 2022. Avsikten är att betala incitament 2021 på basis av kostnadsuppgifter för 2020. Från och med 2022 betalas incitament på basis av förändringen mellan två bokslutsår. Ovannämnda riktlinjer för betalningen av incitament ingår i Planen för de offentliga finanserna 2019–2022. Efter detta har landskaps- och vårdreformen senarelagts med ett år till 2021.

Den ovannämnda tidtabellen för införandet av incitamentsystemet är inte möjlig, eftersom den första ekonomiska statistiken efter landskaps- och vårdreformen blir klar först hösten 2022. Sålunda kan incitamentspengar beviljas första gången 2022 på basis av boksluten för ett år. Förändringen mellan två år kan beaktas först 2023.

Avsikten är att bereda regeringens proposition om incitamentsystemet för utgifter inom driftsekonomi så att remissbehandlingen kan ordnas hösten 2018 (september-oktober). Propositionens innehåll finslipas i november 2018 utifrån yttrandena. Avsikten är att regeringens proposition ska vara klar i december 2018.

Finansieringen för incitamentsystemet tas inom statsandelssystemet. Vid den fortsatta beredningen av incitamentsystemen utvärderas och beaktas hur finansieringsprincipen genomförs för kommunernas del.

Incitamentsystemet för utvecklande av kommunernas byggnadsbestånd och effektivisering av lokalanvändningen

I fråga om kommunernas lokalanvändning inleddes det sommaren 2017 en bakgrundsutredning som blev färdig i februari 2018³. Enligt utredningen finns det i kommunernas byggnadsbestånd en klar utvecklings- och sparpotential, i form av bland annat 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 genom enstaka åtgärder, utan det kräver långsiktiga, nationella och kommunspecifika åtgärder. Det nuvarande kunskapsunderlaget om kommunernas lokalanvändning har visat sig vara otillräckligt, och för att utveckla ett incitamentsystem krävs det att även kunskapsunderlagen utvecklas.

3 Utvecklings- och sparpotentialen inom det kommunala byggnadsbeståndet. Publikationsserie för statsrådets utvecklings- och forskningsverksamhet 5/2018. URL: <https://tietokayttoon.fi/julkaisut/raportti?pubid=URN:ISBN:978-952-287-507-5>

Incitamentsystemet för digitalisering i kommunerna

I statsbudgeten för 2019 föreslås ett anslag på 30 miljoner euro för incitamentsystemet för digitalisering i kommunerna. Det har föreslagits att incitamentsystemet ska byggas upp stegvis. Det första året riktas stödet framför allt till digitalisering av kommunens personal- och ekonomiförvaltning. Målet är att stödja sådan digitalisering i kommunerna med vars hjälp det är möjligt att åstadkomma kostnadsbesparingar och samtidigt främja genomförandet av riksomfattande strategiska digitaliseringsmål på ett kommunorienterat sätt. Före utgången av 2018 fastställs exakta mål och kriterier, genom vilka stödet inriktas på ett sätt som främjar enhetliga lösningar 2019. Avsikten är att betala stödet i form av statsbidrag till kommuner och samkommuner på basis av ansökningar.

Till stöd för incitamentsystemet för digitaliseringen i kommunerna har det inom ramen för statsrådets utrednings- och forskningsverksamhet också inletts ett särskilt utredningsprojekt⁴, som blir klart i slutet av 2018.

REFORM: Framtidens kommun

Projektet Framtidens kommun ingår i regeringens reformer. Inom ramen för projektet utarbetas utifrån en parlamentarisk beredning en vision om framtidens kommun 2030. I projektet definieras också kommunernas roll, uppgifter och ställning och de granskas i förhållande till de landskap som inrättas. Den parlamentariska arbetsgruppens mellanrapport publicerades i februari 2017⁵. Mellanrapporten beskriver de centrala ändringarna som påverkar kommunernas verksamhet, uppgifter och roll, de scenarier som utarbetats av den parlamentariska gruppen och deras effekter för kommuner med olika verksamhetsomgivningar. Dessutom presenterar den visionerna i de olika scenarierna och faserna i den fortsatta beredningen av reformen Framtidens kommun. Som en del av projektet Framtidens kommun gjordes även en utredning om dubbel kommuntillhörighet. Arbetet utfördes av en expertgrupp och för att stödja den tillsattes en sparringgrupp bestående av forskare. Utredningen behandlar bland annat ramvillkoren för lagstiftningen och behoven av att ändra lagstiftningen. Utredningen överlämnades i januari 2018⁶. Arbetet med reformen Framtidens kommun fortsätter med beredning av lagändringar.

4 Utvecklande av kommunernas digitala verksamhet och beslutsfattande samt precisering av digitaliseringens sparpotential: https://tietokayttoon.fi/hankkeet/hanke-esittely/-/asset_publisher/kuntien-digitaalisen-toiminan-ja-paatoksenteon-kehittaminen-seka-digitalisaation-mahdollistaman-saastopotentialin-tarkentaminen-kunit

5 Scenarier och visioner för framtidens kommun 2030. Mellanrapport från den parlamentariska arbetsgruppen om Framtidens kommun. Finansministeriets publikationer 9b/2017. URL: <http://verkkojulkaisut.vm.fi/zine/119/cover>

6 Framtida multilokalitet i Finland – Utredning om medlemskap i två kommuner). Finansministeriets publikation 3/2018. URL: <http://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/160469>

Våren 2018 tillsatte finansministeriet en arbetsgrupp som ska lägga fram ett förslag till reform av utvärderingsförfarandet för kommuner som befinner sig i en särskilt svår ekonomisk ställning (det s.k. kriskommunförfarandet) och grunderna för det. När en del av kommunkoncernernas verksamhet överförs till de framtida landskapen i och med landskaps- och vårdreformen påverkas värdena av de nyckeltal som används för att bestämma en särskilt svår ekonomisk ställning, i synnerhet relativ skuldsättningsgrad. Utvärderingsförfarandets kriterier har också kritiserats för att de inte beskriver kommunernas ekonomi med avseende på finansieringens tillräcklighet. Arbetsgruppen lägger fram förslag till ändring av kommunallagen före utgången av september 2018.

Projektet Framtidens kommun och de lagändringar som företas i samband med det har inga direkta effekter på den kommunala ekonomin 2019.

ÖVRIG ÅTGÄRD: Sammanslagingsunderstöd enligt prövning

I kommunstrukturlagen föreslås en ny bestämmelse om sammanslagingsunderstöd enligt prövning vid sammanslagning av en kommun som befinner sig i en särskilt svår ställning. Sammanslagingsunderstöd enligt prövning beviljas, om sammanslagningen berör en kommun som uppfyller de så kallade kriskommunkriterierna, eller kommunens underskott per invånare i kommunkoncernens senaste bokslut är minst 500 euro, eller nyckeltalen för kommunens ekonomi, inklusive kommunkoncernen, i det senaste bokslutet har uppfyllt åtminstone tre kriskommunkriterier.

Sammanslagingsunderstödet enligt prövning bör användas för att stärka den nya kommunens ekonomi. Sammanslagingsunderstöd enligt prövning beviljas inom ramen för statsbudgeten. I Planen för de offentliga finanserna 2019-2022 har 10 miljoner euro reserverats för ändamålet i form av en överföring från statsandelen för basservice. I budgetpropositionen för 2019 föreslås ändå inget anslag för ändamålet. Avsikten är att överlämna regeringens proposition till riksdagen hösten 2018.

ÖVRIG ÅTGÄRD: Produktion och rapportering av ekonomiska uppgifter om kommuner och landskap

Ett utkast till regeringens proposition med förslag till lagstiftning om produktion och rapportering av ekonomiska uppgifter om kommuner och landskap som beretts av Utvecklingsgruppen för reglering av den offentliga förvaltningens uppföljning och rapportering av ekonomisk information (den så kallade laggruppen för ekonomisk information) är på remiss till och med den 11 september 2018 och lagändringarna är avsedda att träda i kraft i början av 2019. Propositionen innehåller förslag till sådana lagstiftningsändringar som krävs för genomförandet av den automatiska modellen för kommunernas, samkommunernas och landskapens uppföljning och rapportering av ekonomisk information. Modellen

grundar sig på den beredning som gjorts i samband med programmen Kommuninformationsprogrammet och Landskapsinformationsprogrammet. I propositionen föreslås ändringar i kommunallagen och landskapslagen, lagen om Statskontoret samt speciallagstiftningen gällande produktion och lämnande av ekonomiska uppgifter om kommuner och landskap. Kommunerna och landskapen förpliktas att lämna sina ekonomiska uppgifter enligt vad som särskilt föreskrivs direkt från ekonomiförvaltningens informationssystem till statskontorets riksomfattande informationsresurs för ekonomisk information. Bestämmelserna i kommunallagen och landskapslagen förpliktar kommunerna och landskapen att producera och rapportera ekonomiska uppgifter i enhetlig och jämförbar form. De tekniska kriterierna och dataspecifikationerna för produktionen och rapporteringen av uppgifter ska grunda sig på samarbete mellan de kommuner och landskap som lämnar uppgifterna och andra myndigheter som utnyttjar uppgifterna.

I propositionen har man bedömt att det redan nu föreskrivs så detaljerat om förfarandena för lämnandet av uppgifter att den föreslagna nya lagstiftningen inte ökar kommunernas uppgifter eller förpliktelser permanent och därigenom inte kommunernas fasta kostnader jämfört med nuläget. Reformen orsakar dock på kort sikt en investeringskostnad av engångsnatur 2018-2020 som berör ekonomiförvaltningens system och de nya systemtjänster som behövs. Alla effekter berör inte kommunerna och samkommunerna direkt, utan de riktar sig mot kommunernas servicecentraler för ekonomi- och personalförvaltning samt deras system och de tjänster som de tillhandahåller. Användarna är dock tvungna att betala servicecentralernas investeringar i form av serviceavgifter. De kostnader som uppskattats via Kommuninformationsprogrammets pilotprojekt uppgår till cirka 100 000-200 000 euro per bokföringsenhet beroende på hur ekonomi- och personalförvaltningen är organiserad. På lång sikt har reformen en minskande effekt på till exempel personalkostnaderna i kommunerna och samkommunerna. Det uppskattas att investeringskostnaderna för att verkställa förslaget betalas tillbaka på cirka fem år i form av effektivare och mindre arbetskrävande ekonomiförvaltning.

ÖVRIG ÅTGÄRD: Reform av fastighetsskatten

Avsikten är att reformera fastighetsbeskattningen så att beskattningsvärdena bättre motsvarar prisnivån och byggnadskostnaderna i respektive område. Beskattningsvärdena för byggnader och mark släpar överlag efter kostnads- och prisutvecklingen. Målet för reformen är att skapa ett klart, förståeligt och enkelt värderingssystem för byggnader och mark. Reformens syfte är inte att höja eller sänka fastighetsskatten, men skattebördan ska omfördelas mellan olika fastigheter.

Reformen av fastighetsskatten framskrider i två faser. I den första fasen revideras värderingsprinciperna för fastighetsskatten, och ett utkast till proposition om detta⁷ sändes på remiss den 17 augusti 2018. I den andra fasen hösten 2019 är avsikten att uppdatera kommunernas fastighetsskattesatser. De nya värderingsgrunderna ska tillämpas första gången vid fastighetsbeskattningen för 2020.

Undervisnings- och kulturministeriet – åtgärdernas effekter i kommunerna

ÖVRIG ÅTGÄRD: Reform av gymnasieutbildningen

Regeringen genomför en reform av gymnasieutbildningen. Avsikten är att öka gymnasieutbildningens dragningskraft som en allmänbildande utbildningsform som ger behörighet för fortsatta studier vid yrkeshögskolor samt att höja utbildningens kvalitet, förbättra inlärningsresultaten och göra övergången från studier på andra stadiet till studier på högskolenivå smidigare. Studiernas uppbyggnad gör det möjligt att ordna undervisningen smidigare och att tillhandahålla mer omfattande studiehelteter över läroämnesgränserna. Stödet och handledningen för gymnasieelever stärks och samarbetet med högskolor och arbetsliv liksom internationaliseringen utökas. Omtagningsgränsen för proven i studentexamen slopas.

Riksdagen har antagit den nya gymnasielagen i juni 2018. Lagen beräknas orsakas merkostnader på 0,38 miljoner euro 2019, 0,75 miljoner euro 2020, 4 miljoner euro 2021 och 8,5 miljoner euro från och med 2022. I de kostnader som lagen orsakar ingår inte kommunens självfinansiering, utan de nämnda summorna läggs i sin helhet till statsandelarna för gymnasieutbildningen.

Till verkställande av den nya gymnasielagen och utvecklande av gymnasieutbildningens kvalitet riktas dessutom 10 miljoner euro 2019. Med hjälp av finansieringen kan man utvidga gymnasiernas tutorverksamhet, utveckla gymnasiets verksamhetskultur och pedagogik, utveckla ledarskapet för gymnasieutbildningen i den nya situationen, utveckla de högskole- och arbetslivskontakter som den nya lagen förutsätter och stödja regionalt samarbete och lokalt läroplansarbete.

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

Studierna i det första främmande språket, dvs. A1-språket, tidigareläggs 2020 så att de inleds på våren under det första året i grundskolan. Genom tidigareläggningen kan man avsevärt minska den ojämlikhetsutveckling inom språkutbudet och språkstudierna som beror

⁷ Regeringens proposition och begäran om yttrande: https://vm.fi/artikkeli/-/asset_publisher/kiinteistojen-verotusarvioihin-ehdotetaan-uudistusta

på område och socioekonomisk bakgrund genom att erbjuda alla elever lika möjligheter till tidig språkundervisning. Utbildningsstyrelsen bereder under 2018-2019 beskrivningar av A1-språkets uppgift, målen för läroämnet samt de viktigaste innehållsområdena i anslutning till målet för årskurserna 1 och 2 för grunderna för läroplanen för den grundläggande utbildningen. Kostnaderna för tidigareläggningsen ersätts kommunerna via statsandelarna. Reformen ökar undervisnings- och kulturministeriets utgifter och understöd med 0,3 miljoner euro 2019 samt statsandelarna för kommunernas basservice med 7,5 miljoner euro 2020 och 12 miljoner från och med 2021.

ÖVRIG ÅTGÄRD: Andra projekt som påverkar den kommunala ekonomin

År 2019 styrs 10 miljoner euro till att stödja jämlikhet inom småbarnspedagogiken. Tack vare finansieringen kan man minska gruppstorlekarna och anställa extra personal vid daghem i utmanande områden. Försöken med avgiftsfri småbarnspedagogik för femåringar utvidgas och fortsätter. För försöket reserveras 5 miljoner euro 2019. Personalstrukturen inom småbarnspedagogiken fortsätter att utvecklas. Tilläggsfinansiering på 2 miljoner euro styrs till undervisningen i modersmål och finska/svenska som andra språk för elever som talar främmande språk och till stöd för annan undervisning 2019.

År 2019 riktas 15 miljoner euro till stöd för verkställandet av reformen av yrkesutbildningen. Med finansieringen stärks digitaliseringen av yrkesutbildningen samt samarbetet med arbetslivet, förebyggs avhopp från utbildningen och marginalisering samt formas individuella stigar till utbildning och arbetsliv.

Programmet Skolan i rörelse utvidgas till programmet Studier i rörelse, som i huvudsak omfattar läroanstalter på andra stadiet. Av ökningen beräknas 2,5 miljoner euro styras till den kommunala ekonomin.

Kommunikationsministeriet – åtgärdernas effekter i kommunerna

ÖVRIG ÅTGÄRDER: Lagen om transportservice

Lagen om transportservice träder i kraft stegvis under åren 2018-2019. Lagen om transportservice skapar förutsättningar för nya transporttjänster och affärsmöjligheter, vilket kan synas i kommunerna i form av ökad företagsverksamhet och flera arbetsplatser ska öka skatteinkomster. Ur kommunernas synvinkel gäller den viktigaste av de ändringar som träder i kraft 2019 utträttandet av ärenden för andras räkning, som bidrar till att transportservice kan ordnas effektivare än nu. Beställning, kombination och förmedling av skjutsar kan effektiviseras kännbart och kostnaderna för att ordna servicen kan krympas genom att utnyttja öppna gränssnitt. Effekterna för kommunernas ekonomi är dock bero-

ende av hur de utnyttjar det ökade utbudet och möjligheterna att konkurrensutsätta samt kombinera transporter effektivare än nu när marknaden släpps fri.

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

Lagen om stöd för byggande av bredband i glesbygdsområden gäller stödprogrammet Snabbt bredband, inom ramen för vilket det delvis med offentligt stöd byggs bredbandsnät i områden där förbindelser inte annars skulle byggas. De föreslagna lagändringarna trädde i kraft den 1 augusti 2018 (lagen 478/2018). Avsikten är att utnyttja alla pengar som reserverats för stödprogrammet innan det avslutas i slutet av 2020. Av stödprogramfinansieringen återstår 18,5 miljoner euro att bevilja. Kommunernas betalningsandel för bredbandsprojekten är 8, 22 eller 33 procent av de stöddugliga kostnaderna. Minskat tidtabellstryck på genomförandet av projekten och utbyggnaden av förbindelser kan dock allmänt underlätta den ekonomiska situationen för projekten och ordnandet av finansiering i kommunerna. En förutsättning för digitala tjänster i kommunerna är att det finns snabba teleförbindelser som fungerar oklanderligt. Lagändringarna främjar digitaliseringen i kommunerna, eftersom de förbättrar möjligheterna att utnyttja bredbandsstödet och gör det mera lockande att bygga ut bredband.

ÖVRIG ÅTGÄRD: Lagen om trafiksystem och landsvägar

Lagen om trafiksystem och landsvägar trädde i kraft den 1 augusti 2018. Genom lagändringen fastställs riksomfattande enhetliga servicenivåer och kvalitetskrav för väghållningen på statliga landsvägar. Genom lagen skapas en ram för en riksomfattande trafiksystemplanering som omfattar alla trafikformer. För att samordna den med kommunernas trafiksystemplanering krävs att nya samarbetsformer utvecklas, för att trafiksystemets övergripande funktion ska kunna säkerställas. I lagen föreskrivs inte i övrigt om trafiksystemplaneringen i kommuner och städer. Kommunerna ansvarar fortfarande för kommunala vägar och gator, den nya lagen medför ingen ändring i detta avseende.

ÖVRIG ÅTGÄRD: Lagen om enskilda vägar

Den nya lagen om enskilda vägar träder i kraft vid ingången av 2019 och ersätter den gällande lagen om enskilda vägar. Lagreformen gör väglagens verksamhet mera flexibel och klarlägger olika parter ansvar när det gäller byggande och underhåll av enskilda vägar samt trafiken på dem. För att minska kommunernas uppgifter läggs vägnämnderna ner och fastighetsbildningsmyndigheterna övertar de enskilda vägförrättningarna.

I fortsättningen får kommunerna fortfarande besluta fritt om bidrag som beviljas för väghållningen av enskilda vägar. En ändring jämfört med nuläget är att kommunernas bidrag börjar beröras av allmänna bidragskriterier. En enskild väg som beviljas bidrag ska vara

organiserad i form av ett väglag och det ska finnas uppdaterade uppgifter om det i särskilt angivna informationssystem. Kommunens arbetsbörda som bidragsmyndighet kan öka något, eftersom antalet bidragsdugliga enskilda vägar ökar avsevärt till följd av de ändrade bidragskriterierna. Kommunens arbetsbörda påverkas dock av huruvida kommunen har beslutat att understöda enskilda vägar och vilka objekt den beviljar bidrag.

ÖVRIG ÅTGÄRD: Främjande av gång och cykling

Våren 2018 blev kommunikationsministeriet klart med ett nytt program för att främja gång och cykling 2018-2023⁸. Utifrån programmet godkändes den 22 mars 2018 även statsrådets principbeslut om främjande av gång och cykling⁹. Programmet 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), genom vilket staten kan stödja utvecklingen av förhållandena för gång och cykling i kommunerna. Andra sådana åtgärder i programmet som påverkar den kommunala ekonomin är bland annat avskrivningen av det eftersatta underhållet av gång- och cykelvägar samt upprätthållandet och förbättringen av nivån på underhållet av dessa vägar i situationer där vägarnas längd ökar (jfr ovan nämnda investeringsprogram). Anslaget för investeringsprogrammet har ännu inte fastställts.

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 på fastlandet. 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 kunskapsnivån och yrkeskompetensen samt ökar den sociala delaktigheten bland de mest utsatta. Ett genomgående tema är att främja koldioxidneutral ekonomi. I målen för programperio-

8 Programmet för att främja gång och cykling. Kommunikationsministeriets publikationer 5/2018. <http://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/160720>

9 Statsrådets principbeslut om främjande av gång och cykling: <https://valtioneuvosto.fi/paatokset/paatokset/decisionId=0900908f8059d525>

den 2014–2020 ingår bland annat 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. Fram till början av juni 2018 har detta mål uppnåtts väl, eftersom den kommunala och övriga offentliga finansieringens andel var 18,7 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.

I budgetpropositionen för 2019 föreslås det att sammanlagt 670 miljoner euro i EU- och statlig finansiering budgeteras för genomförandet av strukturfondsprogrammen i form av en bevilningsfullmakt, som också innefattar den finansiering som ursprungligen planerades för 2020. Tidigareläggningen av budgeteringen av finansieringen för 2020 underlättar programperiodens stängningsåtgärder samt stödjer ett kontrollerat genomförande av landskapsreformen.

Kommissionen överlämnade sitt förslag till mångårig finansieringsram samt förslag till lagstiftning om den framtida sammanhållningspolitiken i månadsskiftet maj-juni. Hösten 2018 börjar den kommande programperioden 2021–2027 beredas utifrån dem.

ÖVRIG ÅTGÄRD: Integration

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 integrationen har det genomförts perioder av samhällsorientering på det egna språket. För att främja sysselsättningen har invandrares kompetens stärkts bland annat 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 på kalkylmässig grund eller enligt de verkliga kostnaderna. Vilka personer detta inbegriper fastställs med stöd av lagen om främjande av integration. Dessutom planeras det att stödande av kommunerna inom ramen för projek-

tet 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.

År 2019 beräknas 20 370 personer omfattas av ersättningarna till kommunerna, vilket är nästan lika många som uppskattningen för 2018 (20 830 personer). Under tre år betalas kommunerna en kalkylmässig ersättning för personer som fått uppehållstillstånd. Ersättningen är 6 845 euro/år för 0–6-åringar och 2 300 euro/år för dem som fyllt 7 år. För kvotflyktingar betalas ersättning i fyra års tid. Den kalkylmässiga ersättning som betalas till kommunerna 2019 beräknas uppgå till cirka 65,4 miljoner euro.

År 2016 mer än tiofaldigades antalet barn som vistas i landet utan vårdnadshavare jämfört med 2015. Antalet familjegrupper och andra boendeenheter som inrättats för att ordna vård och omsorg för barn som vistas i landet utan vårdnadshavare ligger 2019 fortfarande på en högre nivå än tidigare. År 2015 fick kommunerna sammanlagt 18,3 miljoner euro i ersättning för kostnader för omsorg om minderåriga, då ersättningen 2017 uppgick till 71,4 miljoner euro. År 2019 beräknas kommunernas kostnader för omsorg om minderåriga uppgå till cirka 63,9 miljoner euro.

Till följd av landskaps- och vårdreformen revideras också lagen om främjande av integration. Kommunerna fortsätter att spela en viktig integrationsfrämjande roll. Kommunerna får också efter reformen av integrationslagen ersättning för ordnande av tjänster som främjar mottagande och integration av personer som får internationellt skydd.

ÖVRIG ÅTGÄRD: Pilotförsök med tillväxttjänster

Regeringen har föreslagit att lagen om offentlig arbetskrafts- och företagsservice ändras (RP 62/2018). Syftet är att främja beredskapen inför reformen av tillväxttjänsterna. Ändringarna gör det också möjligt att inleda pilotförsök med tillväxttjänster.

Antalet pilotförsök med tillväxttjänster är totalt 22 och de genomförs i samtliga landskap under NTM-centralernas och arbets- och näringsbyråernas ledning utifrån den befintliga statliga finansieringen. Målet är att inleda pilotförsöken i början av 2019.

Pilotförsöken med tillväxttjänster stödjer landskapen och tjänsteproducenterna vid övergången till nya verksamhetsmodeller. Genom pilotförsöken försöker man göra tjänsterna med ändamålsenliga och kundorienterade samt hitta nya sätt att ordna och producera tjänster. Målet är också att testa konkurrensutsatta verksamhetsmodeller. Under pilotförsöken testas olika innehåll (företagskund, jobbsökarkund) och genomförandemodeller (köpta tjänster, företagande, partnerskap, allians).

Under hälften av pilotförsöken är avsikten att testa en s.k. alliansmodell, där man i större utsträckning än tidigare kan utnyttja även andras kunskaper än de offentliga tjänsteproducenternas.

Merparten av pilotförsöken med tillväxttjänster är fokuserade på tjänster för personkunder, och målgruppen är de som har en svag ställning på arbetsmarknaden. Pilotförsöken är också riktade mot yrkesvals- och karriärhandledningskunder, personer under 30 år samt invandrarkunder som håller på att integreras. Fyra av pilotförsöken med tillväxttjänster är fokuserade på företagstjänster.

I en del av pilotförsöken deltar kommuner bland annat på grund av alliansavtal. I alliansmodellen kommer landskapet och kommunen eller kommunerna överens och planerar sinsemellan hur landskapets tillväxttjänster och kommunernas livskraftstjänster och upphandlingen av dem kan samordnas. I detta arbete kan landskapet och kommunen eller kommunerna skapa en gemensam lägesbild av bland annat arbetsmarknad, kundgrupper och deras servicebehov och samtidigt dela information som sina kundgrupper även på allmän nivå. Pilotförsöken med tillväxttjänster utnyttjar ändamålsenligt och kundorienterade verksamhetsmodeller och erfarenheter från de regionala sysselsättningsförsöken som avslutas vid årsskiftet.

I regeringens proposition föreslås inga ändringar i förutsättningarna för att få arbetslöshetsförmåner. Utgifterna för utkomstskyddet för arbetslösa kan dock förändras, om arbets- och näringsbyråernas serviceprocess ändras i fråga om de processer som köps från tjänsteproducenter och ändringen påverkar ordnandet av sysselsättningsfrämjande tjänster som avses i lagen om utkomstskydd för arbetslösa så att tjänsterna antingen ökar eller minskar. Samtidigt kan ändringarna antingen öka eller minska utgifterna. Förutom staten kan ändringarna påverka Arbetslöshetsförsäkringsfonden, arbetslöshetskassorna och kommunerna.

Social- och hälsovårdsministeriet – åtgärdernas effekter i kommunerna

I social- och hälsovårdsministeriets budgetförslag för 2019 föreslås det några åtgärder som indirekt påverkar kommunernas ekonomi. I övrigt fortsätter beredningen av de projekt som redan inletts under regeringsperioden och verkställigheten av redan vidtagna åtgärder.

ÖVRIG ÅTGÄRD: Minskad ojämlikhet

I samband med budgetmanglingen fattade regeringen beslut om åtgärder för att minska ojämlikheten och människors beroende av grundläggande utkomstskydd. Minimibeloppet av sjuk- och föräldrapenning, rehabiliteringspenning och specialvårdspenning höjs till en nivå som motsvarar arbetsmarknadsstödet. Samtidigt slopas självrisktiden på 55 dagar för sjukdagpenning till minimibelopp. Garantipensionen, pensionsstödet, rehabiliteringspenningen för unga och minimibeloppet av rehabiliteringspenningen inom yrkesinriktad rehabilitering höjs med cirka 9 euro i månaden och gruppen som får pensionsstöd utvidgas till att omfatta nya åldersklasser, vilket minskar användningen av det grundläggande utkomststödet. Även studier och sysselsättning för unga som befinner sig i en svår situation stöds genom att kriterierna för yrkesinriktad rehabilitering för unga lindras och genom att unga i yrkesinriktad rehabilitering i fortsättningen betalas rehabiliteringspenning som deltagandeinkomst under hela den tid rehabiliteringsbeslutet gäller. Dessa åtgärder beräknas minska utgifterna för grundläggande utkomststöd med 5,5 miljoner euro, varav kommunernas andel är 2,75 miljoner euro. Utvidgningen av pensionsstödet till nya åldersgrupper minskar dessutom kommunernas andel av arbetsmarknadsstödet för långtidsarbetslösa. År 2019 är minskningen uppskattningsvis 3 miljoner euro.

ÖVRIG ÅTGÄRD: Justering av kvalitetsrekommendationen för äldreomsorgen

Social- och hälsovårdsministeriets och Kommunförbundets kvalitetsrekommendation för att trygga ett bra åldrande och förbättra servicen har reviderats. Den nya kvalitetsrekommendationen offentliggjordes den 26 juni 2017. Personaldimensioneringen vid effektiviserat serviceboende och på ålderdomshem definieras lösare än hittills. I kvalitetsrekommendationen ändrades grunderna för personaldimensioneringen bland annat genom att man slopade det separata dimensioneringskravet som gäller stödtjänstpersonal, harmoniserade kraven på enheter för serviceboenden med heldygnsomsorg och utnyttjade de möjligheter tekniken ger när dimensioneringen räknas ut. I anslutning till åtgärden förutspås kommunernas utgifter minska lika mycket 2019 som föregående år, dvs. 16,5 miljoner euro, av vilket statsandelen är 4,2 miljoner euro.

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. Finanspolitiska ministerutskottet har våren 2018 linjerat förslag till finansiering och lagstiftning som gäller flygtjänsterna inom den prehospitäl akutsjukvården. En proposition om saken kommer att överlämnas till riksdagen under höstsessionen 2018. Eftersom landskapen inleder sin verksamhet först 2021 i stället för 2019 har avdraget på 23,7 miljoner euro från kommunernas finansieringsandel för läkar- och sjukvårdsheli-

kopterverksamheten tagits med på nytt i kommunernas statsandelar för 2019. I enlighet med vad som beslutades vid budgetmanglingen lämnas det separata finansieringsmomentet i statens budget bort och tas motsvarande anslag med i landskapens statsandel med allmän täckning när verksamheten övergår till landskapen.

ÖVRIG ÅTGÄRD: Besparingar av effektiviseringen av den regionala specialiserade sjukvården

Statsminister Sipiläs strategiska regeringsprogram förutsatte att kostnadsskillnaderna inom den specialiserade sjukvården minskar och att den regionala specialiserade sjukvården ordnas effektivare. På dessa grunder förutsattes att den specialiserade sjukvårdsverksamheten centraliseras, och härigenom eftersträvar man på årsnivå besparingar på 350 miljoner euro enligt nivån 2020.

Hälso- och sjukvårdslagen som antogs 2016 och de förordningar som utfärdats med stöd av den samlar den specialiserade sjukvården och jouren till större enheter. Den övergångstid som författningarna möjliggör går ut i slutet av juni 2018. Vården koncentreras i hög grad genom den kirurgiska operationsverksamheten. Författningarna sätter i regel stopp för operationsverksamheten vid kretssjukhusen med undantag för universitetssjukhusdistrikten. Dygnet runt-jouren koncentreras till större samjourer i huvudsak i anslutning till landskapens centralsjukhus.

I undersökningar har det påvisats att centralisering leder till bättre kvalitet på vården. Centralisering i sig leder däremot inte till mindre kostnader, men erbjuder en bra möjlighet till det. Inom den kommunala hälso- och sjukvården är kostnaderna för jour och upprätthållande av beredskapen betydande, och genom centralisering kan de krympas. Centralisering gör det också möjligt att ändra vårdprocesserna och ge dem en ny form som gör det möjligt att uppnå storproduktionsfördelar.

Författningar räcker således inte ensamma till för att förändra verksamhetsprocesserna, utan det behövs lokala beslut och utveckling av verksamheten. Alla har inte lyckats med detta, utan centralisering har också setts som en möjlighet att utvidga verksamheten och de tillgängliga resurserna. Centralisering har lokalt också använts som grund för nya fastighetsinvesteringar.

ÖVRIG ÅTGÄRD: Aktivmodellen

Aktivmodellen inom utkomstskyddet för arbetslösa togs i bruk i början av 2018. Antalet självriskdagar i början av arbetslösheten minskade genom ändringen från 7 dagar till 5 dagar. Självriskerna utökades till arbetslöshetstiden när arbetslösheten varar över 65 betalningsdagar för arbetslöshetsförmån. Enligt modellen granskas aktiviteten i perioder om

65 utbetalningsdagar för arbetslöshetsförmån. Detta motsvarar ungefär tre månaders oavbruten arbetslöshet. Man kan uppfylla aktivitetskravet genom att under en period av 65 utbetalningsdagar vara 18 timmar i lönearbete, företagare (241 euro företagarinkomst) eller 5 dagar i sysselsättningsfrämjande service som ordnas av arbets- och näringstjänsterna.

Om en person inte uppfyller aktivitetsvillkoret, sänks arbetslöshetsersättningen med 4,65 procent för de följande 65 utbetalningsdagarna. Aktivmodellen har antagits vara kostnadsneutral med undantag för arbetsmarknadsstödet, eftersom antalet nya månader med arbetsmarknadsstöd är få i förhållande till förmånstagarna. Aktivmodellen påverkar kommunernas andel av arbetsmarknadsstödet och utkomststödet. I regeringens proposition har man bedömt att om 25 procent av dem som fått arbetsmarknadsstöd för passiv tid aktiveras till följd av ändringen och 50 procent av dem som fått inkomstrelaterad eller grunddagpenning för passiv tid aktiveras, minskar kommunernas andel av förmånen till dem som fått arbetsmarknadsstöd med 6 miljoner euro medan utkomststödutgifterna ökar med 4 miljoner euro. Om reformen inte har någon inverkan på beteendet, dvs. ingen aktiveras mera än i nuläget, minskar kommunernas andel av förmånen till dem som fått arbetsmarknadsstöd länge med 8 miljoner euro medan utkomststödutgifterna ökar med 6 miljoner euro.

Social- och hälsovårdsministeriet och FPA har inlett ett forskningsprojekt, där man följer aktivmodellens effekter. Målet är att få heltäckande information om hur aktivmodellen har påverkat i synnerhet dem som får arbetsmarknadsstöd och grunddagpenning. Undersökningen producerar också information om hur aktivmodellen har påverkat antalet ansökningar eller beloppet av de olika förmåner som FPA beviljar, såsom utkomststöd, sjukdagpenning eller arbetslöshetspension.

Ett syfte med undersökningen är dessutom att samla information om hur deltagandet i arbete och service har förändrats hos mottagare av arbetsmarknadsstöd och grunddagpenning. I projektet utnyttjas FPAs register.

ÖVRIG ÅTGÄRD: Utvecklande av närstående- och familjevården

Lagstiftningen som gäller närståendevård och familjevård reviderades den 1 juli 2016. Till följd av reformen ökades kommunernas statsandelar med 60 miljoner euro 2016 och 90 miljoner euro 2017. Från och med 2018 utökas statsandelen med 95 miljoner euro per år. Reformen förväntas utöka närstående- och familjevården och spara kostnader för annan service när dyrare vård ersätts med närstående- och familjevård. År 2017 beräknas besparingen vara 120 miljoner euro och 2018 155 miljoner euro. Verkställandet av reformen har främjats som ett led i regeringens spetsprojekt som gäller hemvård för äldre och närståendevård för alla ålderskategorier. Antalet som fick stöd för närståendevård ökade med 3,3 procent från 2016 till 2017. Mest (6,3 %) ökade antalet personer över 85 års som vårdas med

stöd för närståendevård. Hösten 2018 genomför THL en uppföljningsenkät som gäller alla kommuner om de ekonomiska och övriga konsekvenserna av ändringarna av lagstiftningen om närstående- och familjevård. Dessutom har social- och hälsovårdsministeriet tillsatt en enmansutredning, som före den 18 december 2018 ska bedöma metoder att samordna närståendevård och arbetsliv samt de lagändringar som detta förutsätter och deras kostnadseffekter.

Miljöministeriet – åtgärdernas effekter i kommunerna

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

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 miljövårdsmyndigheternas 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 miljövårdsmyndigheten 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. Lagen avses träda i kraft i början av 2019.

LANDSKAPS- OCH VÅRDREFORMEN

Lagstiftningen som gäller landskaps- och vårdreformen behandlas som bäst i riksdagen. Riksdagens grundlagsutskott gav den 1 juni 2018 riksdagens social- och hälsovårdsutskott ett utlåtande om regeringens proposition med förslag till lag om kundens valfrihet inom social- och hälsovården (RP 16/2018) samt om regeringens proposition om en komplettering av propositionen med förslag till lagstiftning om inrättande av landskap och om en reform av ordnandet av social- och hälsovården (RP 15/2017) (RP 15/2018).

I utlåtandet föreslog grundlagsutskottet flera betydande ändringar som påverkar lagstiftningsordningen, och som gällde bland annat tidtabellen och det etappvisa verkställandet av valfriheten, bestämmelserna om skydd för personuppgifter samt tillräckligheten av landskapens finansiering och tryggnad av tillgång till tillräckliga social- och hälsovårdstjänster i undantagssituationer. Enligt utskottet berör de behövliga ändringarna trots sin betydelse ändå inte lagens strukturella lösningar. Därför bedömde utskottet att propositionen kan ändras i riksdagsbehandlingen så att den blir förenlig med grundlagen, förutsatt att beredningen görs omsorgsfullt och tillräckligt med tid reserveras för arbetet.

Utifrån grundlagsutskottets utlåtande och åsikterna hos de experter som utskottet hört utarbetade regeringen ett bemötande² till riksdagen, som överlämnades till social- och hälsovårdsutskottet den 18 juni 2018. I bemötandet preciserar regeringen hur reformen ska föras vidare samt föreslår lösningar på de punkter som grundlagsutskottet samt de experter som utskottet hört har lyft fram i sina utlåtanden.

I slutet av juni 2018 bedömde regeringen att de propositioner som gäller reformen kräver mera tid än beräknat när det gäller riksdagsarbetet. Statsminister Juha Sipilä gav den 27 juni 2018 riksdagen statsministerns upplysning om att skjuta fram landskaps- och vårdreformens ikraftträdande så att landskapen inleder sin verksamhet ett år senare än planerat, i början av 2021.

Landskaps- och vårdreformens innehåll och effekter på den kommunala ekonomin har beskrivits mera ingående i kommunekonomiprogrammet våren 2018, som gäller åren 2019-2022.

¹ Grundlagsutskottets utlåtande 1.6.2018: https://www.eduskunta.fi/FI/vaski/Lausunto/Sivut/PeVL_15+2018.aspx

² Regeringens bemötande 18.6.2018 till social- och hälsovårdsutskottet: https://www.eduskunta.fi/FI/lakiensaataminen/valiokunnat/sosiaali-ja-terveysvaliokunta/Documents/HE_15_2017_HE_16_2018_180618_STM_vastine.pdf

3 Utvecklingsprognos för den kommunala ekonomin och genomförandet av finansieringsprincipen

EXEMPEL OCH CENTRALA OBSERVATIONER:

- År 2018 krymper den kommunala ekonomins resultat klart jämfört med prognosen våren 2018. År 2019 förbättras resultatet endast något jämfört med 2018.
- Verksamhetsutgifterna växer snabbare i kommunerna bland annat genom att inkomstnivån stiger och nedskärningen av semesterpenningen upphör samt när inverkan av statens anpassningsåtgärder minskar.
- Sjukhusbyggnationen upprätthåller en hög investeringsnivå de närmaste åren, och verksamhetens och investeringarnas kassaflöde förblir negativt fram till 2020.
- Anpassningstrycket på ekonomin varierar avsevärt enligt kommunstorleksgrupp. Anpassningstrycket är störst i de minsta kommunerna med färre än 6 000 invånare.

I detta kapitel beskrivs utsikterna för den kommunala ekonomin 2018-2022 utifrån kalkylen över utgiftstrycket för den kommunala ekonomin. Vid granskningen av utvecklingsutsikterna ligger fokus på budgetåret 2019. Finansministeriets ekonomiska avdelning har utarbetat en utvecklingsprognos för den kommunala ekonomin (inkl. Åland) både enligt nationalräkenskaperna och enligt kommunernas räkenskaper så att prognoserna är överensstämmande. I utvecklingsprognosen har åtgärderna i planen för de offentliga finanserna och i statens budgetproposition för 2019 beaktats. Utöver utvecklingsprognosen för den kommunala ekonomin beskrivs effekterna av statens åtgärder enligt kommunstorleksgrupp samt genomförandet av finansieringsprincipen.

3.1 Utvecklingsprognos för den kommunala ekonomin

Utvecklingsprognosen för den kommunala ekonomin för åren 2018–2022 som presenteras i detta kapitel är en belastningskalkyl där man bara beaktat de åtgärder med effekter för den kommunala ekonomin som ingår i planen för den offentliga ekonomin våren 2018 eller i budgetpropositionen för 2019. Kalkylen innehåller inte kommunernas och samkommunernas egna åtgärder efter 2018. Kommunalskatteprocenten har hållits densamma som för 2018. Vård- och landskapsreformen har beaktats i utvecklingskalkylen genom att man tagit bort de utgifter och inkomster som överförs från kommunerna till landskapen enligt den uppdaterade tidtabellen från och med 2021. I tabell 4 beskrivs utvecklingsprognosen för den kommunala ekonomin och i bilaga 4 de poster som överförs från den kommunala ekonomin till landskapsekonomin.

Tabell 4. Den kommunala ekonomins utveckling 2017–2022 enligt kommunernas bokföring, md euro, verkliga priser*

	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Resultatbildning						
1. Verksamhetsbidrag	-27,5	-28,1	-28,9	-30,0	-12,3	-12,7
2. Skatteinkomster	22,5	22,6	23,9	24,6	13,9	13,6
3. Statsandelar, driftsekonomin	8,5	8,7	8,5	9,2	2,5	2,5
4. Finansiella intäkter och kostnader, netto	0,4	0,3	0,2	0,2	0,2	0,2
5. Årsbidrag	4,0	3,4	3,7	3,9	4,2	3,6
6. Avskrivningar	-2,8	-2,9	-3,0	-3,1	-2,9	-3,0
7. Extraordinära poster, netto	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
8. Räkenskapsperiodens resultat	1,3	0,7	0,8	0,9	1,5	0,8
Finansiering						
9. Årsbidrag	4,0	3,4	3,7	3,9	4,2	3,6
10. Extraordinära poster	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
11. Korrigeringsposter till internt tillförda medel	-0,5	-0,5	-0,5	-0,5	-0,5	-0,5
12. Intern finansiering, netto	3,6	3,0	3,3	3,5	3,8	3,3
13. Investeringar i anläggningstillgångar	-4,6	-4,8	-4,8	-4,9	-4,2	-4,2
14. Finansieringsandelar och försäljningsinkomster	1,2	1,2	1,2	1,2	1,1	1,1
15. Investeringar, netto	-3,5	-3,6	-3,7	-3,7	-3,1	-3,1
16. Finansieringsbehov (intern finansiering-investeringar)	0,1	-0,6	-0,4	-0,2	0,8	0,1
17. Länestock	18,4	19,2	19,8	20,2	15,7	15,6
18. Likvida medel	6,4	6,6	6,7	6,9	6,7	6,7
19. Nettoskuld (lån – likvida medel)	12,0	12,6	13,1	13,3	9,0	8,9

*Från och med 2021 påverkas resultaträkningens poster av landskaps- och vårdreformen

Verksamhetsutgifterna inom den kommunala ekonomin ökar snabbare 2018–2022 än de senaste åren. Detta beror bland annat på att behovet av social- och hälsovårdstjänster ökar och på att de åtgärder för att anpassa den kommunala ekonomin som dämpar utgiftsökningen avtar. Dessutom börjar personalutgifterna öka måttligt på nytt bland annat till följd av att inkomstnivån stiger efter att ha sjunkit fyra år i följd. Nettoinvesteringarna ligger kvar på en hög nivå de närmaste åren. Underhållet av det nuvarande byggnadsbeståndet kräver fortfarande omfattande investeringar i reparationer, och dessutom är sjukhusbyggnationen livligt. Verksamhetens och investeringarnas kassaflöde, som återspeglar den kommunala ekonomins behov av lån, förblir negativt ända till 2020 i utvecklingsprognosen. Landskaps- och vårdreformen minskar utgiftstrycket på den kommunala ekonomin från och med 2021 och skuldsättningen inom den kommunala ekonomin bryts.

Det sammanlagda resultatet för räkenskapsperioden och saldot för den kommunala ekonomin håller i år på att bli svagare än vad som förutspåddes i kommunekonomiprogrammet våren 2018. Trots det gynnsamma konjunkturläget stannar utvecklingen av kommunernas skatteinkomster på nära nog samma nivå som i fjol, dvs. nästan 600 miljoner euro under vårens uppskattning (tabell 5). Kommunernas skatteutfall 2018 minskas av de exceptionellt stora förskottsåterbärningarna för 2017 som betalas till de skattskyldiga i december i år samt av korrigeringen av skattetagargruppernas utdelning 2017.

Tabell 5. Kommunernas skatteinkomster 2018—2022, md euro, enligt kommunernas bokföring

	2018	2019	2020	2021	2022
Kommunalskatt	18,9	20,0	20,7	10,3	10,0
Samfundsskatt	1,8	2,0	2,1	1,6	1,6
Fastighetsskatt	1,8	1,9	1,9	1,9	1,9
Skatteinkomster sammanlagt, miljarder euro	22,6	23,9	24,6	13,9	13,6
Genomsnittlig kommunalskattesats	19,86	19,86	19,86	8,33	8,33
Kommunernas andel av intäkterna av samfundsskatten	31,35	31,30	31,30	22,28	22,28

Den kommunala ekonomin 2019

Konjunkturuppgången i Finland förutspås fortsätta även i år. Den ekonomiska tillväxten i Finland avtar dock till en årstillväxt på cirka 1½ procent de kommande åren. På medellång sikt, åren 2021–2022, bedöms den ekonomiska tillväxten återgå till nivån för den potentiella produktionsökningen, dvs. ungefär en procent. Historiskt sett är den förväntade medelsiktiga tillväxten långsam, vilket beror bland annat på att arbetsinsatsen krymper då befolkningen i arbetsför ålder minskar, och på andra strukturella ekonomiska faktorer. Centrala nyckeltal i prognosen för den övergripande ekonomin presenteras i bilaga 2 till programmet.

Den goda ekonomiska och sysselsättningsutvecklingen samt anpassningsåtgärderna enligt regeringsprogrammet skapar balans i den offentliga finanserna under de närmaste åren. Saldot i de offentliga finanserna börjar uppvisa ett överskott vid decennieskiftet och skulden i förhållande till bruttonationalprodukten minskar. Den konjunkturrelaterade stärkningen av de offentliga finanserna tryggar ändå inte hållbarheten i de offentliga finanserna på längre sikt. De strukturella faktorer som belastar de offentliga finanserna skapar tryck på de offentliga finanserna även på 2020-talet. Nästa årtionde riktas det största trycket på utgiftsökningar mot vård- och omsorgsutgifterna när befolkningen åldras.

Räkenskapsperiodens resultat inom den kommunala ekonomin beräknas bli något bättre 2019 än innevarande år. Omkostnaderna ökar eftersom behovet av social- och hälsovårdstjänster växer och dessutom höjs lönerna inom kommunsektorn och konkurrenskraftsavtalets nedskärning av semesterpenningen upphör. I kalkylen över utgiftstrycket syns den ökade efterfrågan på kommunal service till följd av åldrandet i form av ökade inköpsutgifter. De avtalsenliga förhöjningarna inom kommunsektorn höjer lönesumman inom den kommunala ekonomin med i medeltal 2,4 procent 2019. År 2019 försvinner å andra sidan också kostnadseffekten av den resultatbaserade engångsposten, vilket beräknas minska löneutgifterna med cirka 0,7 procent 2019. År 2019 påskyndas ökningen av löneutgifterna inte bara på grund av de avtalsenliga förhöjningarna utan också för att konkurrenskraftsavtalets nedskärning av semesterpenningen upphör. Semesterpenningar på sammanlagt drygt 300 miljoner euro blir åter en kostnad inom den kommunala ekonomin. Nedskärningen av semesterpenningarna 2019 gäller semesterkvalifikationsåret 1.4.2018–31.3.2019. På grund av periodiseringsprincipen riktas cirka 75 procent av kostnaderna för att nedskärningen av semesterpenningen upphör till 2019 och resten till 2020. Även investeringsutgifterna ligger kvar på en hög nivå på grund av den livliga sjukhusbyggnationen.

Regeringsprogrammet innehåller flera åtgärder som syftar till att minska kommunernas utgifter. Åtgärdernas spareffekter har inte just ändrats jämfört med de uppskattningar som användes i vårens utvecklingsprognos. I utvecklingsprognosen har man antagit att effektiviseringen av den regionala specialiserade sjukvården möjliggör besparingar på sammanlagt 100 miljoner euro under åren 2018-2019. När det gäller konkurrenskraftsavtalets förlängning av årsarbetstiden bygger utvecklingsprognosen fortfarande på att förlängningen av arbetstiden ger besparingar. I utvecklingsprognosen för den kommunala ekonomin har förlängningen av årsarbetstiden beräknats minska verksamhetsutgifterna med 75 miljoner euro 2018 och 45 miljoner euro 2019.

Den slutliga effekten av regeringens åtgärder i utvecklingsprognosen som stärker den kommunala ekonomin samt av konkurrenskraftsavtalet är beroende av bland annat hur kommunerna och samkommunerna utnyttjar sparmöjligheten. Det finns en risk för att åtgärdernas spareffekt blir mindre än vad som antagits i utvecklingsprognosen. De ändringar som förslås i statsandelssystemet och som har samband med landskaps- och vårdrefor-

men uppmuntrar å andra sidan 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.

Inkomsterna i den kommunala ekonomin växer snabbare än utgifterna 2019, då skatteinkomsterna börjar öka på nytt. Till följd av detta förbättras också årsbidraget något jämfört med i år. Kommunernas skatteinkomster ökar snabbare bland annat på grund av det exceptionellt låga skatteinkomstutfallet 2018 och en ökning av skatteinkomsterna av engångsnatur, som beror på att beskattningen börjar färdigställas vid olika tidpunkter för olika skattskyldiga¹⁰. Till följd av detta tidigareläggs betalningen av kvarskatt, vilket ökar skatteinkomsterna 2019. Statsandelarna sjunker jämfört med i år, vilket bland annat beror på att kostnadsfördelningen mellan kommunerna justerats. Justeringen av kostnadsfördelningen mellan staten och kommunerna utifrån de faktiska kostnaderna 2016 minskar kommunernas statsandel för basservice med drygt 200 miljoner euro. I enlighet med regeringsprogrammet görs dessutom ingen indexhöjning av statsandelarna till kommunerna 2019.

10 När beskattningen slutförs vid olika tidpunkter för olika skattskyldiga inflyter inkomstskatten och redovisas den till skattetagarna tidigare än nu. Betalningsdagarna för skatteåterbäringar och förfallodagarna för kvarskatt bestäms från och med beskattningen för skatteåret 2018 i enlighet med när beskattningen slutförs för enskilda skattskyldiga. Månadsspridningen i fråga om redovisningarna till kommunerna krymper, dvs. skatterna redovisas till kommunerna i jämnare takt än nu, särskilt i slutet av kalenderåret. Personkundernas kvarskatter inflyter och skatteåterbäringarna betalas tidigare än nu. Över tre fjärdedelar av personkundernas skatteåterbäringar betalas i augusti, då de för närvarande har dragits av från redovisningarna för november. Fastighetsskatten redovisas till kommunerna tidigare och jämnare än nu, i huvudsak mellan juli och november.

HUR NEDSKÄRNINGARNA AV SEMESTERPENNINGEN SAMT RESULTATPOTTEN PÅVERKAR KOSTNADSUTVECKLINGEN OCH INKOMSTNIVÅINDEX INOM DEN KOMMUNERNA EKONOMIN

KT Kommunarbetsgivarna och kommunsektorns huvudavtalsorganisationer undertecknade i september 2016 kommunala tjänste- och arbetskollktivavtal enligt konkurrenskraftsavalet. Som en del av konkurrenskraftsavalet kom man inom den kommunala sektorn överens om att sänka semesterpenningen med 30 procent. Sänkningen gäller semesterkvalifikationsåren 1.4.2016-31.3.2017, 1.4.2017-31.3.2018 och 1.4.2018-31.3.2019. Trots att semesterpenningen för semesterkvalifikationsåret 1.4.2016-31.3.2017 i huvudsak betalades sommaren 2017, bokfördes nedskärningen på prestationsbasis i boksluten för 2016-2017 (Bokföringsnämndens kommunsektions utlåtande 114/ 2016). Nedskärningens minskande inverkan på personalutgifterna inom den kommunala ekonomin riktades därför till 75 procent till 2016 och resten till 2017. När nedskärningen upphör riktas på motsvarande sätt 75 procent av den stigande inverkan på personalkostnaderna till 2019 och resten till 2020.

Inverkan av nedskärningen av semesterpenningen inom den offentliga sektorn syns i inkomstnivåindex vid olika tidpunkter. Inverkan av nedskärningen av semesterpenningarna för semesterkvalifikationsåret 1.4.2016-31.3.2017 riktades till kommunsektorns inkomstnivåindex så att det utjämnades till 2017. På motsvarande sätt höjs inkomstnivåindex 2020 när nedskärningen av semesterpenningen upphör.

Förutom nedskärningen av semesterpenningen finns det en annan engångspott som för viss tid påverkar personalutgifterna och inkomstnivåindex under tidsperioden för utvecklingsprognosen för den kommunala ekonomin. KT Kommunarbetsgivarna och kommunsektorns huvudavtalsorganisationer kom i februari 2018 överens om att betala en resultatbaserad engångspott.

Enligt avtalet betalas tjänsteinnehavare och arbetstagare vilkas anställningsförhållande till kommunen eller samkommunen har börjat senast 3.9.2018 och fortgått oavbrutet till åtminstone 18.11.2018, en separat engångspott i samband lönebetalningen i januari 2019. Eftersom arbetsgivarens skyldighet att betala den resultatbaserade potten uppkommer redan under 2018, bokförs potten enligt bokföringsnämndens kommunsektions rekommendation i sin helhet i bokslutet för 2018 som kostnad och resultatreglering (Bokföringsnämndens kommunsektions utlåtande 117/2018).

I inkomstnivåindex syns engångspottens inverkan 2019 och 2020, dvs. pottens kostnadseffekt höjer inkomstnivåindex 2019 och slopan det av potten sänker inkomstnivåindex 2020.

	2016	2017	2018	2019	2020
	%				
Inverkan av nedskärningen av semesterpenningen på den kommunala ekonomins arbetskraftskostnader	-1,10	-0,37		1,10	0,37
Inverkan av nedskärningen av semesterpenningen på kommunsektorns inkomstnivåindex		-1,46			1,46
Resultatpottens inverkan på den kommunala ekonomins arbetskraftskostnader			0,67	-0,67	
Resultatpottens inverkan på kommunsektorns inkomstnivåindex				0,67	-0,67

3.2 Trycket på att anpassa ekonomin, enligt kommunstorleksgrupp

Enligt kommunallagen ska kommuneekonomiprogrammet innehålla en bedömning av förändringarna i kommunernas strukturella saldo både med beaktande av utvecklingen i hela landet och enligt kommunstorleksgrupp. I detta kommuneekonomiprogram fokuseras bedömningen enligt kommunstorleksgrupp i enlighet med statens budgetproposition på 2019, men i programmet presenteras också en bedömning för 2020.

Balansen i kommunernas finansiering beskrivs i programmet med hjälp av begreppet verksamhetens och investeringarnas kassaflöde. Enklare uttryckt beskriver detta nyckeltal trycket på att öka lånestocken (negativt nyckeltal) eller den kalkylerade möjligheten till bland annat låneamorteringar eller sänkningar av skattesatsen (positivt nyckeltal).

I tabell 6–7 presenteras kommunernas strukturella saldo per storleksgrupp samt en kalkyl över trycket på att höja inkomstskattesatsen. Kalkylerna grundar sig på kommunspecifika uppskattningar – gjorda vid finansministeriet utifrån utvecklingen i hela landet – av utvecklingen av skatteinkomsterna och statsandelarna, den skatteinkomstbaserade utjämnningen 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.

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 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 beräkningarna¹¹.

¹¹ 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 avsevärt enligt kommunstorleksgrupp under de granskade åren (tabell 6).

Tabell 6. Uppskattning av kommunernas kalkylerade avvikelser från finansiell balans (verksamhetens och investeringarnas kassaflöde) 2017–2020 enligt kommunstorleksgrupp, mn euro

Verksamhetens och investeringarnas kassaflöde (mn €)	2017	2018	2019	2020
Mer än 100 000 inv., tot. inv. och kommuner = 2 146 645 inv. och 9 kommuner (kommunind. 2018)	357,0	143,8	298,3	445,3
40 001 – 100 000 inv., = 1 014 830 inv. och 17 kommuner	47,3	-152,0	-155,6	-148,8
20 001 – 40 000 inv., = 821 947 inv. och 30 kommuner	29,2	-92,3	-96,9	-88,0
10 001 – 20 000 inv., = 610 114 inv. och 42 kommuner	-11,5	-111,9	-140,0	-132,3
6 001 – 10 000 in., = 456 905 inv. och 58 kommuner	21,6	-98,1	-135,4	-146,1
Färre än 6 000 inv., = 433 200 inv. och 139 kommuner	21,7	-89,5	-148,4	-175,1
FASTLANDSFINLANDS KOMMUNER SAMMANLAGT	465,2	-400,0	-377,8	-244,9

Verksamhetens och investeringarnas kassaflöde försämras avsevärt 2018 jämfört med föregående år. Orsaken till detta är att skatteinkomsterna och statsandelarna ökar endast litet, och detta leder till att årsbidraget krymper jämfört med föregående år. Samtidigt ökar ändå investeringarna. Situationen antas förbättras de följande åren eftersom skatteinkomsterna ökar, 2019 försämras dock situationen i framför allt små kommuner genom att statsandelarna minskar. Verksamhetens och investeringarnas kassaflöde är positivt 2019 endast i de största kommuner som har mer än 100 000 invånare. Sämst är situationen i kommuner med 40 000–100 000 invånare och kommuner med färre än 6 000 invånare. Jämfört med föregående år försämras den finansiella balansen 2019 mest i små kommuner med färre än 6 000 invånare.

År 2020 bedöms årsbidraget öka avsevärt, eftersom driftsekonomin nettoutgifter (verksamhetsbidraget) ökar långsammare än skattefinansieringen. År 2020 är verksamhetens och investeringarnas kassaflöde fortfarande positivt endast i de största kommuner som har mer än 100 000 invånare. Den finansiella balansen förbättras emellertid något även i de andra kommunstorleksgrupperna, medan undantag av de minsta kommunstorleksgrupperna. Situationen är sämst 2020 i kommuner med färre än 6 000 invånare.

Den förbättrade finansiella balansen i verksamheten och investeringarna 2020 antas synas så att ökningen av lånestocken avtar något i hela landet. Lånebehovet tycks dock minska endast i kommuner med mer än 100 000 invånare.

Tabell 7. 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 2019—2020

Det kalkylerade trycket på att höja skattesatsen (%)	2019	2020
Mer än 100 000 inv., tot. inv- och kommuner = 2 146 645 inv. och 9 kommuner (kommunind. 2018)	-0,67	-0,96
40 001 – 100 000 inv., = 1 014 830 inv. och 17 kommuner	0,88	0,81
20 001 – 40 000 inv., = 821 947 inv. och 30 kommuner	0,64	0,56
10 001 – 20 000 inv., = 610 114 inv. och 42 kommuner	1,41	1,30
6 001 – 10 000 inv., = 456 905 inv. och 58 kommuner	1,91	2,01
Färre än 6 000 inv., = 433 200 inv. och 139 kommuner	2,50	2,89
FASTLANDSFINLANDS KOMMUNER SAMMANLAGT, UTGÅNGSNIVÅ 19,87 %	0,36	0,22

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 bli något bättre 2020. När den finansiella balansen förbättras har kommunerna inte längre lika stort behov av att höja skattesatsen. I andra än den största kommunstorleksgruppen finns dock fortfarande ett kalkylerat tryck på att höja skattesatsen. Trycket på att höja inkomstskattesatsen är fortfarande störst i de minsta kommunstorleksgrupperna.

Antalet kommuner med negativt årsbidrag och underskott beräknas öka

Antalet kommuner med ett negativt årsbidrag har hållits på en låg nivå under de senaste bokslutsåren. Enligt boksluten för 2017 var antalet sådana kommuner 4, vilket är det lägsta antalet under tiden med kommunernas nuvarande bokföringspraxis, som infördes 1997. Enligt den kommunspecifika kalkylen kommer antalet kommuner med ett negativt årsbidrag dock att börja öka 2018 och ökningen fortsätter till 2020 (tabell 8).

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 2018–2020 kommer enligt prognosen nästan alla kommuner med ett negativt årsbidrag att vara kommuner med färre än 6 000 invånare.

Under granskningsperioden beräknas också antalet kommuner med underskott öka och ligga på en betydligt högre nivå än enligt de senaste boksluten 2017. Med tanke på utvärderingsförfarandet för kommuner som befinner sig i en särskilt svår ekonomisk ställning (det s.k. kriskommunsförfarandet) leder den ovannämnda utvecklingen enligt koncernboksluten för 2017 och 2018 till att fyra kommuner på basis av underskott i balansräkningen (underskottskriteriet är -500 och -1 000 euro/invånare två år i följd) eventuellt kommer att omfattas av förfarandet 2019. Antalet kommuner som börjar omfattas av utvärderingsförfarande bedöms öka 2020.

Tabell 8. Antal kommuner med negativt årsbidrag och underskott 2017—2020

Åren 2017 -2022, kommunindelningen 2018 används	2017	2018	2019	2020
Negativt årsbidrag, kommuner st.	4	24	54	73
Underskott i balansräkningen, kommuner st.	23	38	60	74

3.3 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 avvikelsen. Kalkylerna grundar sig på den utvecklingsprognos för den kommunala ekonomin som presenteras i kommunekonomiprogrammet.

Enligt den kommunspezifika kalkylen över utgiftstrycket finns det fortfarande mycket stora skillnader i kommunernas möjligheter att balansera sin ekonomi (tabell 9). År 2019 finns det ett kalkylerat tryck på att höja inkomstskattesatsen i tre fjärdedelar av kommunerna och i en fjärdedel av kommunerna finns det ett tryck på att höja skattesatsen med över 3 procentenheter. I en fjärdedel av kommunerna tycks det åter finnas en kalkylerad möjlighet att sänka skattesatsen, men hos ungefär hälften av kommunerna som har möjlighet att sänka skattesatsen är sänkningens möjlighet mindre än en procentenhet.

Tabell 9. Kalkylerat tryck på att höja och möjlighet att sänka inkomstskattesatsen 2019—2020

%-enheter	Tryck på att höja och möjlighet att sänka inkomstskattesatsen	
	2019 antal kommuner	2020 antal kommuner
Förhöjningstryck över 3	82	92
Förhöjningstryck 2-3	40	37
Förhöjningstryck 1-2	50	51
Förhöjningstryck 0-1	54	50
FÖRHÖJNINGSTRYCK, SAMMANLAGT	226	230
Möjlighet till sänkning 0-1	32	34
Möjlighet till sänkning 1-2	24	19
Möjlighet till sänkning 2-3	9	8
Möjlighet till sänkning över 3	4	4
MÖJLIGHET TILL SÄNKNING, SAMMANLAGT	69	65
SAMMANLAGT	295	295
Förändring i lånestocken, mn euro	377,8	244,9

Den ovannämnda kalkylen innebär inte att en våg av sådana höjningar av skattesatserna faktiskt äger rum, utan den beskriver sammantaget förändringstrycket i förhållande till de ekonomiska variabler som kommunerna kan besluta om. Utifrån utvecklingsprognosen för den kommunala ekonomin ökar kommunernas finansieringstryck under 2019, men i kalkylerna har man inte kunnat beakta bland annat kommunernas egna beslut om inkomster, utgifter eller anpassningsåtgärder. Därmed blir det strukturella saldot slutligen sannolikt bättre än den kalkylerade utvecklingen. Den viktigaste iakttagelsen är att det finns stora skillnader mellan de olika kommunerna.

BILAGOR

Bilaga 1. Statsbidrag till kommuner och samkommuner 2017—2019 (mn euro) och förändring 2018—2019 (%)

Moment		2017	2018	2019	Förändring 2018-2019, %
	Kalkylerade statsandelar	9 539	9 627	9 538	-0,9 %
28.90.30	FM	8 606	8 577	8 491	-1,0 %
flera moment	UKM	933	1 051	1 047	-0,3 %
	därav samkommuner	905	988	993	0,5 %
	Övriga statsbidrag				
25.50.20	JM, Valutgifter	10	30	27	
	JM SAMMANLAGT	10	30	27	
Brandskyddsfonden	Understöd till kommunerna	5	5	5	
	IM SAMMANLAGT	5	5	5	
28.70.05	Stöd och handledning i samband med beredningen och genomförandet av landskapsreformen och social- och hälsovårdsreformen ¹	33	141	0	
28.90.31	Understöd för kommunsammanslagningar	27	8	4	
28.90.32	Statsunderstöd till kommunernas incitamentsystem			30	
	FM SAMMANLAGT	61	149	34	
Flera moment	UKM, understöd enligt prövning	231	249	229	
	varav samkommunernas andel	34	35	34	
	UKM SAMMANLAGT	231	249	229	
30.20.01 (30.20.03 åren 2017—2018)	Landsbyggsverkets omkostnader: ersättningar till kommunerna inom landskapet Åland för handhavande av verkställighetsuppgifter beträffande lantbruksstödet	0,05	0,05	0,05	
30.20.20	Veterinärvård och bekämpning av växtskadegörare: ersättning för den tillsyn över djurs hälsa och välbefinnande som kommunerna ordnar	4	4	4	
30.20.41	EU-inkomststöd och EU-marknadsstöd: systemet med utdelning i skolan	1	1	1	
30.20.46	Systemet med utdelning i skolan			0,2	
	JSM SAMMANLAGT	6	6	6	
31.10.41	Statsbidrag för byggande och upprätthållande av vissa flygplatser	1	1	1	
31.30.63	Köp och utvecklande av kollektivtrafiktjänster	35	35	35	
31.30.42	Statsunderstöd för utbildning	1	1	1	
	KM SAMMANLAGT	37	37	37	

¹ Finansieringen av stöd och handledning i samband med beredningen och genomförandet av landskapsreformen och social- och hälsovårdsreformen har anvisats landskapsförbunden, dvs. samkommunerna, 2017 och 2018. År 2019 anvisas finansieringen landskapens temporära beredningsorgan.

Moment		2017	2018	2019	Förändring 2018-2019, %
32.30.51	Offentlig arbetskrafts- och företagservice / betalning av lönesubvention till kommunerna	25	26	27	
32.50.40	Införande av regionala innovationer och försök			3	
32.70.30	Statens ersättningar till kommunerna för ordnande av tjänster för personer som får internationellt skydd	207	214	197	
	ANM SAMMANLAGT	232	240	227	
33.03.31	Främjande av hälsa och välfärd	22	19	0	
33.10.57	Statsandel till kommunerna för grundläggande utkomststöd	25	0	0	
33.20.31	Statlig ersättning till kommunerna för anordnande av arbetsverksamhet i rehabiliteringssyfte	27	27	27	
33.20.50, 51 och 52	Lönesubvention till kommunerna	62	74	74	
33.50.51	Ersättning för skada, ådragen i militärtjänst	33	32	31	
33.50.56, 57 och 58	Utgifter för rehabilitering av frontveteraner och statsunderstöd för rehabilitering av frontveteraner	40	41	77	
33.60.30	Statlig ersättning för kostnaderna för riksomfattande beredskap inom hälso- och sjukvården	0,5	1	0,5	
33.60.32	Statlig ersättning till hälso- och sjukvårdsenheter för forskning på universitetsnivå	20	21	21	
33.60.33	Statlig ersättning till hälso- och sjukvårdsenheter för utgifterna för läkar- och tandläkarutbildning	94	95	96	
33.60.34	Statlig ersättning till hälso- och sjukvårdsenheter för kostnaderna för rättspsykiatriska undersökningar och patientöverföringar	15	15	15	
33.60.36	Statsunderstöd för att säkerställa social- och hälsovårdstjänster på samiska	0,5	0,5	0,5	
30.60.37	Ersättningar till kommunerna för kostnader för brådskande socialvård	0	5	5	
33.60.38	Statsunderstöd för kostnader för pilotprojekt med valfrihet	30	99	0	
33.60.63	Statsunderstöd för verksamheten vid kompetenscentrum inom det sociala området	3	3	3	
33.60.64	Statlig ersättning för kostnaderna för ordnande av medling vid brott	6	7	7	
33.80.50	Statlig ersättning för förvaltningsuppgifterna för avbytarservicen för lantbruksföretagare	16	16	15	
	SHM SAMMANLAGT	389	456	373	
Lag om oljeskyddsfonden 1406/2004	Ersättningar till de lokala räddningsväsendena för kostnaderna för förvärv och upprätthållande av oljebekämpningsberedskapen	14	10	10	
Statens bostadsfond	Fullmakt att bevilja understöd för byggande av kommunalteknik i avsiktsförklaringskommuner	15	15	15	
Statens bostadsfond	Områdesspecifikt understöd	4	0	0	
35.10.61	Främjande av vatten- och miljövård	1	1	1	
35.20.30	Förebyggande av ekonomiska problem bland hyresgäster	0	1	1	
	MM SAMMANLAGT	30	27	27	
	Övriga statsbidrag sammanlagt, mn euro	1 000	1 199	965	-19,5 %
	STATSBIDRAG SAMMANLAGT, MN EURO	10 539	10 826	10 502	-3,0 %

Bilaga 2. Den totalekonomiska utvecklingen och vissa bakgrundsantaganden

	2017	2018	2019	2020	2021	2022
BNP OCH SYSSLESÄTTNING						
BNP:s värde, md euro	223,8	234,2	242,4	251,0	258,7	266,8
BKT, volymförändring, %	2,8	3,0	1,7	1,6	1,1	1,0
Antalet sysselsatta, förändring, %	1,0	2,6	0,9	0,6	0,1	0,0
Arbetslöshetsgrad, %	8,6	7,4	6,9	6,6	6,6	6,6
Sysselsättningsgrad (15-64-åringar), %	69,6	71,7	72,4	73,0	73,2	73,3
Lönesumma, förändring, %	2,2	4,2	3,5	3,6	3,0	3,1
Pensionsinkomster, förändring, %	2,8	3,3	3,4	3,5	3,6	3,7
PRISER OCH KOSTNADER, %						
Allmän inkomstnivå, förändring	0,2	1,8	2,6	3,0	2,9	3,1
Kommunernas inkomstnivå, förändring	-1,0	1,3	3,3	3,2	2,5	2,7
Konsumentpriser, förändring	0,7	1,1	1,4	1,6	1,8	2,0
Byggnadskostnadsindex	0,3	2,4	2,4	2,2	2,2	2,2
Basprisindex för hemmamarknadsvaor	5,2	4,8	3,1	2,3	2,1	2,0
Statsandelsindex:						
Prisindex för basservicen ¹ , förändring	-1,2	1,1	2,1	2,6	1,8	2,2
Statsandelsindex, förändring	-1,0	1,1	1,3	2,3	1,8	2,2
KOMMUNARBETSGIVARENS SOCIALSKYDDSAVGIFTER, %						
Sjukförsäkringsavgift	1,1	0,9	0,8	1,3	1,3	1,3
Arbetslöshetsförsäkringspremie	3,2	2,5	2,0	2,0	1,6	1,6
Pensionsavgift (KomPL)	22,0	21,6	21,2	20,8	20,4	19,9
Lärarnas pensionsavgift	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
Kommunarbetsgivarens avgifter sammanlagt	26,9	25,7	24,6	24,8	24,0	23,5
DE FÖRSÄKRADES SOCIALSKYDDSAVGIFTER, %						
Löntagares arbetslöshetsförsäkringspremie	1,60	1,90	1,50	1,50	1,30	1,30
Löntagares pensionsavgift, under 53 år	6,15	6,35	6,75	7,15	7,15	7,15
Löntagares pensionsavgift, över 53 år	7,65	7,85	8,25	8,65	8,65	8,65
Poängtal för ArPL-index	2534	2548	2582	2624	2675	2729
ArPL-index, förändring	0,6	0,6	1,3	1,6	2,0	2,0
Poängtal för FP-index	1617	1617	1617	1640	1668	1698
FP-index, förändring	-0,9	0,0	0,0	1,4	1,7	1,8

¹ Prisindex för basservice, där nedskärningar av semesterpenningen 2016 och 2017 och återställandet av den 2019 och 2020 har beaktats.

Bilaga 3. Kommunernas och samkommunernas utgifter 2017-2022, md euro, verkliga priser

	2017	2018	2019	2020	2021	2022
1.VERKSAMHETSUTGIFTER	36,7	37,4	38,4	39,7	19,9	20,4
Löneutgifter	20,2	20,3	20,7	21,2	10,7	11,0
Löner	15,9	16,1	16,6	16,9	8,6	8,9
Övriga personalutgifter	4,3	4,2	4,1	4,3	2,1	2,1
Inköp	13,1	13,6	14,1	14,9	7,0	7,2
Understöd	2,2	2,2	2,2	2,2	1,5	1,5
Övriga verksamhetsutgifter	1,2	1,3	1,3	1,4	0,7	0,7
2.VERKSAMHETSINKOMSTER	9,2	9,3	9,4	9,7	7,5	7,7
3.VERKSAMHETSBRIDG (=2-1)	-27,5	-28,1	-28,9	-30,0	-12,3	-12,7
4.Ränteutgifter, brutto	0,31	0,39	0,44	0,48	0,43	0,46
5.Investeringar, brutto	4,6	4,8	4,8	4,9	4,2	4,2
6. BRUTTOUTGIFTER (=1+4+5)	41,7	42,6	43,6	45,1	24,5	25,1
7. Bruttonationalprodukt, md euro	223,8	234,2	242,4	251,0	258,7	266,8
8. Verksamhetsutgifter, % av BNP	16,4	16,0	15,8	15,8	7,7	7,6
9. Bruttoutgifter, % av BNP	18,6	18,2	18,0	18,0	9,5	9,4
10. Totala inkomster, % av BNP	18,8	18,1	18,0	18,1	9,9	9,6
11. Verksamhetsinkomster, % av verksamhetsutgifterna	25,1	24,8	24,6	24,3	37,9	37,8

Bilaga 4. Poster som överförs från den kommunala ekonomin till landskapsekonomi, md euro, enligt nivå 2020*

VERKSAMHETSUTGIFTER	21,1
Löneutgifter	10,8
Löner	8,6
Övriga personalutgifter	2,2
Inköp	8,9
Understöd	0,8
Övriga verksamhetsutgifter	0,7
VERKSAMHETSINKOMSTER	3,2
Försäljningsinkomster	1,0
Avgiftsinkomster	1,6
Övriga inkomster och understöd	0,5
VERKSAMHETSBRIDRAG	-17,9
Avskrivningar	0,4
NETTOKOSTNADER	-18,3

*De skulder som överförs till landskapssektorn är 4,1 md euro enligt nivå 2021

FINANSMINISTERIET

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

ISSN 1797-9714 (pdf)

ISBN 978-952-251-974-0 (pdf)

Oktober 2018