



VALTIOVARAINMINISTERIÖ  
FINANSMINISTERIET

# Kommunekonomiprogrammet 2024–2027 Våren 2023

Kommunärenden

Finansministeriets publikationer – 2023:44

Finansministeriets publikationer 2023:44

# Kommunekonomiprogrammet 2024–2027

Våren 2023

Finansministeriet Helsingfors 2023

**Julkaisujen jakelu**

Distribution av publikationer

**Valtioneuvoston  
julkaisuarkisto Valto**

Publikations-  
arkivet Valto

[julkaisut.valtioneuvosto.fi](http://julkaisut.valtioneuvosto.fi)

**Julkaisumyynti**

Beställningar av publikationer

**Valtioneuvoston  
verkkokirjakauppa**

Statsrådets  
nätbokhandel

[vnjulkaisumyynti.fi](http://vnjulkaisumyynti.fi)

Finansministeriet

CC BY-NC-ND 4.0

ISBN pdf: 978-952-367-450-9

ISSN pdf: 1797-9714

Layout: Statsrådets förvaltningsenhet, publikationsverksamheten

Helsingfors 2023

## Kommunekonomiprogrammet 2024–2027 Våren 2023

<b>Finansministeriets publikationer 2023:44</b>		<b>Tema</b>	Kommunärenden
<b>Utgivare</b>	Finansministeriet		
<b>Utarbetad av</b>	Finansministeriet		
<b>Språk</b>	svenska	<b>Sidantal</b>	107

### Referat

Kommunekonomiprogrammet 2024–2027 har upprättats i samband med beredningen av den tekniska planen för de offentliga finanserna våren 2023. Den kommunala ekonomins tillstånd och effekterna av regeringens åtgärder på den kommunala ekonomin beskrivs i programmet utifrån den nyaste information som finns tillgänglig.

Kommunalekonomiprogrammet fördjupar bedömningen av den del i planen för de offentliga finanserna som gäller kommunernas ekonomi. Syftet med kommunekonomiprogrammet är att bedöma läget inom den kommunala ekonomin och kommunernas möjligheter att klara av att ordna basservice i enlighet med de åtgärder som anges i budgetförslaget och planen för de offentliga finanserna. I programmet prioriteras granskningen av utvecklingsperspektiven för den kommunala ekonomin och av regeringsåtgärder med verkningar för den kommunala ekonomin. Effekterna av åtgärderna bedöms utifrån den kommunala ekonomin som helhet, enligt kommunstorleksgrupp och med avseende på genomförandet av finansieringsprincipen fram till 2027. Finansministeriets ekonomiska avdelning har berett utvecklingsprognosen för den kommunala ekonomin, som beskrivs i kommunekonomiprogrammet med de begrepp som används i kommunernas bokföring. Programmet är i likhet med planen för de offentliga finanserna teknisk till sin natur, och medför inte några betydande nya åtgärder eller riktlinjer som påverkar kommunernas ekonomi. Programmet innehåller heller inte några antaganden om kommande åtgärder som påverkar kommunernas ekonomi eller eventuella målsättningar som nästa regering fastslår för kommunernas ekonomi.

Kommunekonomiprogrammet har beretts i ett sekretariat som utsetts av finansministeriet och där alla centrala ministerier som bereder lagstiftning om kommunernas uppgifter och statliga åtgärder som påverkar den kommunala ekonomin samt Finlands Kommunförbund är representerade. Förhandlingarna mellan staten och kommunerna har förts vid delegationen för kommunal ekonomi och kommunal förvaltning, samt vid den ekonomisektion som utför det beredande arbetet. Regeringen har behandlat kommunekonomiprogrammet vid förhandlingarna om planen för de offentliga finanserna våren 2023.

### Nyckelord

kommunalekonomi, statsbidrag till kommunerna, kommunernas uppgifter, kommunernas skatteinkomster, kommunärenden, kommuner, kommunernas inkomster, kommunernas utgifter, kommunkoncerner, kommunekonomiprogrammet

<b>ISBN PDF</b>	978-952-367-450-9	<b>ISSN PDF</b>	1797-9714
<b>URN-adress</b>	<a href="https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-367-450-9">https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-367-450-9</a>		

## Kuntatalousohjelma vuosille 2024–2027 Kevät 2023

### Valtiovarainministeriön julkaisuja 2023:23

**Julkaisija** Valtiovarainministeriö

### Teema

Kunta-asiat

**Yhteisötekijä** Valtiovarainministeriö

**Kieli** ruotsi

### Sivumäärä

107

### Tiivistelmä

Kuntatalousohjelma vuosille 2024–2027 on laadittu kevään 2023 teknisen julkisen talouden suunnitelman (JTS) valmistelun yhteydessä. Kuntatalouden tilaa ja hallituksen toimenpiteiden vaikutuksia kuntien talouteen kuvataan ohjelmassa uusimpien käytössä olevien tietojen ja arvioiden pohjalta.

Kuntatalousohjelma syventää julkisen talouden suunnitelman kuntataloutta koskevaa arviointia. Kuntatalousohjelman tarkoituksena on arvioida kuntatalouden tilaa ja kuntien mahdollisuuksia selvittää peruspalvelujen järjestämisestä talousarvioesityksen ja julkisen talouden suunnitelman mukaisilla toimenpiteillä. Kuntatalousohjelman painopiste on kuntatalouden kehitysnäkymien ja hallituksen kuntatalouteen vaikuttavien toimenpiteiden tarkastelussa. Toimenpiteiden vaikutuksia arvioidaan koko kuntatalouden lisäksi kuntakokoryhmittäin sekä rahoitusperiaatteen toteutumisen näkökulmasta vuoteen 2027 asti. Valtiovarainministeriön kansantalousosasto on valmistellut kuntatalouden kehitysarvion, joka esitetään kuntatalousohjelmassa kuntien kirjanpidon käsittein. Ohjelma on julkisen talouden suunnitelman tapaan luonteeltaan tekninen, eikä sisällä merkittäviä uusia kuntatalouteen vaikuttavia hallituksen toimenpiteitä tai linjauksia. Ohjelma ei myöskään sisällä oletuksia seuraavan hallituksen kuntatalouteen vaikuttavista toimenpiteistä tai kuntataloudelle asettamista tavoitteista.

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 kevään 2023 julkisen talouden suunnitelmaa koskevilla neuvotteluilla.

### Asiasanat

kunta-asiat, kunnat, kuntien tulot, kuntien menot, kuntakonsernit, kuntatalous, kuntien valtionavut, kuntien tehtävät, kuntatalousohjelma

**ISBN PDF** 978-952-367-450-9

### ISSN PDF

1797-9714

**Julkaisun osoite** <https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-367-450-9>

## Local Government Finances Programme 2024–2027 Spring 2023

---

<b>Publications of the Ministry of Finance 2023:23</b>	<b>Subject</b>	Local Government Affairs
--	----------------	--------------------------

<b>Publisher</b>	Ministry of Finance
------------------	---------------------

---

<b>Group author</b>	Ministry of Finance
---------------------	---------------------

<b>Language</b>	Swedish	<b>Pages</b>	107
-----------------	---------	--------------	-----

---

### Abstract

The Local Government Finances Programme 2023–2026 was drawn up in connection with the preparation of the technical General Government Fiscal Plan in spring 2023. The state of local government finances and the impact of the Government's measures on local government finances are described in the Programme on the basis of the latest available information and estimates.

The Programme adds depth to the review of local government finances given in the General Government Fiscal Plan. The purpose of the Programme is to assess the state of local government finances and the scope for municipalities to successfully organise basic public services by means of the measures in the budget proposal and the General Government Fiscal Plan. The Local Government Finances Programme focuses particularly on examining the development outlook for local government finances and government measures that affect local government finances. The effects of the measures have been assessed up to 2027 in terms of local government finances as a whole and also by municipality size group and from the perspective of the principle of adequate financial resources. The Economics Department of the Ministry of Finance has drafted a trend projection for local government finances, which in this Programme is presented in local government accounting terms. As with the General Government Fiscal Plan, the Local Government Finances Programme is technical in nature and contains no significant new Government measures or policies that have an impact on local government finances. Neither does the Programme incorporate assumptions about any of the next government's measures that may affect local government finances or about any objectives it may set for local government finances.

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 central and local government 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 discussed the Local Government Finances Programme in the negotiations on the General Government Fiscal Plan in spring 2023.

**Keywords** local government finances, central government transfers to local government, local government duties, local government tax revenue, local government affairs, local government, local government revenue, local government expenditure, local authority corporation, The Local Government Finances Programme

---

<b>ISBN PDF</b>	978-952-367-450-9
-----------------	-------------------

<b>ISSN PDF</b>	1797-9714
-----------------	-----------

---

<b>URN address</b>	<a href="https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-367-450-9">https://urn.fi/URN:ISBN:978-952-367-450-9</a>
--------------------	---

---

# Innehåll

<b>Sammandrag</b> .....	7
<b>Inledning</b> .....	13
<b>1 Lägesbild av den kommunala ekonomin våren 2023</b> .....	15
<b>2 Förändringar i kommunernas verksamhetsfält</b> .....	32
2.1 Förändringen i kommunernas verksamhetsmiljö differentierar kommunfältet.....	32
2.2 Kommunekonomin efter social- och hälsovårdsreformen.....	41
2.2.1 Förändringar i den kommunala ekonomins utgifts- och inkomststruktur.....	41
2.2.2 Skillnaderna mellan den nominella och den effektiva skattesatsen minskade.....	52
2.2.3 Finansiering av investeringar.....	53
2.3 Konsekvenserna av reformen av arbets- och näringstjänsterna för kommunernas ekonomi och finansiering.....	54
2.4 Synpunkter på utvecklingen av finansieringssystemet.....	64
<b>3 Regeringens riktlinjer för den kommunala ekonomin</b> .....	67
3.1 Riktlinjer för den kommunala ekonomin.....	67
3.2 Statsbidrag och ändringar i beskattningsgrunderna.....	67
<b>4 Statliga åtgärder som gäller kommunerna och åtgärdernas effekter i kommunerna</b> .....	72
<b>5 Utvecklingsprognosen för den kommunala ekonomin och genomförandet av finansieringsprincipen</b> .....	86
5.1 Allmän ekonomisk utveckling.....	86
5.2 Utvecklingsprognosen för den kommunala ekonomin.....	89
5.3 Kommunernas skatteinkomster.....	95
5.4 Trycket på anpassning av ekonomin enligt kommungrupp och bedömning av hur finansieringsprincipen har genomförts.....	98
<b>Bilagor</b> .....	104
Bilaga 1. Den totalekonomiska utvecklingen och vissa bakgrundsantaganden.....	104
Bilaga 2. Fördelning av poster som överförs från den kommunala ekonomin vid utgången av 2022 (uppskattning).....	106
Bilaga 3. Reformen av arbets- och näringstjänsterna i utvecklingsprognosen.....	107

## SAMMANDRAG

### Räkenskapsperiodens resultat i den kommunala ekonomin var trots en försämring fortsatt starkt 2022

Räkenskapsperiodens resultat i den kommunala ekonomin försämrades 2022 jämfört med året innan, men det var likväl 1,2 miljarder euro positivt. Det starka resultatet inom den kommunala ekonomin förklaras av den gynnsamma utvecklingen av sysselsättningen och ekonomin samt av den ökning av skatteinkomsterna som utvecklingen lett till. Kassaflödet från verksamheten och investeringarna minskade något jämfört med året innan och var 460 miljoner euro negativt. Kassaflödet från verksamheten och investeringarna stärktes engångsmässigt av kommunernas betydande försäljningsvinster samt av bolagiseringen av Helsingfors stads trafikverk.

Årsbidraget inom den kommunala ekonomin var fortsatt starkt likt året innan. Årsbidraget minskade till 4,2 miljarder euro, dvs. med 450 miljoner euro jämfört med året innan, men det räckte för att täcka nettoinvesteringarna och avskrivningarna inom den kommunala ekonomin. Försämringen av årsbidraget berodde på den kraftiga ökningen av verksamhetskostnaderna, särskilt när det gäller köp av tjänster. Samtidigt sjönk verksamhetsintäkterna i kommunerna, och i samkommunerna ökade de mycket måttligt. En förklarande faktor är att statens coronastöd minskade jämfört med året innan, trots att kommunerna och samkommunerna kompenserades för direkta coronautgifter också 2022. Allt fler kommuners och samkommuners årsbidrag var negativt. Antalet kommuner med underskott minskade dock jämfört med året innan. På basis av bokslutsprognoserna för 2022 kommer inga nya utvärderingsförfaranden att inledas på kommunkoncernnivå 2023, men däremot kommer 1–2 utvärderingsförfaranden att inledas på basis av ett ackumulerat underskott i kommuners balansräkning.

Kommunernas nettoinvesteringar minskade klart jämfört med året innan, vilket berodde på de stora inkomsterna från överlåtelse av investeringsvaror. Samkommunernas nettoinvesteringar ökade avsevärt jämfört med året innan. Ökningen förklaras enbart av de ökade investeringarna i sjukvårdsdistrikten, medan investeringarna i andra samkommuner till och med minskade något. Vid utgången av 2022 uppgick lånestocken inom den kommunala ekonomin till 24,5 miljarder euro. Tillväxten avtog klart jämfört med de senaste årens tillväxttakt. Ökningen av lånestocken kom till i samkommunerna, särskilt i sjukvårdsdistrikten, eftersom kommunernas lån minskade.



## Den tilltagande differentieringen skapar tryck på kommunernas verksamhet och ekonomi

Finlands splittrade kommunstruktur, den åldrande befolkningen och den minskade nativiteten har lett till en differentiering av kommunfältet, som hotar att öka ytterligare under de kommande åren om förändringen i befolkningsstrukturen fortsätter på det sätt som prognostiserats. Differentieringen försvårar genomförandet av kommunernas lagstadgade uppgifter på ett ekonomiskt och funktionellt hållbart sätt. Den försvårar också styrningen av den kommunala ekonomin och bedömningen av konsekvenserna av de uppgifter och skyldigheter som åläggs kommunerna. Ju större skillnader i förhållanden, behov och inkomstbas det uppstår mellan kommunerna, desto svårare är det att jämna ut skillnaderna i statsandelssystemet så att systemet samtidigt också skulle sporra kommunerna till ekonomisk och funktionell effektivitet.

Differentieringen har med tanke på kommunernas verksamhet och ekonomi lett till förändringstryck av mycket olika riktning och grad. I stora och växande kommuner är investeringstrycket stort, medan behovet av småbarnspedagogik och utbildningstjänster minskar i kommuner med minskande barn- och ungdomsåldersklasser, och utmaningen är då att anpassa både servicenätet och verksamheten så att de motsvarar det minskande servicebehovet.

Social- och hälsovårdsreformen som trädde i kraft vid ingången av 2023 synliggör också för sin del hur stora skillnaderna i kommunernas utgifts- och inkomststrukturer har hunnit bli före genomförandet av reformen. För att avvikelserna i beloppet av de kostnader och inkomster som överförs från kommunen inte ska orsaka några betydande förändringar i balansen i kommunens ekonomi, utjämnas reformens konsekvenser genom finansieringselement som ingår i statsandelarna. Till följd av detta har viktningsvärdena för skatteinkomster och statsandelar i den kommunspecifika skattefinansieringen ändrats betydligt från och med ingången av 2023.

Ändringarna i skattefinansieringens struktur förutsätter en ny slags planering av ekonomin i kommunerna. I och med reformen ändras skattefinansieringen i många små kommuner med låg nativitet och övervägande äldre befolkning så, att finansieringen huvudsak baserar sig på egna skatteinkomster. Sådana kommuner är mer beroende än tidigare av hur deras egna skatteinkomster utvecklas, och det finns en oro för att minskningen av befolkningen i arbetsför ålder försvagar dessa kommuners inkomstutveckling. På motsvarande sätt är de stora och växande kommuner som tidigare fått relativt få statsandelar i genomsnitt mer beroende av statsandelarnas utveckling än tidigare. De växande kommunerna bör göra de investeringar som befolkningstillväxten kräver på ett hållbart sätt i en situation där inkomstbasen växer med fördröjning i förhållande till befolkningens servicebehov.

Differentieringen syns också i kommunernas förutsättningar att ordna lagstadgade tjänster. Problem med tillgången på arbetskraft, urbaniseringen och den minskade nativiteten förutsätter nya sätt att ordna tjänster både i kommunerna och på riksnivå. Ett exempel på detta är den reform av arbetskraftsservicen som träder i kraft 2025. Lagstiftningen om den nya lagstadgade uppgiften förpliktar kommunerna att ordna tjänsterna i samarbete för att få bredare axlar och dämpa kostnadsökningen.

### **Reformen av arbets- och näringstjänsterna samt en preciserad bedömning av social- och hälsovårdsreformens konsekvenser har beaktats i programmet**

I detta kommunekonomiprogram och i planen för de offentliga finanserna våren 2023 har första gången beaktats de konsekvenser som överföringen av ansvaret för att ordna arbetskraftsservice och det utvidgade finansieringsansvaret för utkomstskyddet för arbetslösa har för kommunernas ekonomi och finansiering. I det skedet när reformen träder i kraft ökar kommunernas kostnader med ca 840 miljoner euro. Dessutom kommer kommunerna även i fortsättningen att orsakas kostnader för lönesubventionerad sysselsättning, vars statsfinansiering överförs från statsunderstödet till statsandelen för basservicen. I sin helhet ökar reformen kommunernas statsandelar med ca 900 miljoner euro. Statsandelen för ordnande av arbetskraftsservice anvisas kommunerna på basis av den arbetsföra befolkningen och antalet arbetslösa. För statsandelen för kommunal basservice anvisas i sin helhet 2,7 miljarder euro 2024 och 3,7 miljarder euro i slutet av ramperioden 2027.

Även bedömningen av social- och hälsovårdsreformens konsekvenser har preciserats i och med att bokslutsprognoserna för 2022 blivit färdiga. Enligt Statistikcentralens datainsamling från kommunerna ökar de kostnader som överförs till välfärdsområdena i boksluten med ca 567 miljoner euro jämfört med budgetuppgifterna för 2022. Dock har också uppskattningarna av intäkterna från samfundsskatten och kommunalskatten 2022 ökat jämfört med uppskattningarna i det föregående kommunekonomiprogrammet. De kostnader och inkomster som överförs avstäms med hjälp av statsandelar så att de blir lika stora. När det gäller den kommunala basservicen finns det enligt nuvarande uppgifter ett behov av ytterligare överföringar på ca 99 miljoner euro. Överföringskalkylerna preciseras ytterligare i och med de slutliga bokslutsuppgifterna och kalkylerna uppdateras till slutlig form i november 2023 när beskattningen för 2022 har slutförts.

### **Obalansen mellan inkomster och utgifter i den kommunala ekonomin ökar något under ramperioden**

Utvecklingsprognosen för den kommunala ekonomin som ingår i kommunekonomiprogrammet har utarbetats vid finansministeriets ekonomiska avdelning som en hållbarhetskalkyl, utan några antaganden om kommunernas egna anpassningsåtgärder

eller skatteprocentsändringar under de kommande åren. Statens åtgärder beaktas i enlighet med planen för de offentliga finanserna. Den plan för de offentliga finanserna och det kommunekonomiprogram som utarbetas vid utgången av valperioden är av teknisk karaktär, alltså innehåller de inga nya politiska riktlinjer för den kommande valperioden, utan de baserar sig på den gällande lagstiftningen. Således är utvecklingsprognosen för den kommunala ekonomin en bana som bygger på den allmänna ekonomiska utvecklingen och befolkningsutvecklingen och som utgör grunden för kommunalpolitiken under den kommande valperioden.

År 2023 ser ut att bli ett rekordstarkt år inom den kommunala ekonomin. Den kommunala ekonomin stärks temporärt av de så kallade skatteeftersläpningarna som anknyter till social- och hälsovårdsreformen, där den minskande effekt som social- och hälsovårdsreformen har på kommunernas skatteinkomster ännu inte syns fullt ut i kommunal- och samfundsskatteinkomsterna. Jämfört med nästa år inflyter det i år ca 1,1 miljarder euro mer i skatteinkomster till kommunerna enligt de gamla skattegrunderna. Årsbidraget räcker klart till för att täcka avskrivningarna, och kassaflödet från verksamheten och investeringarna är cirka 0,6 miljarder euro positivt.

Utgifterna inom den kommunala ekonomin kommer under ramåren 2024–2027 att vara något större än inkomsterna. Årsbidraget räcker till för att täcka avskrivningarna för alla granskningssår i kalkylen över utgiftstrycket. Verksamhetens och investeringarnas kassaflöde är -0,4 miljarder euro 2024 och det försämras så småningom till -0,6 miljarder euro före 2027. Obalansen mellan inkomster och utgifter framhäver vikten av förutseende planering av servicebehovet och av behovsprövning i fråga om investeringar.

Prisindex för basservicen, som beskriver kostnadsutvecklingen i kommunerna, ökar med i genomsnitt 3,3 procent 2024–2027. Inflationen förutspås avta i år och vara i genomsnitt 2 procent under ramperioden. Den största utgiftsposten inom den kommunala ekonomin utgörs dock av personalkostnaderna, som ökar på grund av avtalsenliga höjningar. Dessutom höjer programmet för utveckling av lönestrukturer och lönesystem lönerna inom den kommunala sektorn under 2023–2027.

Överföringen av de snabbt ökande social- och hälsovårdsutgifterna från kommunernas ansvar lindrar utgiftstrycket på lång sikt inom den kommunala ekonomin. Trycket på att öka omkostnaderna minskar också på grund av det minskade servicebehovet till följd av den sjunkande nativiteten samt på grund av att flera tidsbegränsade åtgärder som vidtagits under den pågående regeringsperioden har avslutats. Å andra sidan uppskattas det att de satsningar som behövs för att hjälpa dem som flytt kriget i Ukraina ökar bland annat inom småbarnspedagogiken och den förberedande undervisningen före den grundläggande utbildningen samt inom integrationstjänsterna. Åtgärderna enligt

regeringsprogrammet och ordnandet av tjänster för dem som flytt kriget i Ukraina syns på motsvarande sätt också i kommunernas inkomster enligt kompensationen för de kostnader som de föranlett.

Ökningen av kommunernas statsandelar förblir tämligen måttlig under granskningsåren med undantag för 2025, då reformen av arbets- och näringstjänsterna ökar kommunernas statsandelar med ca 900 miljoner euro. Reformen breddar kommunernas uppgiftsfält och ökar också omkostnaderna i den kommunala ekonomin. I och med reformen ökar antalet anställda i kommunerna med cirka fyra tusen årsverken.

Tillväxttakten för lånestocken inom den kommunala ekonomin avtar avsevärt jämfört med den genomsnittliga tillväxttakten under det senaste årtiondet. Lånestocken ökar från knappt 19 miljarder euro i år till 20,4 miljarder euro i slutet av granskningsperioden. Investeringsstrycket i tillväxtcentrumen, det eftersatta underhållet i hela landet och den gröna omställningen håller investeringarna på en hög nivå under ramperioden. Dessutom kommer den allmänna höjningen av räntenivån under de kommande åren också att synas i den kommunala ekonomin i form av tilläggskostnader som skärper kommunernas ekonomi.

### **Bedömning av genomförandet av finansieringsprincipen enligt kommunstorleksgrupp**

I kommunekonomiprogrammet bedöms förändringarna i kommunernas finansiella ställning både med beaktande av utvecklingen i hela landet och enligt kommunstorleksgrupp. Balansen i kommunernas finansiering mäts med hjälp av verksamhetens och investeringarnas kassaflöde.

Kassaflödet från verksamheten och investeringarna är starkt i nästan alla kommunstorleksgrupper 2023, men det försvagas redan 2024. Året 2023 förklaras till stor del av de starka skatteinkomsterna och särskilt av kommunalskatteinkomsterna, i vilka de skatter som debiterats med skattesatserna för tidigare år ännu syns. Prognosen för kommunalskatten är dock förenad med osäkerhet bland annat på grund av att den senaste slutförda beskattningen är från 2021, som var ett exceptionellt år på grund av coronapandemin. I slutet av ramperioden är verksamhetens och investeringarnas kassaflöde negativt i nästan alla kommunstorleksgrupper.

På riksnivå förblir det kalkylerade trycket på att höja kommunalskatten måttligt under hela granskningsperioden. Granskat enligt kommunstorleksgrupp finns det i vissa kommunstorleksgrupper också en möjlighet att sänka den kalkylerade skattesatsen under enskilda år. År 2023 finns det endast några kommuner med ett negativt årsbidrag, men mot slutet av ramperioden ökar antalet särskilt i små kommunstorleksgrupper. Situationen kan därtill försvåras av att skattebasen försvagas, vilket utgör ett hot särskilt i mindre

kommunstorleksgrupper om den i befolkningsprognosen förväntade demografiutvecklingen och utvecklingen av det negativa flyttnettot fortsätter enligt prognosen. Även antalet kommuner med ett ackumulerat underskott i balansräkningen ökar mot slutet av ramperioden.

Den kommunala ekonomin påverkas under denna granskningsperiod av två stora reformer och av många förändringsfaktorer som orsakar osäkerhet. För de kommuner som efter social- och hälsovårdsreformen har en stark betoning på bildning krymper möjligheterna att anpassa sin verksamhet på det sätt som det minskande servicebehovet kräver. Under ramperioden infaller också avstämningen av överföringen av social- och hälsovården mot statsandelarna samt ikraftträdandet av reformen av arbets- och närings-tjänsterna. Reformen av arbets- och närings-tjänsterna har nu beaktats första gången i kalkylen över utgiftstrycket från och med 2025.

Rysslands anfällsrig mot Ukraina och dess eventuella konsekvenser för ekonomin samt den allmänna situationen på världsmarknaden förorsakar fortfarande osäkerhet i utvecklingsprognoserna. Dessutom finns det en risk för att effekterna av prisstegringar och förändringar i räntemiljön blir större än väntat. Konsekvenserna syns med fördröjning inom den kommunala ekonomin och ändringarna kan också beröra olika kommuner på olika sätt. Därför bör man förhålla sig försiktig till utvecklingen enligt kommunstorleks-grupp och till den kommunvisa utvecklingen, och undvika långtgående tolkningar. Granskningen beskriver dock den ekonomiska utvecklingen och det ekonomiska läget i kommuner av olika storlek.

## INLEDNING

Kommunekonomiprogrammet 2024–2027 har upprättats i samband med beredningen av den tekniska planen för de offentliga finanserna våren 2023. Den kommunala ekonomins tillstånd och effekterna av regeringens åtgärder på den kommunala ekonomin beskrivs i programmet utifrån de nyaste uppgifterna och uppskattningarna som finns tillgängliga.

På grund av att riksdagens mandattid går ut och det blir ett regeringskifte innehåller kommunekonomiprogrammet våren 2023 inte från statens sida några stora nya åtgärder eller riktlinjer som påverkar kommunekonomin. När det gäller sådana regeringsåtgärder som påverkar kommunekonomin under 2024–2027 har i regel beaktats endast sådana åtgärder som baserar sig på gällande lagstiftning. Det primära syftet för kommunekonomiprogrammet våren 2023 är att beskriva läget inom den kommunala ekonomin och utvecklingsutsikterna inför den kommande regeringsperioden. Programmet innehåller inga antaganden om vilka åtgärder med verkningar för kommunekonomin nästa regering vidtar eller vilka mål den ställer för kommunekonomin. Däremot fungerar programmet som grund när följande regering ställer upp sitt eget mål för det strukturella saldot i samband med den första planen för de offentliga finanserna och kommunekonomiprogrammet hösten 2023.

Kommunalekonomiprogrammet fördjupar bedömningen av den del i planen för de offentliga finanserna som gäller kommunernas ekonomi. Syftet med kommunekonomiprogrammet är att bedöma läget inom den kommunala ekonomin och kommunernas förutsättningar att ordna basservice i enlighet med budgetramen för den kommunala ekonomin. I programmet prioriteras granskningen av utvecklingsperspektiven för den kommunala ekonomin och av åtgärder som regeringen vidtar med verkningar för den kommunala ekonomin. Verkningarna av åtgärderna har utöver i fråga om hela kommunekonomin bedömts enligt kommunstorleksgrupp och utifrån förverkligandet av finansieringsprincipen fram till 2027. Finansministeriets ekonomiska avdelning har berett utvecklingsprognosen för den kommunala ekonomin, som beskrivs i kommunekonomiprogrammet med de begrepp som används i kommunernas bokföring.

Kommunekonomiprogrammet har beretts av ett sekretariat som utsetts av finansministeriet. Sekretariatet har representation från samtliga relevanta ministerier som bereder lagstiftning om kommunernas uppgifter och statliga åtgärder som påverkar den kommunala

ekonomin, samt från Finlands Kommunförbund. Förhandlingarna mellan staten och kommunerna har förts vid delegationen för kommunal ekonomi och kommunal förvaltning, samt vid den ekonomisektion som utför det beredande arbetet.

Kommunekonomiprogrammet har publicerats på finansministeriets webbplats:  
[www.vm.fi/sv/kommunekonomiprogrammet](http://www.vm.fi/sv/kommunekonomiprogrammet)

# 1 Lägesbild av den kommunala ekonomin våren 2023

Den kommunala ekonomin behandlas i kommunekonomiprogrammet med de begrepp som används i kommunernas räkenskaper. I granskningen av kommunekonomiprogrammet beaktas ekonomin i kommunerna och samkommunerna på det finländska fastlandet. I kommunekonomiprogrammet våren 2023 bygger bedömningen av läget inom den kommunala ekonomin på de bokslutsprognoser för kommunerna och samkommunerna 2022 som rapporterats till Statskontoret och som offentliggjordes i början av februari. Koncernuppgifterna omfattas inte av rapporteringen av bokslutsprognoser, och därför gäller granskningen i detta sammanhang endast kommuner och samkommuner. Koncernuppgifterna samt kommunernas och samkommunernas slutliga bokslutsuppgifter publiceras i början av maj och behandlas i kommunekonomiprogrammet hösten 2023.

När uppgifterna granskas bör det beaktas att 4 kommuner och 11 samkommuner inte rapporterade sina uppgifter till Statskontoret. De kommuner och samkommuner som saknas har beaktats i kalkylerna enligt boksluten för 2021. De kommuner som saknas är i huvudsak kommuner med färre än 10 000 invånare, och därför är uppgifterna om dessa kommungrupper trots imputeringar osäkra och de kan ändras senare. Det finns också andra brister och osäkerhetsfaktorer i uppgifterna, och därför bör man förhålla sig mer reserverat till dem än tidigare. Särskilt samkommunernas bokslutsprognoser är förknippade med betydande osäkerhet på grund av brister hos sjukvårdsdistrikten exempelvis när det gäller att täcka de ackumulerade underskotten.

## Centrala punkter och observationer

- Årsbidraget inom den kommunala ekonomin var fortsatt starkt 2022, trots att det försämrades både i kommunerna och i samkommunerna. Årsbidraget försvagades till cirka 4,2 miljarder euro, dvs. med över 450 miljoner euro jämfört med året innan. Den kommunala ekonomins sammanlagda årsbidrag räckte till för att täcka avskrivningarna och nettoinvesteringarna, som minskade till 3,8 miljarder euro. Årsbidraget var negativt i 14 kommuner (i 10 kommuner 2021) och i 25 samkommuner (i 13 samkommuner 2021). Ett ackumulerat underskott i balansräkningen fanns i 12 kommuner (14 kommuner 2021) och i 26 samkommuner (16 samkommuner 2021).



- Verksamhetsbidraget försvagades inom den kommunala ekonomin med sammanlagt 7,1 procent på grund av att verksamhetskostnaderna ökade kraftigt och coronaunderstöden minskade jämfört med året innan.
- Räkenskapsperiodens resultat inom den kommunala ekonomin försvagades något från året innan, men förblev rätt så starkt. Kommunernas resultat för räkenskapsperioden var 1,23 miljarder euro positivt och samkommunernas resultat 0,04 miljarder euro positivt. Det goda resultatet inom den kommunala ekonomin förklaras av den gynnsamma utvecklingen av sysselsättningen och ekonomin samt av den snabba ökning av skatteinkomsterna som utvecklingen lett till.
- Vid utgången av 2022 uppgick lånestocken inom den kommunala ekonomin totalt till 24,5 miljarder euro. Ökningen av lånestocken var 1,6 procent, dvs. den avtog klart jämfört med tillväxttakten under de senaste åren. Ökningen av lånestocken uppkom i samkommunerna, särskilt i sjukvårdsdistrikten, eftersom kommunernas lån minskade.

### Faktorer av engångsnatur fick den kommunala ekonomin att närma sig balans 2022

Enligt de ekonomiska nyckeltalen var den kommunala ekonomin<sup>1</sup> ganska nära balans på samma sätt som året innan. Kassaflödet från verksamheten och investeringarna minskade något jämfört med året innan och var cirka 460 miljoner euro negativt. Utan bolagiseringen av Helsingfors stads trafikverk och kommunernas betydande försäljningsvinster skulle verksamhetens och investeringarnas kassaflöde dock ha varit betydligt svagare.

Årsbidraget för den kommunala ekonomin var fortsatt starkt 2022, trots att det försvagades till 4,2 miljarder euro, dvs. med 450 miljoner euro från året innan. Årsbidraget räckte väl till för att täcka nettoinvesteringarna inom den kommunala ekonomin, som minskade till 3,8 miljarder euro till följd av den exceptionellt stora ökningen av inkomsterna från överlåtelse av investeringar. Orsaken till att årsbidraget försvagades var den kraftiga ökningen av verksamhetskostnaderna. I synnerhet köp av tjänster ökade betydligt. Ökningen av verksamhetsintäkterna bromsades särskilt av att stöden och understöden minskade kraftigt, vilket bland annat berodde på att coronaunderstöden minskade jämfört med året innan. Staten beviljade dock kommunerna och samkommunerna coronakompensation för de direkta kostnaderna för hälsosäkerhet också 2022. Verksamhetsbidraget försvagades inom den kommunala ekonomin med totalt 7,1 procent.

---

1 Med kommunal ekonomi avses i detta sammanhang kommunerna och samkommunerna på det finländska fastlandet tillsammans (inbördes poster har eliminerats).

Räkenskapsperiodens resultat inom den kommunala ekonomin försvagades något från året innan, men förblev rätt starkt och var 1,2 miljarder euro positivt. Det goda resultatet inom den kommunala ekonomin förklaras av den gynnsamma utvecklingen av sysselsättningen och ekonomin samt av den snabba ökningen av skatteinkomsterna som den utvecklingen lett till. Intäkterna av kommunalskatten ökade med 5,1 procent, intäkterna av samfundsskatten med hela 6,6 procent och intäkterna av fastighetsskatten med 6,3 procent. När det gäller samfundsskatten slopades från kommunernas gruppandel den temporära ekonomiska stödåtgärden på 10 procentenheter med anledning av coronapandemin, men på grund av tidsmässiga faktorer inflöt 2022 ytterligare cirka 200 miljoner euro i samfundsskatteinkomster med den högre gruppandelen.

Vid utgången av 2022 uppgick lånestocken inom den kommunala ekonomin till 24,5 miljarder euro<sup>2</sup>. Ökningen av lånestocken var 1,8 procent, dvs. den avtog klart jämfört med tillväxttakten under de senaste åren. Lånestocken ökade i samkommunerna, medan kommunernas lån minskade.

### **Kommunernas ekonomi var fortsatt stark – årsbidraget räckte till för avskrivningar och nettoinvesteringar**

Enligt bokslutsprognoserna försvagades kommunernas årsbidrag med något under 0,30 miljarder euro från 2021, då årsbidraget var rätt starkt. Liksom under de två senaste åren översteg årsbidraget klart avskrivningsnivån och också nettoinvesteringarna. Trots att verksamhetsbidraget försvagades med över 2 miljarder euro, ledde den goda ökningen av skatteinkomsterna till att årsbidraget var rätt starkt i likhet med året innan (tabell 1). Verksamhetsbidraget försvagades på grund av att verksamhetskostnaderna ökade klart, och verksamhetsintäkterna och särskilt coronastöden minskade. Räkenskapsperiodens resultat för kommunerna var dock klart positivt, 1,23 md euro. Räkenskapsperioden var negativ i 93 kommuner, medan 60 kommuner hade motsvarande läge 2021. Kommunernas ackumulerade överskott i balansräkningen ökade med något över 15,0 miljarder euro, och 12 kommuner hade ackumulerat underskott i balansräkningen, vilket är två kommuner färre än 2021.

---

2 Kommunernas och samkommunernas inbördes lån har eliminerats från lånebeloppet.

**Tabell 1.** Förändringen i kommunernas ekonomi 2018–2022a, md euro

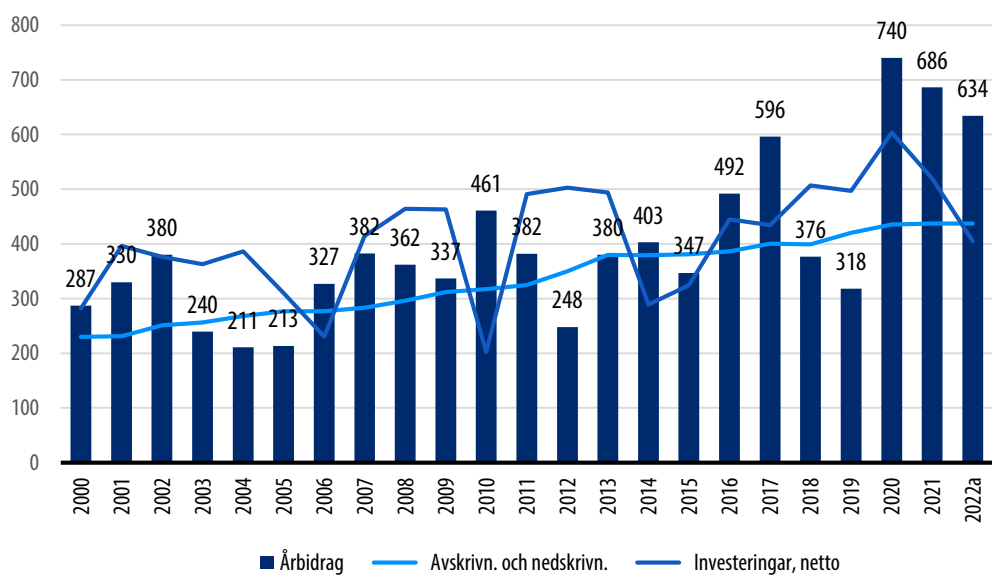
	Bokslut 2018	Bokslut 2019	Bokslut 2020	Bokslut 2021	Bokslut 2022a	Föränd- ring md € 2021– 2022a	Föränd- ring % 2021– 2022a
Verksamhetsintäkter, inkl. tillverkning för eget bruk	7,81	7,55	7,21	8,35	8,02	-0,33	-4,0
Verksamhetsutgifter	36,91	37,90	38,43	40,64	42,34	1,70	4,2
Verksamhetsbidrag	-29,10	-30,36	-31,22	-32,28	-34,33	-2,05	6,4
Skatteinkomster	22,32	22,91	23,83	25,42	26,77	1,35	5,3
Statsandelar för driftsekonomin	8,46	8,64	11,01	10,08	10,73	0,65	6,4
Skattefinansiering totalt	30,78	31,55	34,83	35,50	37,49	1,99	5,6
Finansiella poster, netto	0,39	0,55	0,46	0,57	0,33	-0,24	-42,1
Årsbidrag	2,07	1,75	4,07	3,79	3,50	-0,29	-7,7
Avskrivningar och nedskrivningar	2,19	2,31	2,40	2,41	2,41	0,00	0,0
Årsbidrag – avskrivningar	-0,13	-0,56	1,68	1,38	1,09	-0,29	
Räkenskapsperiodens resultat	-0,11	-0,16	1,76	1,49	1,23	-0,26	-17,4
Nettoinvesteringar	-2,78	-2,73	-3,32	-2,88	-2,24	-0,64	-22,2
Årsbidrag – nettoinvesteringar	-0,72	-0,99	0,75	0,91	1,26	0,35	
Lånestock	16,73	18,42	19,03	19,13	18,72	-0,41	-2,1
Penningtillgångar	4,88	5,06	6,45	6,50	6,86	0,36	5,5
Ackumulerat under-/överskott i balansräkningen	11,26	11,09	12,58	13,86	15,04	1,18	8,5
Skattesats, vägd	19,87	19,90	19,96	20,02	20,02		+0,00 %-enh.

Statsandelarna ökade med cirka 650 miljoner euro, dvs. med 6,4 procent, främst på grund av indexhöjningen och på grund av att staten ökade kommunernas uppgifter 2022. Kommunernas skatteinkomster ökade sammanlagt mer än 5 procent. Intäkterna av kommunalskatten ökade med 5,1 procent, andelen av samfundsskatten med 6,5 procent (höjningen av kommunernas gruppandel av samfundsskatten med 10 procentenheter 2020 och 2021 medförde ännu i fjol tilläggsintäkter på cirka 205 miljoner euro), och intäkterna av fastighetsskatten ökade också klart (6,2 procent). Ökningen av skatteinkomsterna (kommunalskatten och andelen av intäkterna av samfundsskatten) och av statsandelarna procentuellt sett var störst i kommunstorleksgruppen med över 100 000 invånare och minst i den minsta storleksgruppen.

Kommunernas nettoinvesteringar minskade klart (figur 1). Detta berodde på Helsingfors stads exceptionellt stora inkomster av överlåtelse av investeringstillgångar till följd av bolagiseringen av Helsingfors stads trafikverk. Helsingfors överlåtelseinkomster var cirka 855 miljoner euro ifjol. Bruttoinvesteringarna ökade däremot från 3,94 miljarder euro 2021 till 4,20 miljarder euro ifjol.

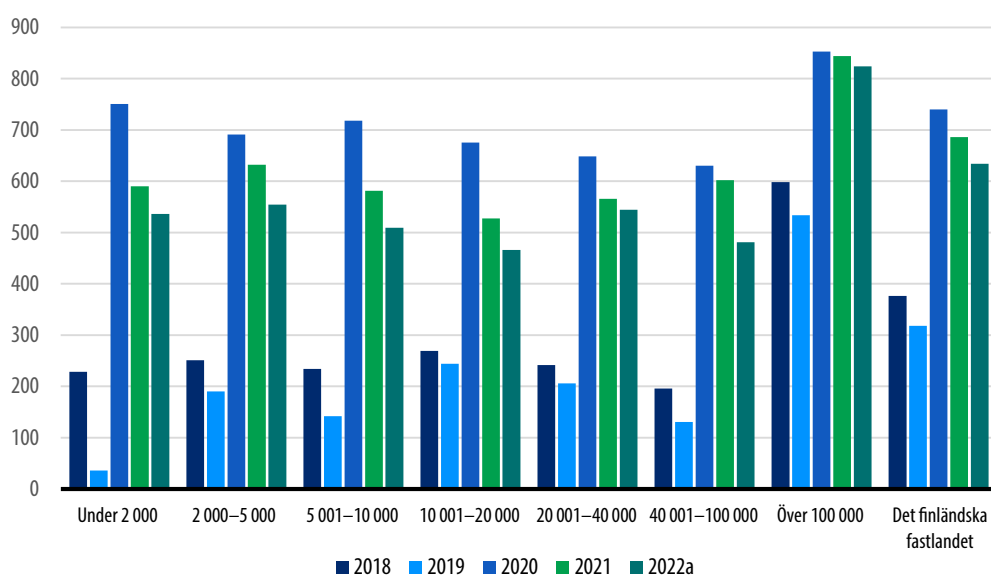
Trots minskningen var kommunernas årsbidrag för 2022 fortfarande det tredje högsta årsbidraget per invånare i kommunernas nuvarande bokföringssystem.

**Figur 1.** Tillräckligheten hos kommunernas internt tillförda medel 2000–2022a, euro/invånare

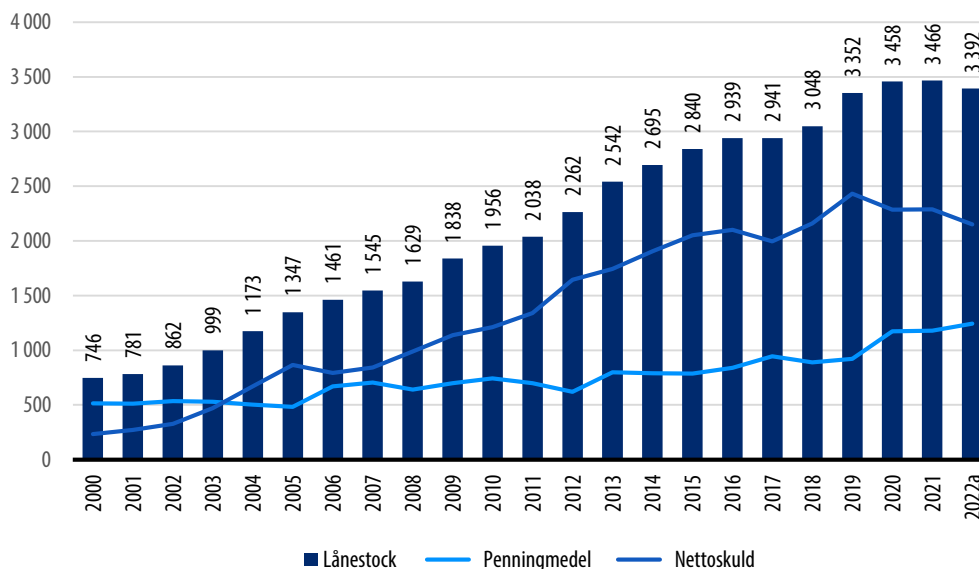


Årsbidraget försvagades i alla kommunstorleksgrupper, liksom det försämrades i alla grupper också år 2021 (figur 2). I alla kommunstorleksgrupper översteg årsbidraget ännu avskrivningsnivån och årsbidraget ser således ut att vara rätt starkt. Utvecklingen av årsbidraget varierar dock stort också inom kommunstorleksgrupperna. Årsbidraget var fortfarande lägst i kommunstorleksgruppen med 10 001–20 000 invånare. Också i denna grupp var årsbidraget cirka 466 euro per invånare och årsbidraget täckte cirka 140 procent av avskrivningarna. Skillnaderna i fråga om årsbidraget per invånare varierar stort mellan kommunstorleksgrupperna. Störst var minskningen i kommunstorleksgruppen med 40 000–100 000 invånare (-121 euro/inv.) och minst i kommunstorleksgruppen med 20 000–40 000 invånare (-2 euro/inv.). Enligt bokslutsprognoserna fanns det 14 kommuner med negativt årsbidrag och 10 av dem var kommuner med färre än 6 000 invånare, och resten var kommuner med färre än 20 000 invånare.

Figur 2. Årsbidrag enligt kommunstorleksgrupp 2018–2022a, euro/invånare

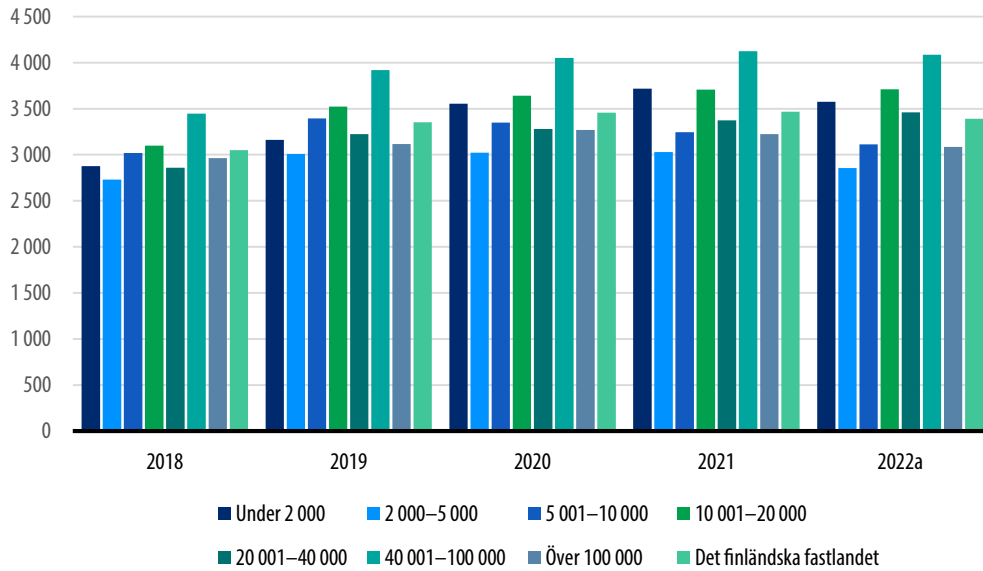


År 2022 minskade kommunernas lånestock första gången på 2000-talet (figur 3). Lånestocken minskade undantagsvis med cirka 410 miljoner euro, dvs. -2,1 procent, och uppgick 2022 till cirka 18,7 miljarder euro. Lånestocken översteg landets medeltal i 135 kommuner, vilket var fallet också 2020 och 2021. Skillnaderna mellan kommunerna är stora: kommunerna Enonkoski, Hirvensalmi och Grankulla hade inga lån 2022, medan Lestijärvi hade cirka 16 496 euro lån per invånare.

**Figur 3.** Kommunernas lånestock och penningtillgångar samt nettoskuld 2000–2022a, euro/invånare

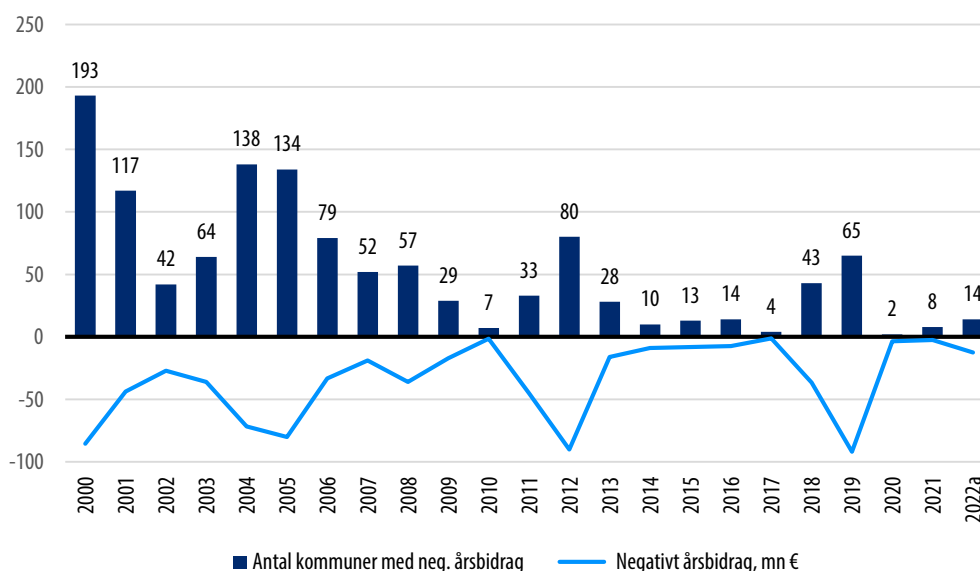
Lånestocken minskade i fjol i 188 kommuner (i 180 kommuner år 2021). De nio största städernas lånestock hölls dock på nästan samma nivå som tidigare år och utgjorde cirka 38 procent av lånen för kommunerna på det finländska fastlandet. På samma sätt som tidigare år tog denna grupp också klart över hälften av de nya lånen.

Granskat enligt kommunstorleksgrupp minskade lånestocken i kommunstorleksgruppen över 100 000 invånare med cirka 310 miljoner euro, och procentuellt sett var minskningen störst i kommunstorleksgruppen med färre än 6 000 invånare (figur 4). I förhållande till invånarantalet är lånestocken fortfarande högst i storleksgruppen 40 000–100 000 invånare (4 086 euro/invånare) och lägst i storleksgruppen 2 000–5 000 invånare (2 856 euro/invånare). Kommunernas penningmedel hölls på samma nivå som under de senaste åren, och på så vis minskade kommunernas nettoskuld (lånestock - penningtillgångar) också från 2021 års nivå. (figur 3)

**Figur 4.** Kommunernas lånestock enligt kommunstorleksgrupp 2018–2022a, euro/invånare

Antalet kommuner med negativt årsbidrag ökade 2022 till 14 kommuner (figur 5). År 2021 var antalet kommuner med negativt årsbidrag 8 och år 2020 var antalet endast två. Det sammanräknade negativa årsbidraget var cirka -12,5 miljoner euro, medan det 2021 var -2,0 miljoner euro.

**Figur 5.** Kommuner med negativt årsbidrag (st.) och beloppet av det negativa årsbidraget (mn euro) 2000–2022a.



Enligt bokslutsprognosen för 2022 har 12 kommuner ett ackumulerat underskott i balansräkningen, medan antalet var mer än dubbelt så stort 2020, dvs. 28 kommuner (14 kommuner 2021). Det sammanlagda underskottet ökade dock från året innan och uppgick 2022 till sammanlagt cirka -79,6 miljoner euro (-72,8 miljonereuro 2020), medan underskottet ännu 2019 var -252 miljoner euro. S:t Michels stads andel av underskottet 2022 är cirka 55 procent. Andelen var av samma storleksklass också 2021.

Skyldigheten att täcka underskott tillämpas förutom på koncerner också på kommuner. Enligt bokslutsprognoserna för 2022 har två kommuner fortfarande i balansräkningen ett underskott som ackumulerats 2015 och som borde ha täckts före utgången av 2020 eller 2022. Den ena av dem är Haapajärvi stad. I ett utvärderingsförfarande har det tillsammans med Haapajärvi stad utarbetats en flerårig plan för balansering av ekonomin. Enligt uppgifterna för 2022 har täckandet av underskottet gått snabbare än vad som förutsattes i utvärderingsförfarandet. Den andra kommunen är Kauhajoki stad, som 2015 hade ett underskott på över 500 euro per invånare och en täckningstid fram till utgången av 2022. Utöver dessa kommuner har Lemi kommun haft ett ackumulerat underskott i balansräkningen sedan 2017 och underskottet borde ha täckts före utgången av 2022. Dessutom har tre kommuner (Kemi, S:t Michel och Pertunmaa) haft ett underskott kontinuerligt sedan 2018, och de ska täcka underskottet före utgången av 2023. När de gäller



kommunkoncernerna kan det bedömas att på basis av bokslutsprognoserna för 2022 kommer inga nya utvärderingsförfaranden att inledas 2023, men däremot kommer 1–2 utvärderingsförfaranden att inledas på basis av ett ackumulerat underskott i kommuners balansräkningar.

### **Samkommunerna – årsbidraget något svagare, investeringarna och lånen ökar**

När det gäller samkommunerna ska i fråga om sjukvårdsdistrikten fästas särskild uppmärksamhet vid skyldigheten att täcka underskott enligt lagen om genomförande av reformen av social- och hälsovården och räddningsväsendet, enligt vilken samkommunerna för sjukvårdsdistrikten samt specialomsorgsdistrikten enligt lagen angående specialomsorger om utvecklingsstörda ska täcka underskottet i samkommunens balansräkning innan samkommunen överförs till välfärdsområdet och HUS-sammanslutningen. Granskningen försvåras av att fyra sjukvårdsdistrikt inte alls har meddelat sina uppgifter när detta skrivs, samt av att underskotten inte har täckts i bokslutsprognosen för alla sjukvårdsdistrikt. Således har flera sjukvårdsdistrikt enligt bokslutsprognoserna i strid med lagen fortfarande ett underskott som saknar täckning i balansräkningen. Detta torde bero på att de slutliga betalningsandelarna (inklusive täckande av underskott) för samkommunernas medlemskommuner antagligen ännu inte har varit kända när de uppskattade uppgifterna rapporterades.

Med beaktande av ovannämnda omständigheter kan samkommunernas slutliga bokslutsuppgifter avvika avsevärt från de uppskattade uppgifter som nu presenteras. Det ekonomiska läget torde ändå vara bättre än enligt de uppskattade uppgifterna, eftersom täckandet av de ovan nämnda ackumulerade underskotten kräver att boksluten för 2022 visar ett överskott. Detta kan i sin tur återspeglas negativt i kommunernas slutliga bokslut, om kommunerna inte har gjort avsättningar för underskotten.

Samkommunernas årsbidrag försvagades med cirka 100 miljoner euro jämfört med året innan (tabell 2). Årsbidraget var positivt, cirka 720 miljoner euro, medan det året innan uppgick till cirka 820 miljoner euro. Trots att årsbidraget försvagades räckte det till för att täcka avskrivningarna såsom året innan. Därför hölls resultatet för räkenskapsperioden också klart positivt, cirka 40 miljoner euro, medan resultatet året innan var hela 160 miljoner euro positivt. Antalet samkommuner med negativt årsbidrag var dock nästan dubbelt så stort som året innan, antalet är nu 25 och det var 13 år 2021. Också beloppet av samkommunernas negativa årsbidrag mer än fördubblades från -15,7 miljoner euro året innan till -35,8 miljoner euro. Resultatet för räkenskapsperioden var negativt för 66 samkommuner, jämfört med 45 samkommuner året innan.

Försämringen av årsbidraget förklaras av att verksamhetsutgifterna ökade mer än verksamhetsintäkterna. Både verksamhetsutgifterna och verksamhetsintäkterna ökade dock klart mindre än året innan. Verksamhetsutgifterna ökade med 2,7 procent (460 miljoner euro) och verksamhetsintäkterna med 2 procent (360 miljoner euro), medan båda ökade med omkring 7 procent året innan.

Den ringa ökningen av verksamhetsintäkterna förklaras särskilt av att antalet stöd och understöd minskade med cirka 272 miljoner euro. Detta beror i sin tur huvudsakligen på att statens coronastöd har minskat. År 2021 betalade social- och hälsovårdsministeriet till kommunsektorn närmare 1,1 miljarder euro i statsunderstöd som hänförde sig till coronaepidemin, varav samkommunernas andel var cirka 330 miljoner euro, och finansministeriet betalade 137 miljoner euro som riktades till sjukvårdsdistrikten. År 2022 var de statsunderstöd som hänförde sig till coronaepidemin klart mindre, dvs. cirka 460 miljoner euro, varav samkommunernas andel var cirka 128 miljoner euro. Dessa understöd beviljades av social- och hälsovårdsministeriet.

Ökningen av verksamhetsutgifterna var också måttlig, 463 miljoner euro (2,7 %), medan ökningen året innan var över en miljard euro (6,5 %). Detta resulterade i att verksamhetsbidraget försvagades med strax under 100 miljoner euro (cirka -11 %).

**Tabell 2.** Utvecklingen av samkommunernas ekonomi 2019–2022a, md euro

	2019 bokslut	2020 bokslut	2021 bokslut	2022 boksluts- prognos	Förändring 2021–2022 md euro	Förändring 2021–2022 procent
Verksamhetsintäkter, inkl. tillverkning för eget bruk	16,56	16,99	18,20	18,56	0,36	2,0 %
Verksamhetskostnader	15,90	16,28	17,33	17,79	0,46	2,7 %
Verksamhetsbidrag	0,66	0,71	0,87	0,77	-0,10	-11,2 %
<b>Årsbidrag</b>	0,58	0,62	0,82	0,72	-0,10	-12,7 %
Avskrivningar och nedskrivningar	0,62	0,68	0,68	0,69	0,01	1,6 %
Årsbidrag – avskrivningar	-0,04	-0,06	0,14	0,02	-0,11	
<b>Räkenskapsperiodens resultat</b>	-0,04	-0,06	0,16	0,04	-0,12	-75 %
Nettoinvesteringar	-1,30	-1,38	-1,24	-1,59	0,35	28,0 %
Investeringsutgifter, brutto	-1,35	-1,45	-1,38	-1,68	0,30	22,1 %
Årsbidrag – nettoinvesteringar	-0,71	-0,76	-0,42	-0,87	-0,45	
Verksamhetens och investeringarnas kassaflöde	-0,76	-0,79	-0,40	0,00	0,40	100,0 %
Lånestock	4,67	5,51	6,16	6,96	0,79	12,8 %
Likvida medel	1,21	1,45	1,61	1,65	0,05	3,0 %
Akkumulerat under-/överskott i balansräkningen	0,79	0,75	0,93	0,93	-0,01	-0,6 %

Nettoinvesteringarna ökade betydligt jämfört med året innan. Nettoinvesteringarna ökade med nästan 350 miljoner euro (28 %) till knappa 1,6 miljarder euro. Ökningen förklaras av de ökade investeringarna i sjukvårdsdistrikten, medan investeringarna i andra samkommuner till och med minskade något. Eftersom årsbidraget försvagades och investeringarna ökade, underskred årsbidraget nettoinvesteringarna med 0,87 miljarder euro. Det ovannämnda underskottet och sjukvårdsdistriktens stora investeringar bidrog till att samkommunernas sammanlagda lånestock ökade med cirka 790 miljoner euro (12,8 %) till nästan 7 miljarder euro. I sjukvårdsdistrikten var ökningen rentav 815 miljoner euro (nästan 21 %).

Det ackumulerade över-/underskottet i balansräkningen var på samma nivå som året innan, dvs. cirka 0,93 miljarder euro (överskott). Antalet samkommuner med ackumulerat underskott i balansräkningen var 26, medan antalet året innan var 16. Det sammanlagda beloppet av det ackumulerade underskottet hölls på nivån för året innan, cirka -115 miljoner euro.

Betraktat enligt samkommunstyp försämrades årsbidraget särskilt i sjukvårdsdistrikten, där försämringen jämfört med året innan var cirka -117 miljoner euro (tabell 4). Utvecklingen förklaras av att verksamhetsutgifterna ökade med cirka 100 miljoner euro mer än verksamhetsintäkterna. Ökningen av sjukvårdsdistriktens verksamhetsutgifter var dock tämligen måttlig. Verksamhetsutgifterna ökade med endast 2,4 procent, medan ökningen året innan var hela 6,6 procent. Landskapsförbunden hade också en klar försämring och deras sammanlagda årsbidrag blev i sin helhet negativt. I gruppen övriga samkommuner bör bland annat beaktas att uppgifterna om samkommunen HRM har imputerats med uppgifterna för 2021, då HRM:s årsbidrag var 144 miljoner euro positivt. En annan betydande inverkan har samkommunen HRT, vars årsbidrag stärktes med hela 56 miljoner euro. I tabell 3 presenteras verksamhetsbidraget, dvs. skillnaden mellan verksamhetsintäkterna och verksamhetsutgifterna enligt samkommunstyp.

**Tabell 3.** Verksamhetsbidrag enligt typ av samkommun 2020–2022a, 1 000 euro

Verksamhetsbidrag, 1 000 €	Bokslut 2020	Bokslut 2021	Boksluts- prognos 2022	Förändring	Förändring, %
Samkommunerna på det finländska fastlandet sammanlagt	714 599	869 006	772 056	-96 950	-11,2 %
Sjukvårdsdistrikten sammanlagt	345 006	464 562	364 948	-99 614	-21,4 %
Specialomsorgsdistrikten sammanlagt	12 446	18 851	8 964	-9 886	-52,4 %
Landskapsförbunden sammanlagt	4 315	696	-3 789	-4 485	-644,3 %
Samkommunerna för utbildning sammanlagt	150 427	94 845	79 289	-15 557	-16,4 %
Övriga	202 405	290 052	322 643	32 591	11,2 %

Trots att samkommunernas resultat för räkenskapsperioden i sin helhet var positivt, blev resultaten negativa för sjukvårdsdistrikten, landskapsförbunden och utbildningssamkommunerna. Sjukvårdsdistriktens resultat försvagades mest i euro, med cirka -120 miljoner euro till -52 miljoner euro.

**Tabell 4.** Årsbidrag och räkenskapsperiodens resultat enligt typ av samkommun 2020–2022a, 1 000 euro

	Bokslut 2020	Bokslut 2021	Boksluts- prognos 2022	Förändring	Förändring, %
<b>Årsbidrag, 1 000 €</b>					
Samkommunerna på det finländska fastlandet sammanlagt	620 677	821 785	717 825	-103 960	-13 %
Sjukvårdsdistrikten sammanlagt	315 323	479 464	362 479	-116 985	-24 %
Specialomsorgsdistrikten sammanlagt	11 877	18 253	10 485	-7 768	-43 %
Landskapsförbunden sammanlagt	4 315	603	-4 128	-4 731	-785 %
Samkommunerna för utbildning sammanlagt	149 710	96 239	86 952	-9 287	-10 %
Övriga	139 452	227 226	262 036	34 810	15 %
<b>Räkenskapsperiodens resultat, 1 000 €</b>					
Samkommunerna på det finländska fastlandet sammanlagt	-55 275	156 842	39 060	-117 781	75 %
Sjukvårdsdistrikten sammanlagt	-88 627	67 743	-51 937	-119 679	177 %
Specialomsorgsdistrikten sammanlagt	5 015	10 963	3 167	-7 796	-71 %
Landskapsförbunden sammanlagt	3 174	-537	-5 140	-4 602	856 %
Samkommunerna för utbildning sammanlagt	48 195	1 300	-16 785	-18 086	-1 391 %
Övriga	-23 032	77 373	109 755	32 382	-42 %

Sjukvårdsdistriktens försvagade resultat bidrog till att deras sammanlagda ackumulerade underskott i balansräkningen ökade till drygt -90 miljoner euro (tabell 5). I sjukvårdsdistriktens balansräkningar hade dock 7 samkommuner fortfarande ett ackumulerat underskott på sammanlagt 117 miljoner euro, medan antalet samkommuner 2020 var 10 och eurobeloppet cirka 173 miljoner euro. Här bör det dock beaktas att det i början av texten nämndes att sjukvårdsdistriktens s.k. slutfakturor saknas i de rapporterade uppgifterna, så i de slutliga bokslutsuppgifterna ska underskotten vara täcka.

**Tabell 5.** Ackumulerat över-/underskott i balansräkningen enligt typ av samkommun 2020–2022a, 1 000 euro

Akkumulerat under-/överskott i balansräkningen, 1 000 €	Bokslut 2020	Bokslut 2021	Bokslutsprognos 2022	Förändring	Ändring, %
Samkommunerna på det finländska fastlandet sammanlagt	751 888	934 308	928 888	-5 420	-0,6 %
Sjukvårdsdistriktet sammanlagt	-124 464	-32 665	-90 542	-57 877	-177,2 %
Specialomsorgsdistriktet sammanlagt	21 697	30 770	26 181	-4 590	-14,9 %
Landskapsförbunden sammanlagt	22 772	22 870	19 036	-3 833	-16,8 %
Samkommunerna för utbildning sammanlagt	506 921	516 929	516 815	-115	0,0 %
Övriga	324 962	396 404	457 399	60 995	15,4 %

Som det konstaterats tidigare ökade samkommunernas nettoinvesteringar enbart på grund av sjukvårdsdistriktets investeringar (tabell 6). Sjukvårdsdistriktets nettoinvesteringar ökade hela 44 procent, cirka 370 miljoner euro, till sammanlagt över 1,2 miljarder euro. Däremot minskade till exempel nettoinvesteringarna i samkommunerna för utbildning med 10 miljoner euro till cirka 100 miljoner euro. Sjukvårdsdistriktets höga investeringsnivå återspeglas också i lånebeloppet, dvs. deras lånestock ökade med cirka 815 miljoner euro (cirka 21 %) till över 4,7 miljarder euro. År 2021 ökade sjukvårdsdistriktets lån med cirka 540 miljoner euro. Sjukvårdsdistriktets andel av alla samkommuners lån ökade med 4 procent till cirka 68 procent, dvs. deras andel täcker cirka 2/3 av alla samkommuners lån.

**Tabell 6.** Nettoinvesteringar och lånestock enligt typ av samkommun 2020–2022a, 1 000 euro

	Bokslut 2020	Bokslut 2021	Boksluts- prognos 2022	Förändring	Ändring, %
<b>Nettoinvesteringar, 1 000 €</b>					
Samkommunerna på det finländska fastlandet sammanlagt	-1 380 447	-1 241 144	-1 588 987	347 842	28,0 %
Sjukvårdsdistrikten sammanlagt	-922 661	-835 876	-1 203 423	367 547	44,0 %
Specialomsorgsdistrikten sammanlagt	-19 325	-3 628	-4 418	790	21,8 %
Landskapsförbunden sammanlagt	-2 318	-8 158	-1 357	-6 801	-83,4 %
Samkommunerna för utbildning sammanlagt	-98 712	-111 818	-101 686	-10 132	-9,1 %
Övriga	-337 431	-281 664	-278 102	-3 561	-1,3 %
<b>Lån, 1 000 €</b>					
Samkommunerna på det finländska fastlandet sammanlagt	5 506 628	6 164 766	6 956 268	791 502	12,8 %
Sjukvårdsdistrikten sammanlagt	3 380 707	3 919 594	4 734 259	814 666	20,8 %
Specialomsorgsdistrikten sammanlagt	101 067	95 762	95 248	-514	-0,5 %
Landskapsförbunden sammanlagt	336	288	240	-48	-16,7 %
Samkommunerna för utbildning sammanlagt	141 319	136 877	151 674	14 797	10,8 %
Övriga	1 883 199	2 012 246	1 974 847	-37 399	-1,9 %

Enligt kommunallagen tillämpas skyldigheten att täcka underskott inte bara på kommunerna, utan också på samkommunerna. Enligt kommunallagen ska ett underskott i balansräkningen täckas inom fyra år från ingången av det år som följer efter det att bokslutet fastställdes. Om underskottet inte har täckts inom tidsfristen, kan finansministeriet inleda ett utvärderingsförfarande enligt 119 § i kommunallagen. Enligt bokslutsprognoserna för 2022 finns det tre sådana samkommuner. Två av dessa samkommuner hade motsvarande situation redan på basis av boksluten för 2021 och de har redan utarbetat planer för

att täcka underskottet. Dessutom har ett sjukvårdsdistrikt, Södra Savolax, sedan 2017 haft ett underskott som inte täckts, men som det konstaterats tidigare är uppgifterna om sjukvårdsdistriktens bokslutsprognoser bristfälliga i fråga om medlemskommunernas så kallade slutfakturor. Dessutom har sjukvårdsdistrikten överförts till välfärdsområdena från ingången av 2023.



## 2 Förändringar i kommunernas verksamhetsfält

Under de senaste åren har det skett – och under de kommande kommer det att ske – betydande förändringar i kommunernas verksamhetsfält. Differentieringen har med tanke på kommunernas verksamhet och ekonomi lett till förändringstryck av mycket olika riktningar och omfattningar. I stora och växande kommuner är investeringstrycket stort, medan servicebehovet minskar i små kommuner och det är svårt att anpassa servicenätet.

Den reform av social- och hälsovårdstjänsterna som genomfördes under regeringsperioden har också bidragit till att synliggöra differentieringen av kommunernas utgifts- och inkomststruktur. Varierande inkomst- och utgiftsstrukturer leder till stora finansieringselement som jämnar ut reformens konsekvenser i statsandelen för basservice. Till följd av detta förändras skatteinkomsternas och statsandelarnas viktning i den kommunvisa skattefinansieringen avsevärt som en följd av reformen.

Differentieringen syns också i kommunernas förutsättningar att ordna lagstadgade tjänster. Problem med tillgången på arbetskraft, urbaniseringen och den minskade nativiteten förutsätter nya sätt att ordna tjänster både i kommunerna och på riksnivå. Ett exempel på detta är den reform av arbetskraftsservicen som träder i kraft 2025. Lagstiftningen om den nya lagstadgade uppgiften förpliktar kommunerna att ordna tjänsterna i samarbete för att få bredare axlar och dämpa kostnadsökningen.

### 2.1 Förändringen i kommunernas verksamhetsmiljö differentierar kommunfältet

- Differentieringsutvecklingen i kommunerna har pågått redan länge i Finland och utvecklingen kommer att fortsätta på samma sätt även i framtiden. Centrala faktorer i differentieringsutvecklingen är den minskade nativiteten, den åldrande befolkningen och flyttningsrörelsen inom landet. Differentierings- och demografiutvecklingen kommer i fortsättningen att medföra problem när det gäller ordnandet av kommunernas tjänster på lika villkor i hela landet.
- Den åldrande befolkningen och minskningen av befolkningen i arbetsför ålder försvagar kommunernas skattebas. Situationen är svårast i sådana små

kommuner som har en övervägande äldre befolkning och där det föds få barn.

- Förändringen i befolkningens åldersstruktur försvårar också problemen i fråga om tillgången på arbetskraft i kommunerna. Rekryteringsbehoven och problemen i anslutning till dem ökar dessutom på grund av den kraftiga pensionsavgången inom kommunsektorn.
- Differentieringen av kommunerna och befolkningsutvecklingen syns i kommunernas ekonomi och utveckling som förändringstryck av olika riktningar och omfattningar. När nativiteten och befolkningsutvecklingen koncentreras, samlas de stora investeringsbehoven till de växande kommunerna och städerna, medan servicebehovet minskar i andra ytterlighetens kommuner där utmaningen är att anpassa servicenätet så att det motsvarar de minskande behoven.
- I framtiden ökar nativiteten i de stora städerna, medan den minskar i största delen av kommunerna. Det kan finnas en risk för att kommunernas tjänster blir ojämlika eftersom en allt större del av kommunernas uppgifter omfattar tjänster som barn och unga behöver. Då får kommunernas proaktiva planering av ordnandet av tjänsterna en allt viktigare roll.

I detta avsnitt granskas förändringen i kommunernas verksamhetsmiljö och den eventuella särutvecklingen på olika delområden särskilt på basis av befolkningsuppgifter. De utmaningar som den demografiska utvecklingen i kommunerna medför beror i huvudsak på att befolkningen blir äldre, att befolkningen i arbetsför ålder minskar och att nativiteten sjunker, och konsekvenserna av dessa förstärks av flyttningsrörelsen inom landet.

Utgiftstrycket på lång sikt inom den kommunala ekonomin lättar i och med social- och hälsovårdsreformen, när de svårförutsägbara och snabbt växande social- och hälsovårdsutgifterna har överförts från kommunernas ansvar. Det att befolkningen åldras och att befolkningen i arbetsför ålder minskar inverkar dock fortfarande negativt på kommunernas ekonomi till exempel genom utvecklingen av skatteinkomsterna. Den minskade nativiteten och de minskade åldersklasserna återspeglas för sin del kraftigt i de uppgifter inom fostran och undervisning som kommunerna ansvarar för att ordna samt i finansieringen av dem. Eftersom det finns betydande skillnader i befolkningsutvecklingen mellan kommunerna, är också de utmaningar som den medför och lösningsalternativen mycket olika i olika kommuner.

Differentieringen försvårar genomförandet av kommunernas lagstadgade uppgifter på ett ekonomiskt och funktionellt hållbart sätt, och den försvårar också utvecklandet av kommunernas finansieringssystem. En del av kommunerna har redan nu rätt begränsade möjligheter att sköta sina lagstadgade uppgifter eller att ta emot nya uppgifter och skyldigheter. Kommunernas allt kraftigare differentiering ifrågasätter möjligheterna att

fortsätta med en kommunpolitik som baserar sig på den så kallade modellen med enhetliga kommuner, där alla kommuner ansvarar för samma lagstadgade uppgifter oberoende av kommunens storlek, befolkningsstruktur eller verksamhetsmiljö.

Finansministeriet har tidigare behandlat differentieringen i kommunerna samt framtidsutsikterna för kommunpolitiken i de rapporter om kommunpolitiken som publicerades 2020<sup>3</sup> och 2022<sup>4</sup> samt i det tjänstemannainlägg som publicerades hösten 2022 och i bakgrundspromemoriorna<sup>5</sup> till det.

### **Den långvariga nedgången i nativiteten är en utmaning när det gäller ordnandet av kommunernas tjänster**

I och med social- och hälsovårdsreformen förändras kommunernas uppgifter och servicebehovet i anslutning till dem, då ansvaret för social- och hälsovårdstjänsterna som på grund av den åldrande befolkningen ökat kommunernas kostnader kraftigt har överförts på välfärdsområdena. I fortsättningen ligger tyngdpunkten i kommunernas uppgiftsfält i hög grad på ordnandet av de tjänster inom bildningsväsendet som barn- och ungdomsåldersklasserna behöver. Till dessa uppgifter hör bland annat småbarnspedagogik, förskoleundervisning och grundläggande utbildning samt kultur-, biblioteks-, idrotts- och ungdomstjänster.

Den minskande nativiteten har under det senaste årtiondet minskat barnåldersklassernas storlek och minskat behovet av tjänster för barn och ungdomar på riksnivå. Situationen varierar dock från kommun till kommun och beroende på tjänsten. Flyttningsrörelsen inom landet och invandringen har upprätthållit eller till och med ökat nativiteten och barnens och ungdomarnas servicebehov särskilt i växande städer och deras kranskommuner. Samtidigt har servicebehovet inom förskoleundervisningen och den grundläggande utbildningen kunnat minska betydligt redan i flera år i avfolkningsregioner. Inom småbarnspedagogiken har servicebehovet däremot ökat på grund av den ökade deltagargraden och det stärkta sysselsättningsläget, som regeringen har stött genom sina sysselsättningsåtgärder. Under det senaste decenniet har en allt större del av

3 Finansministeriet (2020): Kommunerna vid en vändpunkt? : Lägesbild över kommunerna 2020. Finansministeriets publikationer 2020:39.

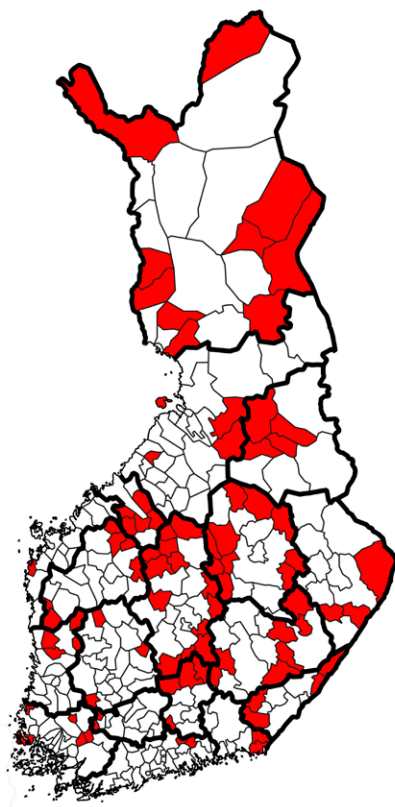
4 Finansministeriet (2022): Kommunpolitiken vid en vändpunkt? : Stärkande av kommunernas verksamhetsförutsättningar och kommunpolitikens framtidsscenarier. Finansministeriets publikationer 2022:19.

5 Finansministeriet (2022): Ett reformvänligt och hållbart Finland. Finansministeriets tjänstemannainlägg 2022 (på finska). Finansministeriets publikationer 2022:77.

barnåldersklasserna deltagit i småbarnspedagogik, och därför har servicebehovet inom småbarnspedagogiken trots den sjunkande nativiteten inte minskat på riksnivå på samma sätt som inom förskoleundervisningen och den grundläggande utbildningen.

År 2021 fanns det 88 kommuner i Finland där det föddes färre än 20 barn (figur 6), och enligt Statistikcentralens befolkningsprognos kommer antalet sådana kommuner att öka i framtiden. När det 2021 föddes cirka 49 600 barn i Finland, kommer det enligt befolkningsprognosen att födas färre än 40 000 barn per år i Finland på 2060-talet. Nedgången i nativiteten uppskattas i framtiden rikta sig till stort sett samma regioner som för närvarande, dvs. landskapens randområden och utanför de stora tätorterna.

**Figur 6.** Kommuner med färre än 20 barn födda år 2021 (källa: Statistikcentralen)



Den låga nativiteten och minskningen av barnåldersklasserna kan höja enhetskostnaderna för undervisningen till relativt höga nivåer i kommuner där skolnätet och verksamheten inte kan anpassas enligt det minskade servicebehovet. Minskningen av barnåldersklasserna har redan lett till och kommer i fortsättningen allt oftare att leda till

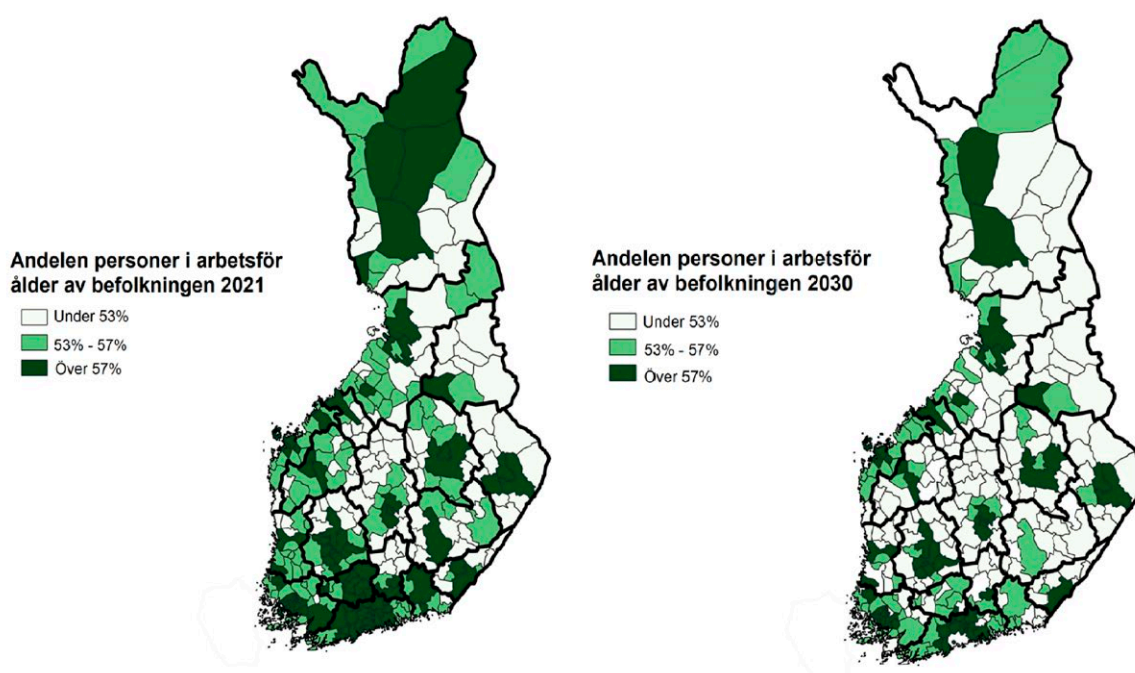
att särskilt mindre kommuner blir tvungna att söka nya sätt att producera tjänster inom bildningsväsendet för att stävja kostnadsökningen och trygga tjänsternas kvalitet och tillgången på kompetent arbetskraft. Situationen är särskilt utmanande i kommuner där det redan nu finns endast en grundskola, eftersom kommunerna då inte har möjlighet att göra anpassningar genom att minska skolnätet. Enligt Statistikcentralen fanns det år 2022 sammanlagt 64 kommuner med endast en grundskola.

En kraftig anpassning av undervisningsväsendet kan också försvåra genomförandet av kommunens övriga tjänster och försvåra tillgången på kompetent personal samt göra kommunen mindre attraktiv. När befolkningen i arbetsför ålder och nativiteten i och med flyttningsrörelsen inom landet i allt högre grad koncentreras till landskapscentrumen och de största städerna, bildas det områden vid landskapens utkanter där nativiteten och barnåldersklasserna minskar, där befolkningen i arbetsför ålder minskar och där det blir allt svårare att tillhandahålla basservice till skäligena kostnader. För att tillgången, tillgängligheten, kvaliteten och jämlikheten i fråga om småbarnspedagogiska tjänster, förskoletjänster och grundläggande utbildning ska kunna säkerställas krävs det ökat samarbete mellan kommunerna i sådana områden. Genom ökat samarbete är det också möjligt att stödja en funktionellt och ekonomiskt hållbar reform av det daghems- och läroanstaltsnätverk som kommunerna upprätthåller samt att svara på de utmaningar som gäller tillgången på personal.

### **Minskningen av befolkningen i arbetsför ålder försvagar tillgången på kompetent arbetskraft samt kommunernas skattebas**

Utan någon betydande ökning av nativiteten eller invandringen kan det uppskattas att försörjningskvoten, dvs. antalet personer i arbetsför ålder i åldern 15–64 år i förhållande till den övriga befolkningen, försvagas under de kommande årtiondena i merparten av kommunerna. Andelen befolkning i arbetsför ålder av kommuninvånarna är nu och i fortsättningen högst i de stora städerna och i deras ekonomiska regioner (figur 7).

**Figur 7.** Andelen personer i arbetsför ålder av kommunernas invånarantal 2021 och 2030  
(källa: Statistikcentralen)



Det att befolkningen i arbetsför ålder minskar försvårar tillgången på arbetskraft. Det råder redan nu brist på arbetskraft särskilt i yrken inom hälso- och socialvården, men det råder också brist på bland annat lärare och speciallärare inom småbarnspedagogiken<sup>6</sup>. Minskningen av befolkningen i arbetsför ålder försvagar också skattebasen för små kommuner med en övervägande äldre befolkning och utmanar dessa kommuners ekonomi och ekonomiplanering.

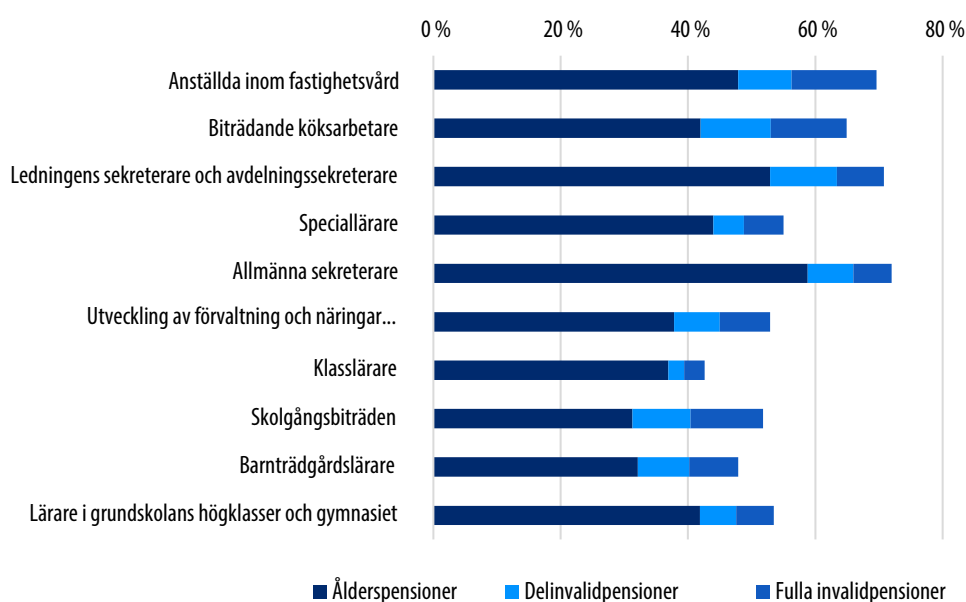
Arbetskraftssituationen inom kommunsektorn försvåras också av den kraftiga pensionsavgången. Enligt Kevas pensionsprognos<sup>7</sup> går rentav var tredje anställd i kommuner och välfärdsområden i pension under de kommande tio åren. Detta innebär att sammanlagt cirka 173 000 anställda går i pension. Det finns dock skillnader i omfattningen av pensionsavgångarna bland personalen inom kommunsektorn både regionalt sett och betraktat enligt kommunstorleksgrupp. Regionalt sett är pensionsavgången inom kommunsektorn kraftigast i Lappland och Kajanaland under de närmaste åren. Betraktat enligt

<sup>6</sup> Arbets- och näringsministeriets yrkesbarometer, hösten 2022.

<sup>7</sup> Kevas pensionsprognos 2022–2041.

kommunstorleksgrupp riktar sig pensionsavgången kraftigare till de kommuner som har det minsta invånarantalet. Som huvudregel kan det konstateras att ju mindre kommun det är fråga om, desto större andel av de anställda kommer att gå i pension under de närmaste åren. När det gäller kommunal basservice är pensioneringen kvantitativt sett störst bland lärare i grundskolan och gymnasiet (figur 8).

**Figur 8.** Uppskattad pensionsavgång under de kommande 20 åren i de största yrkesgrupperna (källa: Keva)



Bristen på arbetskraft försvårar redan nu ordnandet av lagstadgade tjänster i en del kommuner, men den kommer på lång sikt att inverka allt mer på kommunernas servicestruktur, sätten att ordna tjänsterna, kostnadsutvecklingen, livskraften samt genom ändringarna i skattebasen också på kommunernas inkomster. Pensionsavgången och ersättandet av den personal som går i pension med ny kompetent personal kommer att försvåra genomförandet av den basservice som kommunerna ansvarar för att ordna i synnerhet i landskapens randområden. Säkerställandet av tillgången på kompetent personal kan leda till ett tätare samarbete mellan kommunerna eller till att tjänsterna och ansvaret för att ordna dem koncentreras till större enheter än tidigare.

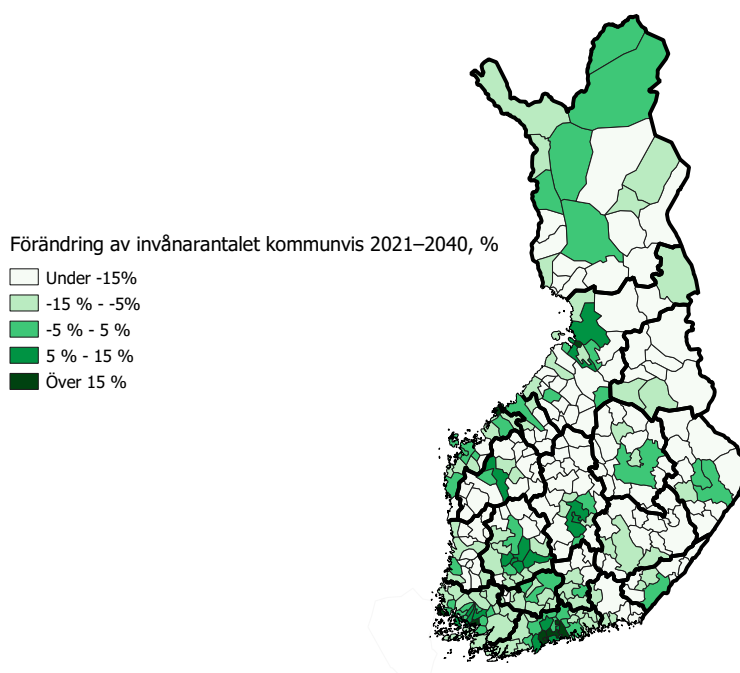
På grund av pensionsavgångarna inom kommunsektorn och arbetskraftssituationen som varierar kraftigt från bransch till bransch är det inte möjligt att avsevärt öka kommunernas uppgifter och skyldigheter under de närmaste åren. Om det trots allt görs ändringar i kommunernas uppgiftsfält, bör man i fråga om nya eller mer omfattande uppgifter och

skyldigheter fästa större uppmärksamhet än för närvarande inte bara vid de direkta ekonomiska konsekvenserna, utan också vid konsekvenserna för personalen till följd av ändringar i uppgifter och åtaganden.

### Urbaniseringen fortsätter och påskyndar differentieringen i kommunerna

Urbaniseringen tillsammans med den åldrande befolkningen och den minskande nativiteten verkar trappa upp ökningen av skillnaderna mellan kommunerna. Enligt Statistikcentralens befolkningsprognos kommer befolkningen också i framtiden att koncentreras till de stora städerna, de kommuner som omger dem samt till landskapens centralorter (figur 9). Ytterligheterna i differentieringen av kommunerna utgörs av de kommuner där befolkningen minskar och åldras och av de kommuner där befolkningen ökar kraftigt huvudsakligen till följd av flyttningsrörelsen inom landet och invandringen. Kommunernas differentiering trappas dessutom upp av att nativiteten huvudsakligen koncentreras till kommuner med inflyttningsöverskott när den unga befolkningen i arbetsför ålder flyttar till dessa områden på grund av de möjligheter till utbildning och arbete som erbjuds.

**Figur 9.** Förändring av invånarantalet kommunvis 2021–2040, % (källa: Statistikcentralen)





Flyttningsrörelsen inom landet, som i huvudsak styrs av urbaniseringsmegatrenden, är ett fenomen som enskilda kommuner inte i någon betydande utsträckning själva kan påverka. Därför bör man proaktivt söka lösningar på förändringarna i kommunernas befolkningsstruktur. Befolkningen i arbetsför ålder och antalet barn beräknas öka under de kommande årtiondena endast i de stora städerna. Denna utveckling kan också leda till att kommunernas tjänster blir ojämlikare, eftersom både den kunniga arbetskraften och de barn- och ungdomsåldersklasser som är mest väsentliga med tanke på kommunernas uppgifter är geografiskt sett ojämnt fördelade. Både i kommuner med växande befolkning och i kommuner med minskande befolkning bör man i fortsättningen fästa allt större uppmärksamhet vid prognostiseringen av invånarnas servicebehov och vid en proaktiv planering av servicestrukturen.

När det gäller befolkningsutvecklingen bör det dock beaktas att utvecklingen sker i olika takt mellan kommunerna. I en del kommuner har verkligheten redan länge varit att nativiteten sjunkit och åldersklasserna minskat, i en del kommuner är det fråga om ett nytt fenomen som blivit allt vanligare under de senaste åren och i en del kommuner syns fenomenet ännu inte på något sätt bland annat på grund av flyttningsrörelsen inom landet och invandringen. Den olika takten när det gäller befolkningsutvecklingen gör det svårare att förutse effekterna av kommunernas differentiering och att beakta den i statens styrning av kommunerna.

I de stora städerna och deras kranskommuner betonas i fortsättningen hanteringen av befolkningstillväxten. Dessutom har den områdevisa differentieringen inom städerna under den senaste tiden blivit allt starkare, vilket för sin del utmanar situationen i de stora städerna. En betydande del av de yngre åldersklasserna bor redan nu i städerna, varvid också teman som gäller unga framhävs i städerna. Till städerna koncentreras också allt mer till exempel verksamhet som hänför sig till utveckling av markanvändningen, boendet och trafikinfrastrukturen.

De frågor som gäller de stora städernas tillväxt och livskraft är med beaktande av deras ekonomiska betydelse ytterst viktiga för hela den finländska kommunsektorn. Stora städer och stadsregioner har en avgörande roll i nationellt betydande spårtrafikprojekt och bostadsbyggande. Städernas investeringar är betydande också med tanke på hanteringen av klimatförändringen och den gröna omställningen. I och med arbets- och näringsreformen ökar de stora städernas roll ytterligare också i fråga om lösningar som främjar invandring, integration, utbildning och sysselsättning.

Ur den kommunala ekonomins synvinkel kämpar kommuner med växande och krympande invånarantal med mycket olika problem. I kommuner med flyttningsförluster försvagas kommunens inkomstbas och ekonomins bärkraft, varvid utmaningen är att anpassa servicenätet, verksamheten och utgifterna så att de motsvarar det minskande

inkomstunderlaget och servicebehovet. På motsvarande sätt kan ett problem för de växande städerna och kranskommunerna anses vara de obligatoriska investeringarna för att säkerställa den växande befolkningens tjänster och för att förbättra infrastrukturen.

Situationen i de växande kommunerna underlättas på lång sikt av att skatteinkomsterna ökar i och med att befolkningen ökar och av att statsandelarna blir större. Ökningen av skatteinkomsterna och statsandelarna sker dock med fördröjning i förhållande till de investeringar som den växande befolkningen kräver.

## 2.2 Kommunekonomin efter social- och hälsovårdsreformen

- Genom social- och hälsovårdsreformen minskar kommunernas nettokostnader med nästan 22 miljarder euro när organiseringsansvaret för social- och hälsovårdens och räddningsväsendets uppgifter överförs till välfärdsområdena. Kommunernas inkomster sänks med motsvarande belopp.
- I och med social- och hälsovårdsreformen sker det stora förändringar i kommunernas inkomststruktur. Relativt sett minskar kommunernas statsandelar mest. Före social- och hälsovårdsreformen har de minsta kommunerna, med färre än 5 000 invånare, varit mest beroende av statsandelarna. Efter reformen baserar sig skattefinansieringen i dessa kommuner mer än tidigare på egna skatteinkomster.
- Förändringarna i skattefinansieringen gäller inte bara små kommuner, även i stora kommuner kan skatteinkomsternas och statsandelens inbördes andelar förändras mycket. Förändringarna förklaras i synnerhet av de utjämningsförfaranden som ingår i statsandelen för kommunal basservice och genom vilka de ekonomiska konsekvenserna av social- och hälsovårdsreformen jämnas ut.

### 2.2.1 Förändringar i den kommunala ekonomins utgifts- och inkomststruktur

Överföringen av ansvaret för att ordna social- och hälsovården och räddningsväsendet från kommunerna till välfärdsområdena har betydande konsekvenser för kommunernas verksamhet och ekonomi. Reformen har konsekvenser i synnerhet för kommunernas driftsekonomi, där inkomsternas och utgifternas nivå och struktur förändras avsevärt i och med att uppgifterna överförs till välfärdsområden och finansieringen till staten.

## Överföring av kostnader och inkomster

Förändringen i driftsekonomi genomförs så att det till ett belopp som motsvarar de kostnader för social- och hälsovården och räddningsväsendet som överförs, på riksnivå överförs lika mycket inkomster, bestående av de delar av statsandelen för den kommunala basservicen som hänför sig till social- och hälsovården samt samfundsskatteandelen, kommunalskatten och ersättningarna för skatteförluster till följd av ändrade beskattningsgrunder.

De kostnader för social- och hälsovårdstjänsterna och räddningsväsendets tjänster som överförs och som utgör grunden för finansieringen för 2023 har fastställts utifrån medeltalet av bokslutsuppgifterna för 2021 och budgetuppgifterna för 2022 (höjt till 2002 års nivå för hela landet). De kostnader som överförs från kommunerna fastställs slutligen enligt medeltalet av bokslutsuppgifterna för 2021 och 2022 höjt till 2022 års nivå för hela landet. På riksnivå minskar statsandelen för kommunal basservice, kommunalskatten, samfundsskatten samt ersättningarna för förlorade skatteinkomster till följd av ändrade beskattningsgrunder, till ett belopp som motsvarar de kostnader som överförs.

### PRECISERING AV ÖVERFÖRINGSKALKYLEN FÖR SOCIAL- OCH HÄLSOVÅRDEN

De i detta avsnitt angivna beloppen av de kostnader och inkomster som överförs i samband med social- och hälsovårdsreformen baserar sig på uppgifter om kostnaderna för social- och hälsovården och räddningsväsendet enligt kommunernas bokslut för 2021 och kommunernas preliminära bokslut för 2022. De preliminära bokslutsuppgifterna för 2022 baserar sig på de kostnadsuppgifter om kommunernas social- och hälsovård och räddningsväsende som Statistikcentralen samlat in. Inkomstuppgifterna baserar sig på de kommunspecifika skatteprognoser och statsandelsuppgifter som uppdaterades av finansministeriet i mars 2023.

**Tabell 7.** Förändringen i de kostnader och inkomster som överförs, budgeten för 2022 och preliminärt bokslut för 2022, miljoner euro.

	Budget 2022	Preliminärt bokslut 2022	Förändring
<b>Kostnader som överförs</b>	21 234	21 801	567
• Statsandel för kommunal basservice	5 361	5 361	-0,029
• Kommunalskatt, sänkning av kommunalskattesatsen med 12,64 procentenheter*	13 111	13 485	373
• Samfundsskatt**	817	913	96
• Ersättning för skatteförluster	1 944	1 944	0
<b>Inkomster som överförs</b>	21 234	21 703	470
Skillnad (tilläggsöverföring av statsandel)	0	97	97
• Minskning av beskattningskostnaderna***	62	2	2
Slutligt behov av tilläggsöverföring av statsandel		99	99
<b>Slutligt behov av överföring av inkomster inkl. minskning av beskattningskostnaderna</b>	21 296	21 803	569

\* Uppskattningen baserar sig på FM:s prognoser våren 2022 och våren 2023. Minskningen av beskattningskostnaderna har beaktats i sänkningen.

\*\* Uppskattningen baserar sig på FM:s prognoser våren 2022 och våren 2023.

\*\*\* Uppskattningen på 62 miljoner euro för minskningen av beskattningskostnaderna ingår i sänkningen på 12,64 procentenheter. Enligt uppskattningen i prognosen från mars 2023 är minskningen 2 miljoner euro större än beräknat. Förändringen dras av från statsandelen för basservice.

På basis av de uppgifter som samlades in från kommunerna 2022 i fråga om kostnaderna för social- och hälsovården och räddningsväsendet ökar de kostnader som överförs med 567 miljoner euro jämfört med budgetuppgifterna för året i fråga (tabell 7).

I den första fasen gjordes det i fråga om motsvarigheten mellan de kostnader och inkomster som överförs en utjämning i överföringskalkylen med hjälp av minskning av kommunalskatten. Eftersom minskningen av kommunalskatten sommaren 2022 har fastställts till 12,64 procentenheter, fastställs kostnaderna och inkomsterna nu och i den slutliga överföringskalkylen till samma nivå genom att statsandelen för kommunal basservice ändras.

Även om de kostnader som överförs ökar enligt nuvarande uppgifter med 567 miljoner euro jämfört med den tidigare uppskattningen, dras denna andel inte av i sin helhet från statsandelen. Det här beror på att också intäkterna av samfundsskatten och kommunalskatten har ökat jämfört med den tidigare kalkylen. Enligt finansministeriets prognos från mars 2023 innebär minskningen av samfundsskatten med en tredjedel en 96 miljoner euro större minskning och minskningen av kommunalskatten med 12,64 procentenheter en 373 miljoner euro större minskning jämfört med uppskattningarna från 2022. Med beaktande av dessa förändringar finns det enligt kalkylerna ett behov av ytterligare minskningar till ett belopp av 99 miljoner euro i statsandelen för kommunal basservice. Enligt 57 § i lagen om statsandel för kommunal basservice dras detta av från statsandelen för kommunal basservice i lika stora poster per invånare, med en andel på 50 procent 2024 och 2025.

Kalkylerna uppdateras igen i augusti 2023 när de slutliga bokslutsuppgifterna för 2022 och de första uppskattningarna av beskattningen för 2022 finns tillgängliga. När beskattningen är slutförd i november 2023 uppdateras kommunernas finansieringskalkyler till slutlig form och på basis av dem fastställs finansieringen från och med 2024 framåt. Samtidigt ändras också begränsningen av förändringar inom social- och hälsovården och utjämningen av systemändringen till slutlig form.

### **Kostnaderna och inkomsterna för kommunernas uppgifter efter social- och hälsovårdsreformen**

Enligt den senaste kalkylen uppgår kostnaderna för kommunernas uppgifter efter reformen till cirka 14,94 miljarder euro på 2022 års nivå. Räknat i euro är kommunalskatten fortfarande den största inkomstposten, cirka 8,15 miljarder euro. Den samfundsskatt som blir kvar i kommunerna uppgår till cirka 1,82 miljarder euro. Inga ändringar föreslås i fastighetsskatten, som fortfarande uppgår till cirka 2,05 miljarder euro. Av statsandelen för kommunal basservice återstår cirka 2,6 miljarder euro, av vilket cirka 0,8 miljarder euro utgörs av utjämningen av statsandelen på basis av skatteinkomsterna. Därtill återstår cirka 0,83 miljarder euro för ersättning för skatteförluster på grund av ändringar i beskattningsgrunderna. (Tabell 8)

**Tabell 8.** Poster i kommunernas resultaträkning på 2022 års nivå, nuläget jämfört med läget efter reformen.

Poster i kommunens resultaträkning	Nuläge, mn euro	Efter reformen, mn euro	Förändring, mn euro
Verksamhetsbidrag + avskrivningar	-36 740	-14 940	21 800
Kommunalskatt (överföring av 12,64 procentenheter)	21 634	8 149	-13 485
Samfundsskatt	2 730	1 816	-914
Fastighetsskatt	2 046	2 046	0
Statsandel för basservice (FM)	7 947	2 609	-5 338
Begränsare av statsandelsförändringar	0	-4	-4
Ersättning för skatteförluster	2 777	833	-1 944
Statsandel, UKM	2	2	0
Finansiella poster, netto	343	343	0
Minskning av beskattningskostnaderna (kommunerna)	0	2	2
Utjämningsändring i statsandelssystemet	0	0	0
Årsbidrag – avskrivningar (balans)	739	761	22

Under granskningsperioden för kommuneconomiprogrammet (1.1.2025) genomförs också reformen av arbets- och näringstjänsterna, genom vilken statsandelen för kommunal basservice ökar med cirka 900 miljoner euro. Dessutom utvidgas kommunernas skattebas vid ingången av 2024 när kommunerna anvisas en andel av intäkterna från gruvskatten. Skatteintäkterna inflyter för första gången 2025. Gruvskattens betydelse för hela landets inkomststruktur är liten, men för några enskilda kommuner innebär gruvskatten en betydande inkomstökning. De eftersträvade intäkterna av gruvskatten är 25 miljoner euro per år. Av skatteintäkterna styrs 60 procent till kommunerna, vilket innebär en ökning av skatteinkomsterna med 15 miljoner euro.

### Den kommunala ekonomins inkomststruktur förändras i och med social- och hälsovårdsreformen

Det sker förändringar i kommunernas inkomststruktur när deras inkomster överförs till finansieringen av välfärdsområdena till ett belopp som motsvarar de kostnader som överförs, och samtidigt halveras den kommunala ekonomin (Tabell 9).

Kommunalskatteinkomsternas andel i inkomststrukturen minskar. På riksnivå kommer kommunalskatterna fortfarande att vara kommunernas största inkomstpost trots att de minskar betydligt. Den andel med vilken kommunernas samfundsskatt minskar är mindre än för kommunalskatten, vilket innebär att samfundsskattens andel i inkomststrukturen ökar efter reformen. I och med att fastighetsskatten förblir oförändrad fördubblas dess andel av inkomstbasen. Skatteinkomsternas andel av kommunernas totala inkomster minskar något efter social- och hälsovårdsreformen, men de utgör fortfarande hälften av kommunernas inkomster på 2025 års nivå.

**Tabell 9.** Förändringen i den kommunala ekonomins inkomststruktur

	Inkomststruktur, 2022 före reformen		Inkomststruktur, 2025 efter reformen	
	mn euro	%	mn euro	%
<b>Verksamhetsintäkter</b>	10 311	19,6	6 233	21,6
Kommunalskatt	21 745	41,3	10 119	35,0
Samfundsskatt	3 045	5,8	2 006	7,0
Fastighetsskatt	2 095	4,0	2 293	7,9
Gruvskatt	0	0	15	0,1
<b>Skatteinkomster sammanlagt</b>	26 885	51,0	14 433	50,0
Statsandelar	8 000	15,2	3 707	12,8
Ersättning för skatteförluster*	2 777	5,3	902	3,1
<b>Statsandel och ersättning för skatteförluster sammanlagt</b>	10 777	20,5	4 609	15,9
<b>Upplåning</b>	2 989	5,7	2 603	9,0
<b>Andra intäkter</b>	1 700	3,2	1 000	3,5

\*Ersättning för förlorade skatteinkomster till följd av ändringar i beskattningsgrunderna.

Statsandelen för kommunal basservice och ersättningen för skatteförluster förändras relativt sett mest i social- och hälsovårdsreformen. Statsandelens andel av inkomsterna minskar från drygt en femtedel före reformen till uppskattningsvis cirka 16 procent 2025. Andelen skulle vara ännu mindre, men i och med reformen av arbets- och näringsstjänsterna ökar kommunernas statsandelar med cirka 900 miljoner euro 2025. I och med

social- och hälsovårdsreformen avtar ökningen av ersättningarna för skatteförluster väsentligt när kommunalskatten minskar med över hälften och avdragen från förvärvs-inkomstskatterna överförs till statsbeskattningen.

Verksamhetsintäkterna minskar med drygt en tredjedel i och med social- och hälsovårdsreformen. Minskningen av verksamhetsintäkterna påverkas förutom av reformen också av kommunernas försäljning av social- och hälsovårdsfastigheter, vilket har minskat kommunernas hyresinkomster.

### **Förändringarna i skattefinansieringens struktur varierar mycket mellan kommunerna**

Skatteinkomsternas och statsandelarnas relativa andelar av kommunernas skattefinansiering förändras kraftigt i och med social- och hälsovårdsreformen. Förändringen syns inte i någon större utsträckning vid granskning på riksnivå, men vid granskning enligt kommunstorleksgrupp blir förändringarna tydligare, och i enskilda kommuner är förändringarna i skattefinansieringens struktur betydande.

Bakom förändringarna ligger fördröjningen av social- och hälsovårdsreformen och differentieringsutvecklingen i kommunerna, där bland annat den åldrande befolkningen har lett till betydande skillnader i kommunernas inkomstunderlag och i de kostnader per invånare som överförs från kommunerna i samband med social- och hälsovårdsreformen. I social- och hälsovårdsreformen sänks alla kommuners kommunalskattesatser jämnt med en lika stor procentenhet, 12,64, och när det gäller samfundsskatten överförs på riksnivå en tredjedel av kommunernas gruppandel. På grund av skillnaderna i kommunernas skattebaser skiljer sig de intäkter av kommunalskatten som motsvarar 12,64 procentenheter samt beloppen av den minskade samfundsskatten dock avsevärt mellan kommunerna. Skillnaderna mellan kommunerna när det gäller de skatteinkomster per invånare som överförs kan därför vara mycket stora. Dessutom är skillnaderna i de kostnader per invånare som överförs till och med 2,5-faldiga mellan enskilda kommuner.

Genom de utjämningselement som ingår i statsandelen säkerställs det att avvikelserna i beloppet av de kostnader och inkomster som överförs från kommunen i samband med reformen inte medför några betydande förändringar i balansen i en enskild kommuns ekonomi. Förändringen i statsandelarna påverkas av dessa utjämningselement liksom även av den minskning på cirka 70 procent som gäller statsandelen för kommunal bas-service och ersättningarna för skatteförluster. Den kommunspecifika obalansen mellan de kostnader och inkomster som överförs till välfärdsområdena jämnas ut till 60 procent med den förändringsbegränsning som ingår i statsandelen. Utjämnningen kan väsentligt minska eller öka beloppet av kommunens statsandel. Genom utjämnningen av systemändringen begränsas dessutom den förändring i kommunernas balansläge (årsbidraget efter avskrivningarna) som reformen medför så att förändringen kan vara högst +/- 60 euro per



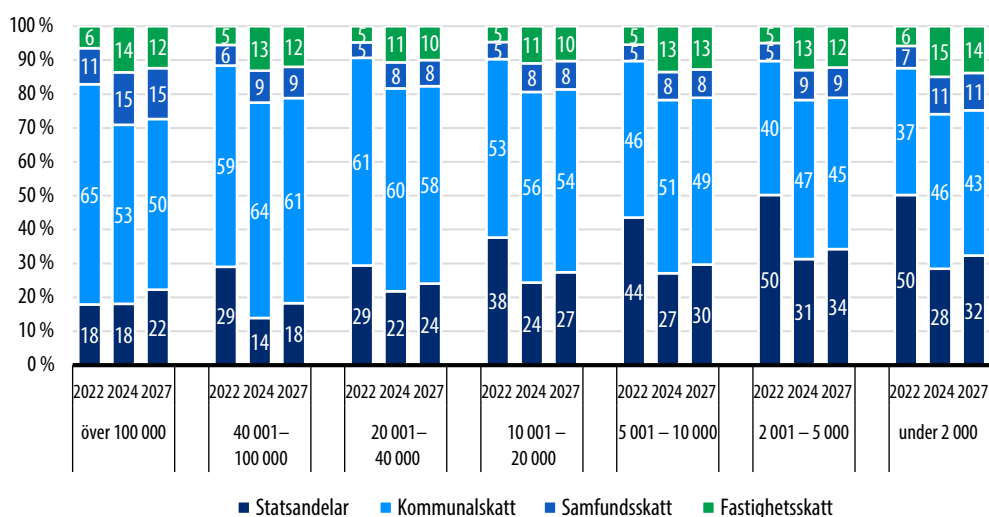
invånare under en femårsperiod. På grund av utjämningselementen kan förändringen i statsandelen kommunvis avvika avsevärt från den minskning på 70 procent som görs på riksnivå.

### **Statsandelarnas relativa andel av skattefinansieringen minskar klart i de minsta kommunerna**

I figur 10 beskrivs den uppskattade förändringen i skattefinansieringen, dvs. skatteinkomsterna och statsandelarna<sup>8</sup> åren 2022, 2024 och 2027. Per kommungrupp sker den mest betydande förändringen i kommuner med färre än 5 000 invånare. Deras inkomster har av tradition till stor del bestått av statsandelen och i synnerhet av statsandelen för kommunal basservice och ersättningarna för skatteförluster. I många små kommuner är de kostnader som överförs till välfärdsområdena dock större än de inkomster som överförs, och därför kommer den förändringsbegränsning som utjämnar konsekvenserna av social- och hälsovårdsreformen att minska dessa kommuners statsandel. Före social- och hälsovårdsreformen bestod över hälften av skattefinansieringen till små kommuner av statsandelar, men efter reformen minskar statsandelarnas andel till under en tredjedel. Kommuner med färre än 5 000 invånare ska i fortsättningen i allt högre grad klara sig på sina egna skatteinkomster.

---

8 Av skatteinkomsterna har kommunalskatten, samfundsskatten och fastighetsskatten beaktats i granskningen. Från och med 2025 inflyter till kommunerna också gruvskatt, vilket har beaktats vid uppskattningen av nivån på skattefinansieringen 2027. Statsandelen omfattar statsandelen för kommunal basservice, undervisnings- och kulturministeriets finansiering samt ersättningar för skatteförluster.

**Figur 10.** Uppskattning av skattefinansierings struktur enligt kommunstorlek 2022, 2024 och 2027.

Samma förändringstrend kan observeras också i andra kommungrupper, med undantag av de största kommunerna med över 100 000 invånare. I de sistnämnda kommunerna sker det ingen förändring som kommungrupp jämfört med situationen före social- och hälsovårdsreformen, men inom kommungruppen är förskjutningarna i skattefinansieringen större för enskilda kommuners del. I kommuner med över 100 000 invånare ändras tyngdpunkten i skatteinkomsterna så att kommunalskatten får mindre tyngd och samfundsskatten och fastighetsskatten får större tyngd än i genomsnitt.

Fastighetsskattens andel av skattefinansieringen i praktiken fördubblas på riksnivå. I kommuner med färre än 2 000 invånare består nästan en sjättedel av skattefinansieringen efter reformen av fastighetsskatt, i vissa enskilda kommuner är andelen klart större än så.

Genom den reform av arbets- och näringsjästjänsterna som träder i kraft 2025 ökar statsandelen för kommunal basservice med cirka 900 miljoner euro. Samtidigt får statsandelarna större tyngd i skattefinansieringen och deras andel ökar från drygt 20 procent till en fjärdedel av hela skattefinansieringen på 2027 års nivå.

### Betydande förskjutningar i skattefinansieringen i både små och stora kommuner

Före social- och hälsovårdsreformen utgjorde statsandelen i sammanlagt nästan 100 kommuner över hälften av kommunens skattefinansiering. Efter reformen råder motsvarande situation endast i omkring tio av dessa kommuner och i de övriga kommunerna ligger skattefinansieringens tyngdpunkt på skatteinkomsterna.

På motsvarande sätt utgjorde statsandelen 2022 mindre än 10 procent av hela skattefinansieringen endast i 3 kommuner, medan det beräknas finnas omkring 30 sådana kommuner 2024 och sammanlagt 10 sådana kommuner 2027. År 2024 uppskattas statsandelen i 5 kommuner och 2027 i 3 kommuner ha negativt förtecken. Den främsta orsaken till det är de ovannämnda starka utjämningsmoment som ingår i statsandelssystemet. I kommuner där statsandelen blir negativ överförs det mer kostnader per invånare än i genomsnitt och det överförs mer kostnader än inkomster, dvs. balansen förbättras genom social- och hälsovårdsreformen. Detta underlättar i princip ordnandet av ekonomin i dessa kommuner efter reformen. Med stöd av lagen om statsandel för kommunal basservice tas statsandelar med negativt förtecken ut hos kommunerna, varvid de i praktiken räknas av från kommunens övriga inkomster.

**Tabell 10.** De största förskjutningarna i skattefinansieringen per kommun 2022 och 2024

	Statsandel, andel % (före reformen)	Skatte- inkomster, andel % (före reformen)	Statsandel, andel % (2024)	Statsandel, andel % (2024)	Förändring, statsandel, %-enheter	Förändring, skatte- inkomster, %- enheter
Grankulla	5	95	44	56	39	-39
Esbo	8	92	32	68	23	-23
Pertunmaa	49	51	-16	116	-65	65
Kaskö	27	73	-29	129	-57	57
Kaavi	53	47	2	98	-52	52
Tuusniemi	55	45	5	95	-50	50
Heinävesi	50	50	4	96	-46	46
Storå	53	47	8	92	-44	44

I tabell 10 beskrivs de största förändringarna i skattefinansieringens struktur i enskilda kommuner. Efter reformerna är skatteinkomsterna fortfarande den viktigaste inkomstkällan för dessa kommuner, men i en del kommuner ökar statsandelarnas andel av skattefinansieringen klart jämfört med nuläget.

De största förändringarna i skattefinansieringens struktur gäller huvudsakligen små kommuner, som hittills ofta varit beroende av statsandelen. I Pertunmaa och Kaskö är förändringen i statsandelen störst, deras statsandel blir negativ efter social- och

hälsovårdsreformen. I Kaavi utgjorde statsandelarna före social- och hälsovårdsreformen ungefär hälften av skattefinansieringen, men efter reformen måste kommunen i praktiken klara sig på egna skatteinkomster. I praktiken är situationen likadan till exempel i Tuusniemi och Heinävesi. Statsandelarna utgör endast några procent av hela skattefinansieringen. Sådana kommuner vars skattefinansiering i hög grad har baserat sig på statsandelen kan i framtiden ha problem med att få en tillräcklig inkomstbas. Kommunernas statsandelssystem baserar sig i fortsättningen huvudsakligen på kalkylerade kostnader avseende de yngsta åldersklasserna. Om kommunens åldersstruktur är sådan att andelen äldre är större än i genomsnitt, kan ökningen av statsandelen vara svag. Emellertid kan också ökningen av kommunalskatteinkomsterna vara svag, när antalet personer i arbetsför ålder inte ökar utan till och med kan minska. En sådan situation kan i framtiden öka trycket på att höja skattesatserna.

De minskade skatteinkomsterna och förändringen i statsandelen kan innebära en stor förskjutning i skattefinansieringen också i större kommuner. I Esbo stad har statsandelen haft en mycket liten betydelse, men i fortsättningen utgör den redan omkring en tredjedel av skattefinansieringen. När det gäller huvudstadsregionen är förändringen ännu större i Grankulla, i fortsättningen består över 40 procent av stadens skattefinansiering av statsandelen. Tidigare har dessa kommuners skattefinansiering i praktiken helt baserat sig på egna skatteinkomster.

I tabell 11 presenteras förändringen i skattefinansieringen i de största kommunerna med över 100 000 invånare. I enlighet med vad som sagts ovan sker en betydande förskjutning i riktning mot statsandelar i Esbo. I sex städer är förändringen den motsatta, statsandelarna minskar klart. I Tammerfors, Kuopio och Jyväskylä utgör statsandelarna efter social- och hälsovårdsreformen endast omkring en tiondedel av skattefinansieringen, medan andelen före reformen var minst en fjärdedel. När det gäller de stora städerna ökar statsandelarnas andel av skattefinansieringen endast i Helsingfors, Vanda och Esbo, men med undantag för Esbo är förskjutningen rätt liten.

**Tabell 11.** Förskjutningarna i skattefinansieringen i de största städerna 2022 och 2024

	Statsandel, andel % (före reformen)	Skatte- inkomster, andel % (före reformen)	Statsandel, andel % (2024)	Skatte- inkomster, andel % (2024)	Förändring, statsandel, %-enheter	Förändring, skatte- inkomster, %-enheter
Helsingfors	9	91	13	87	4	-4
Esbo	8	92	32	68	24	-24
Tammerfors	24	76	12	88	-12	12
Vanda	19	81	23	77	4	-4
Uleåborg	27	73	20	80	-7	7
Åbo	25	75	13	87	-12	12
Jyväskylä	27	73	11	89	-16	16
Kuopio	31	69	10	90	-21	21
Lahtis	32	68	22	78	-10	10

## 2.2.2 Skillnaderna mellan den nominella och den effektiva skattesatsen minskade

Alla kommuners kommunalskattesatser sänktes med en lika stor procentenhet, 12,64, och statsbeskattningen har skärpts i motsvarande grad. Statsbeskattningen har skärps genom ändring av inkomstskatteskalen samt av flera olika parametrar för avdrag i beskattningen av förvärvsinkomster. Samtidigt har skattebaserna för stats- och kommunalbeskattningen sammanslagits. Det innebär att de avdrag som görs från inkomsterna i fortsättningen beviljas på samma grunder och till samma belopp såväl vid statsbeskattningen som vid kommunalbeskattningen.

År 2022 var den genomsnittliga kommunalskattesatsen 20,01. Den högsta kommunalskattesatsen på det finländska fastlandet var 23,50 och den lägsta 17. Skillnaden mellan den lägsta och den högsta skattesatsen var 6,5 procentenheter. I enlighet med vad som sagts ovan sänks skattesatserna för kommunerna på det finländska fastlandet med en lika stor andel i samband med social- och hälsovårdsreformen, vilket innebär att skillnaderna

i skattesatserna mellan kommunerna med lägsta respektive högsta skattesatserna förblir oförändrade. Den lägsta kommunalskattesatsen är 4,36 och den högsta 10,86. Den viktade kommunalskattesatsen för det finländska fastlandet är 7,38.

Variationsintervallet för kommunalskattesatserna, dvs. 6,5 procentenheter, är redan nu rätt stort. Om skillnaden mellan de lägsta och de högsta kommunalskattesatserna fortsätter att öka, finns det också skäl att fundera på när skillnaderna är för stora med tanke på jämlikheten mellan medborgarna.

I samband med social- och hälsovårdsreformen minskade de avdrag som görs från kommunalskatten från cirka 1,7 miljarder euro till nuvarande cirka 132 miljoner euro. Detta minskade skillnaden mellan de nominella och de effektiva kommunalskattesatserna med sammanlagt cirka 5 procentenheter. Den effektiva skattegraden beräknas vara 5,72 procent 2023.

I och med ändringarna i beskattningen ökade intäkterna från kommunalskatten i alla kommuner, och den genomsnittliga ökningen är något över 10 euro per invånare.

### 2.2.3 Finansiering av investeringar

För investeringarnas del består de direkta konsekvenserna av social- och hälsovårdsreformen i att ansvaret för och finansieringen av de investeringar som kommunägda samkommuner för social- och hälsovården och räddningsväsendet gjort överförs till välfärdsområdena. Andelen investeringar som överförs till välfärdsområdena uppgår till uppskattningsvis cirka en miljard euro. Före social- och hälsovårdsreformen uppgick bruttoinvesteringarna till sammanlagt i genomsnitt cirka 5,5 miljarder euro. De fastigheter inom social- och hälsovården och räddningsväsendet som ägs av kommunerna förblir däremot i kommunernas ägo, och välfärdsområdena har en lagstadgad skyldighet att hyra fastigheterna i fråga för 3+1 år. Det är osäkert åtminstone i fråga om vissa fastigheter vad som händer med dem efter att den lagstadgade hyrestiden löpt ut.

Även om investeringstrycket i synnerhet i anslutning till social- och hälsovårdsuppgifterna inte längre ligger på kommunernas ansvar, har kommunerna fortfarande betydande investeringsbehov bland annat på grund av byggnadsbeståndets ålder, migrationen och de ekologiska målen. Kriget i Ukraina har avsevärt påskyndat den gröna omställningen i kommunerna och skärpt målen som gäller den.

Kommunernas investeringar finansieras också i fortsättningen i sista hand med årsbidraget, som beskriver balansläget i driftsekonomi. Med årsbidraget finansieras amorteringar och räntor på lån för investeringsprojekt som upptas i den egna balansräkningen,

men också långvariga hyresavtal inklusive köpta tjänster. I social- och hälsovårdsreformen har förändringen i årsbidraget (inkl. avskrivningar) efter övergångsperioden permanent begränsats till högst +/-60 euro per invånare. Den maximala förändringen motsvarar i genomsnitt intäkterna från 0,31 kommunalskatteprocentenheter. Den direkta effekten på årsbidraget och därigenom på finansieringen av investeringarna är således tämligen måttlig.

Det väsentliga är hur årsbidraget utvecklas i fortsättningen, när den interna finansieringsstruktur har kunnat förändras avsevärt i enskilda kommuner. Dessutom förblir utmaningarna på kommunfältet i stor utsträckning desamma också efter social- och hälsovårdsreformen, till exempel i fråga om den ekonomiska och demografiska differentieringen, även om det betydande trycket av ökade kostnader för social- och hälsovårdsuppgifterna inte längre belastar kommunernas ekonomi.

Med tanke på kommunernas förmåga att hantera ekonomiska risker är det viktigt att särskild vikt fästs vid behovsprövningen av framtida investeringar. Åren 2020 och 2021 var rätt så goda inom den kommunala ekonomin och enligt uppskattning fortsätter den goda utvecklingen fram till 2023. Detta beror framför allt på statens betydande stödpaket för den kommunala sektorns ekonomi i anslutning till hanteringen av coronakrisen. Orsaken till att det ekonomiska läget 2023 bedöms vara exceptionellt gott är den så kallade skatteeftersläpning för kommunernas skatteinkomster som beror på social- och hälsovårdsreformen och som till största delen upphör 2024. Därför är det ytterst viktigt att kommunerna är medvetna om det exceptionella i situationen och de ekonomiska utmaningar som ligger framför samt beaktar dessa i sina framtida investeringsplaner. Det skulle vara bra att överväga investeringsbehoven också ur ett bredare perspektiv än en enskild kommuns, så att invånarna står i fokus, inte så mycket den administrativa kommungränsen.

## 2.3 Konsekvenserna av reformen av arbets- och näringstjänsterna för kommunernas ekonomi och finansiering

- Reformen av arbets- och näringstjänsterna överför ansvaret för att ordna arbets- och näringstjänster till kommunerna vid ingången av 2025. Dessutom utvidgas kommunernas finansieringsansvar för arbetslöshetsförmånerna till att utöver arbetsmarknadsstödet också gälla grunddagpenningen och den inkomstrelaterade dagpenningen.
- I det skedet när reformen träder i kraft ökar kommunernas statsandelar med cirka 900 miljoner euro. Statsandelarna ökas i enlighet med de kostnader

som överförs. Statsandelen för att ordna arbets- och närings tjänster anvisas kommunerna på basis av den arbetsföra befolkningen och antalet arbetslösa.

- Reformen kommer i någon mån att öka den kommunala ekonomins känslighet för konjunkturväxlingar. På grund av graderingen av finansieringsansvaret berör de konjunkturrelaterade förändringarna i utgifterna för arbetslöshetsförmåner dock i huvudsak statens finansieringsansvar.

Statsminister Sanna Marins regering fastställde vid sin halvtidsöversyn våren 2021 att beredningen av överföringen av organiseringsansvaret för arbets- och närings tjänsterna till kommunerna fortsätter som en del av sysselsättningsmålen enligt regeringsprogrammet. Målet med reformen är en servicestruktur som på bästa möjliga sätt främjar snabb sysselsättning och ökar arbets- och närings tjänsternas effektivitet, tillgänglighet, resultat och mångsidighet. Reformen bedöms ha en sysselsättningseffekt på cirka 7 000–10 000 nya sysselsatta på lång sikt.

Riksdagen godkände lagpaketet den 1 mars 2023. Ansvaret för att ordna tjänsterna samt det mer omfattande finansieringsansvaret för utkomstskyddet för arbetslösa överförs till kommunerna den 1 januari 2025.

Reformen av arbets- och närings tjänsterna har i det skede när den träder i kraft betydande konsekvenser för den kommunala ekonomin, och sysselsättningsutvecklingen kommer efter reformen att ha en större inverkan än tidigare på kommunens ekonomi. Utöver utvecklingen av skatteinkomsterna har sysselsättningsutvecklingen en direkt inverkan på kommunernas betalningsansvar för arbetslöshetsförmåner. I och med överföringen av organiseringsansvaret för arbets- och närings tjänsterna utvidgas kommunernas uppgiftsområde betydligt och det beräknas att det till kommunerna och de samarbetsorgan som kommunerna bildar överförs personal motsvarande drygt 4 000 årsverken.

I och med reformen ökas kommunernas statsandelar och statsandelsåligganden med cirka 900 miljoner euro. Sammantaget ökar kommunernas kostnader däremot mindre, med 840 miljoner euro, eftersom kommunerna har fått lönesubvention av staten också före reformen. I samband med reformen överförs lönesubventionen från statsunderstöden till statsandelarna, och som helhet är förändringen i de bidrag av staten som kommunerna får 840 miljoner euro, vilket motsvarar förändringen i kostnaderna.

I detta kommunekonomiprogram och i planen för de offentliga finanserna våren 2023 har man för första gången beaktat vilka konsekvenser överföringen av ansvaret för att ordna arbets- och närings tjänster och det utvidgade finansieringsansvaret för utkomstskyddet för arbetslösa har för kommunernas ekonomi och finansiering. Även vid utarbetandet av



prognosen för den kommunala ekonomins utveckling har konsekvenserna av reformen beaktats. Kalkylerna i anslutning till reformen av arbets- och näringstjänsterna är ännu preliminära och kommer att preciseras i takt med att beredningen framskrider.

### En sporrande finansieringsmodell är reformens kärna

För att målen för reformen ska nås ska det finnas ekonomiska incitament för kommunerna att främja sysselsättningen för sina invånare. Syftet med den sporrande finansieringsmodellen är således att skapa tillräckligt starka incitament för kommunerna utan att osäkerheten och konjunkturkänsligheten inom den kommunala ekonomin ökar för mycket. I finansieringsmodellen stärks kostnadseffektiviteten i ordnandet och produktionen av sysselsättningsfrämjande service genom tre centrala mekanismer.

1. Den direkta ekonomiska nytta som sysselsättningen och de minskade utgifterna för arbetslöshetsförmåner medför för kommunen ska fås att öka i omfattande grad genom att kommunernas ansvar för finansieringen av arbetslöshetsförmånerna utökas. Avsikten är att kommunerna ska få större ekonomisk nytta av ett välfungerande sysselsättningsfrämjande servicesystem.
2. Att en arbetslös person deltar i sysselsättningsfrämjande service ska i fortsättningen inte längre avbryta kommunens ansvar för finansieringen av arbetslöshetsförmånen. Avsikten är att förhindra möjligheten till oändamålsenlig överföring av kostnader med hjälp av servicen, varvid servicen bör vara genuint verkningsfull.
3. Finansieringen av sysselsättningsfrämjande service överförs till att finansieras med allmän statsandel ur kommunernas budgetar. Avsikten är att kommunerna ska ha incitament att hålla kostnaderna för ordnandet av servicen nere.

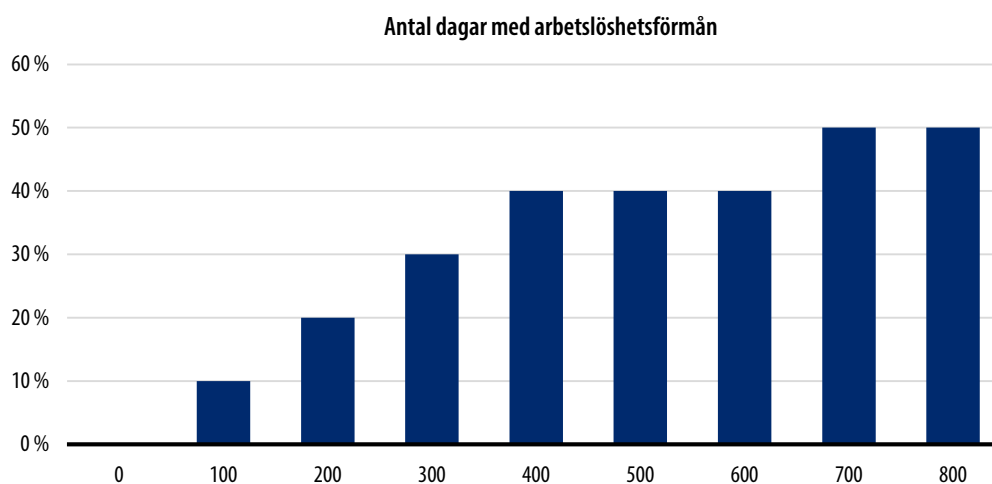
### Kommunernas utvidgade finansieringsansvar

I samband med reformen överförs ett mer omfattande ansvar för finansieringen av utkomstskyddet för arbetslösa till kommunerna. Detta är en central del av den sporrande finansieringsmodellen som helhet. Tidpunkten för när finansieringsansvaret börjar gälla tidigareläggs och ansvaret utvidgas till att utöver arbetsmarknadsstödet även gälla grunddagpenningen samt den andel av den inkomstrelaterade dagpenningen som är lika stor som grunddelen. Kommunens finansieringsansvar bestäms utifrån hur många dagar den arbetssökande får arbetslöshetsförmån.

Kommunerna finansierar i nuläget en del av det arbetsmarknadsstöd som betalats på grundval av arbetslöshet. Kommunens finansieringsansvar börjar efter 300 arbetslöshetsdagar med en andel på 50 procent. Efter 1 000 arbetslöshetsdagar ökar kommunens finansieringsandel till 70 procent. Dessutom svarar kommunerna, tillsammans med staten, för finansieringen av det grundläggande utkomststödet med en andel på 50 procent. Finansieringsandelen för utkomststödet ändras inte i samband med reformen av arbets- och näringstjänsterna.

Från och med 2025 börjar kommunernas finansieringsansvar för utkomstskyddet för arbetslösa att gälla efter 100 arbetslöshetsdagar och ökar stegvis om arbetslösheten drar ut på tiden. Som mest är kommunens finansieringsansvar hälften av finansieringen av en del som är lika stor som grunddelen (figur 11).

**Figur 11.** Gradering av kommunernas finansieringsansvar för utkomstskyddet för arbetslösa efter reformen



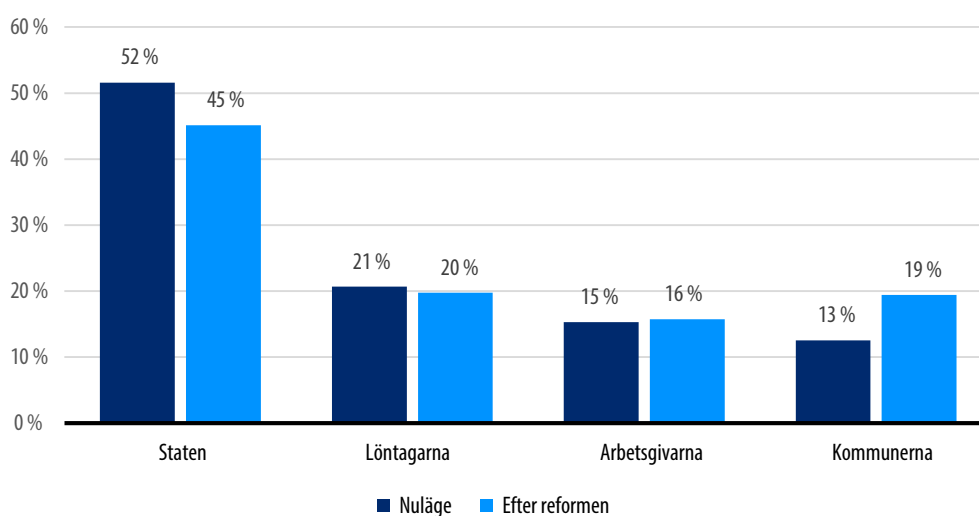
Ett finansieringsansvar som växer enligt arbetslöshetens längd riktar incitament för främjande av sysselsättningen till de arbetslösa vars arbetslöshet löper risk att bli utdragen och som behöver intensivare service som stöd för sin sysselsättning. Kommunernas ringa finansieringsansvar i början av arbetslösheten innebär också att till exempel en plötslig ökning av förmånsutgifterna till följd av konjunkturväxlingar i första hand hör till statens finansieringsansvar.

Största delen av kommunernas finansieringsansvar för arbetslöshetsförmåner består även i framtiden av finansiering av arbetsmarknadsstödet. År 2022 uppgick förmånsutgifterna för arbetsmarknadsstödet till sammanlagt cirka 1,6 miljarder euro, varav kommunernas

finansieringsandel var 461 miljoner euro. I en situation enligt den nya lagstiftningen blir kommunernas andel av arbetsmarknadsstödet på 2022 års nivå cirka 603 miljoner euro, dvs. cirka 142 miljoner euro högre. Dessutom uppgår det nya finansieringsansvaret för grunddagpenningen till cirka 33 miljoner euro och för den inkomstrelaterade dagpenningen till cirka 78 miljoner euro på 2022 års nivå. Höjt till 2024 års nivå uppgår förändringarna till sammanlagt ca 264 miljoner euro.

Kommunernas andel av totalfinansieringen av arbetslöshetsförmånerna var cirka 13 procent 2022. På 2022 års nivå bedöms finansieringsansvaret öka med cirka 6 procentenheter samtidigt som statens andel minskar (figur 12).

**Figur 12.** Uppskattning\* av fördelningen av finansieringsansvaret för arbetslöshetsförmånerna enligt 2022 års nivå.



\* Statistiken över fördelningen av förmåner för 2022 har ännu inte färdigställts.

### Kommunerna kompenseras för det utvidgade finansieringsansvaret

Kommunerna kompenseras för den ökning av kommunernas förmånsutgifter som reformen medför genom en separat ökning av statsandelen. Syftet med kompensationen är att ersätta kommunerna för merkostnaderna i det skede när reformen träder i kraft så att kompensationen till varje kommun motsvarar det finansieringsansvar som överförs till kommunen. Kompensationen förblir en permanent del av statsandelen för kommunal

basservice, och den totala nivån på kompensationen justeras årligen enligt folkpensionsindex. Den kommunvisa fördelningen eller nivån på kompensationen justeras inte till övriga delar i efterhand.

Kommunkompensationen till följd av att finansieringsansvaret för utkomstskyddet för arbetslösa utvidgas fastställs i samband med att reformen träder i kraft så att kompensationen grundar sig på antalet dagar med arbetslöshetsförmån vid utgången av 2023 och på de arbetslöshetsförmåner som kommunerna ska betala på basis av dem enligt nivån för utkomstskyddets grunddel 2024. Enligt en uppskattning som baserar sig på arbetslöshetsperioderna 2022 ökar kommunernas finansieringsansvar i och med reformen höjt till 2024 års nivå med cirka 264 miljoner euro. Uppskattningen har preciserats sedan den uppskattning som ingick i regeringens proposition och som baserade sig på arbetslöshetsperioderna 2019. Förändringen i konsekvensbedömningen förklaras först och främst av att granskningstidpunkten ändrats från 2019 till 2022. Det bör noteras att det fortfarande är fråga om en preliminär kalkyl.

**Tabell 12.** Kommunernas finansieringsansvar för arbetslöshetsförmånerna före och efter reformen, euro/invånare, uppskattning baserad på 2022 års nivå.

Kommunstorlek	Kommunernas finansieringsansvar i nuläget	Finansieringsansvaret enligt reformen	Förändring i finansieringsansvaret (höjt till 2024 års nivå)
Mer än 100 000 inv.	117	162	47
40 001–100 000 inv.	82	130	50
20 001–40 000 inv.	61	108	50
10 001–20 000 inv.	46	91	47
5 001–10 000 inv.	45	87	43
2 000–5 000 inv.	46	94	50
Alle 2 000 as.	56	97	43
<b>Totalt</b>	84	129	48
Minst	5	24	4
Högst	167	202	104

Kompensationen beskriver det finansieringsansvar som överförs till kommunen i det skede när reformen träder i kraft. Vilken nettoeffekt det utvidgade finansieringsansvaret har på kommunens ekonomi beror i fortsättningen på hur kommunen lyckas minska och förkorta arbetslöshetsperioderna och därigenom minska förmånsutgifterna i förhållande till situationen vid tvärsnittstidpunkten.

### **De arbets- och näringstjänster som överförs till kommunerna blir ett nytt statsandelsåliggande**

Ordnandet av arbets- och näringstjänsterna blir ett nytt statsandelsåliggande för kommunerna, och dess finansiering riktas till kommunerna via statsandelen för basservice. I det skede när reformen träder i kraft beviljas det full statsandelsfinansiering på riksnivå för de nya och utvidgade åliggandena.

De offentliga arbets- och näringstjänster som överförs till kommunerna motsvarar i huvudsak den arbetskrafts- och företagservice som arbets- och näringsbyråerna för närvarande tillhandahåller. Servicen för utveckling av företagsverksamhet överförs däremot inte till kommunerna, utan föreslås ingå i närings-, trafik- och miljöcentralernas företagservice. I samband med reformen har det gjorts endast smärre ändringar i bestämmelserna om denna service. Uppgiften att ge arbetskraftspolitiska utlåtanden om arbetsökandes rätt till utkomstskydd för arbetslösa övergår till kommunen i fall som inte kräver prövning eller som gör det endast i ringa utsträckning.

Organiseringsansvaret för tjänsterna överförs till en kommun eller ett samarbetsområde bestående av flera kommuner, vars arbetskraftsbas är minst 20 000 personer. Statsandelen för basservice beviljas dock alltid en primärkommun, även om det skulle vara en samkommun eller en ansvarig kommun som svarar för ordnandet av arbets- och näringstjänsterna.

Statsandelsfinansieringen för den nya uppgiften riktas till kommunerna enligt två kriterier, som båda ges lika stor tyngd. Antalet personer i arbetsför ålder (18–64-åringar) utgör det ena kriteriet och det andra kriteriet är antalet arbetslösa enligt en bred definition, omfattande både arbetslösa arbetssökande och personer som omfattas av service. I modellen ingår dessutom ett undantag som gäller integrationsutbildning, till vilket finansiering riktas enligt kriteriet för främmande språk.

I vårens plan för de offentliga finanserna har kostnaderna för de arbets- och närings-tjänster som överförs till kommunerna beräknats uppgå till cirka 663 miljoner euro 2025. I statsandelen görs en höjning som motsvarar denna beräkning och den riktas till kommunerna på basis av ovannämnda kriterier. Den slutliga finansieringsnivån fastställs på basis av statsbudgeten för 2024. Eventuella nya uppgiftsändringar som träder i kraft 2025 beaktas också i utgångsnivån för finansieringen.

För att de kommunspecifika ekonomiska konsekvenserna ska kunna bedömas har det utifrån nuläget i fråga om kostnaderna gjorts en i huvudsak kalkylmässig uppskattning av hur kostnaderna fördelar sig mellan de enskilda kommunerna, vilket jämförs med resultaten av statsandelskalkylerna. Uppskattningen av kostnadsfördelningen mellan kommunerna är riktgivande, eftersom tjänsterna i nuläget inte ordnas på kommunbasis. Endast kostnaderna för startpeng och lönesubvention fås från kommunernas bokföring enligt kommun.

**Tabell 13.** Nettoeffekten av överföringen av arbets- och näringstjänsterna enligt kommunstorleksgrupp, euro/invånare.

Kommunstorleksgrupp	Uppskattning av den kostnad som överförs	Förändring i statsandelen	Nettoeffekt
Mer än 100 000 inv.	123	139	16
40 001–100 000 inv.	132	117	-14
20 001–40 000 inv.	111	108	-3
10 001–20 000 inv.	107	99	-7
5 001–10 000 inv.	110	97	-13
2 000–5 000 inv.	127	98	-29
Mindre än 2 000 inv.	114	96	-18
<b>Hela landet</b>	120	120	-0

Jämförelsen med nuläget beskriver inte direkt kostnaderna enligt den kommande modellen, eftersom kommunerna i fortsättningen har relativt stor prövningsrätt i fråga om tjänsteutbudet och sättet att ordna tjänsterna.

### Reformens ekonomiska konsekvenser dämpas genom en övergångsperiod på två år

I finansieringsmodellen ingår i fråga om finansieringen av tjänsterna en övergångsperiod på två år under vilken en del av finansieringen bestäms på basis av de kommunspecifika kostnadsuppgifterna. Resten av finansieringen bestäms enligt den kalkylerade statsandelen. Den stegvisa övergången kommer väsentligt att dämpa de största förändringarna jämfört med den nuvarande kostnadsnivån och ge kommunerna en möjlighet att anpassa sig till förändringen. Övergången sker under två år enligt följande:

1. Under ikraftträdandeåret bestäms finansieringen till 50 procent på basis av uppskattningen av utfallet per kommun och till 50 procent på basis av den kalkylerade statsandelsfinansieringen.
2. Det andra året bestäms finansieringen till 25 procent på basis av uppskattningen av utfallet per kommun och till 75 procent på basis av den kalkylerade statsandelsfinansieringen.

Under det tredje året bestäms statsandelsfinansieringen till fullt belopp enligt de fastställda statsandelskriterierna.

Utgångspunkten för finansieringen under övergångsperioden är de faktiska kostnaderna för arbets- och näringstjänsterna i hela landet 2023, av vilka kostnadsuppgifterna per kommun tas fram delvis med hjälp av kalkylmässiga metoder. I kalkylen höjs de faktiska kostnaderna för 2023 till den budgeterade nivån för 2024. Under övergångsperiodens andra år baserar sig kostnadsuppgifterna på motsvarande sätt på utfallet för 2024.

### **Konsekvenser för den kommunala ekonomins konjunkturkänslighet**

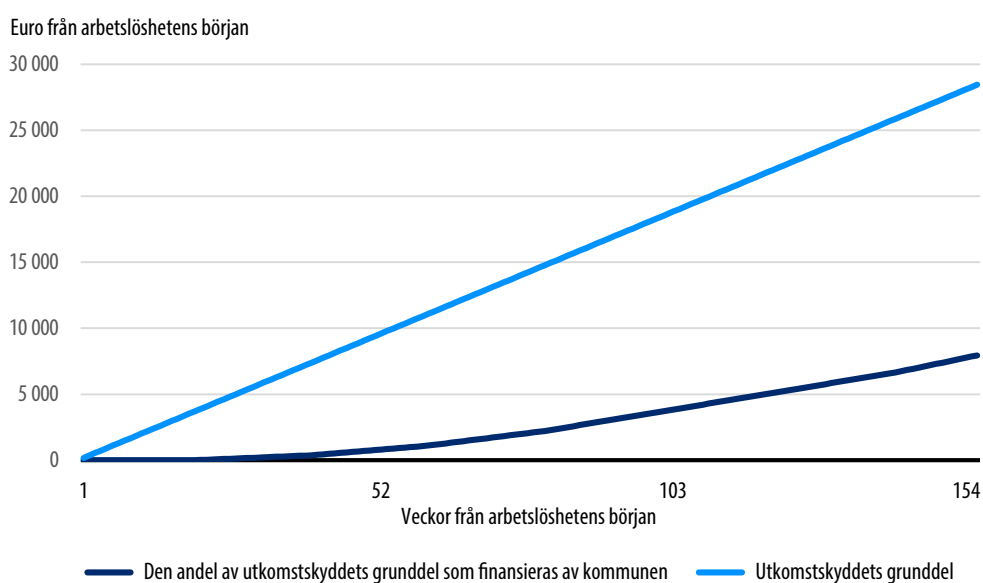
De förändringar i efterfrågan på arbetskraft som hänför sig till de ekonomiska konjunkturväxlingarna påverkar utvecklingen av arbetslösheten och utgifterna för arbetslöshetsförmåner. Reformen kommer således i någon mån att öka den kommunala ekonomins känslighet för konjunkturväxlingar. De konjunkturrelaterade förändringarna i utgifterna för arbetslöshetsförmåner gäller dock främst förmåner som finansieras av staten och Sysselsättningsfonden, eftersom kommunens finansieringsansvar endast gäller den del av utkomstskyddet för arbetslösa som är lika stor som grunddelen och ansvaret bestäms på basis av arbetslöshetens längd.

Ansvaret för finansieringen av arbetslöshetsförmånerna ökar relativt långsamt i början av arbetslösheten. Kortvarig konjunkturarbetslöshet påverkar således inte kommunernas finansieringsansvar på något betydande sätt. Konsekvenserna för kommunens ekonomi ökar successivt, om kommunen inte genom sina åtgärder lyckas förhindra att arbetslöshetsperioderna blir utdragna.

På grund av graderingen uppstår det betalningsansvar för kommunen först i fråga om arbetslöshetsperioder som varar mer än 20 veckor. Av figur 13 framgår att kommunen under det första arbetslöshetsåret finansierar arbetslöshetsförmånen med cirka 750 euro, vilket motsvarar cirka 8 procent av det första arbetslöshetsårets finansiering av den del som är lika stor som grunddelen eller 4 procent av den genomsnittliga inkomstrelaterade dagpenningen. Under det andra arbetslöshetsåret ska kommunen finansiera förmånen

med cirka 2 900 euro (33 procent av kostnaderna för den del som är lika stor som grunddelen) och under det tredje året och därefter med cirka 4 400 euro, vilket är hälften av kostnaderna för den del som är lika stor som grunddelen.

**Figur 13.** Den kumulativa utvecklingen av kommunens finansieringsansvar i ett exempelfall.  
Källa: Finansministeriets kalkyl.



Ur en enskild kommuns synvinkel utgör risken dock en situation där det i samband med konjunkturväxlingar eller av någon annan orsak sker någon sådan förändring i näringslivets eller arbetskraftens regionala struktur som leder till att nivån av den strukturella arbetslösheten förändras avsevärt jämfört med tidigare. Att arbetslöshetskriteriet ges större tyngd i statsandelen för kommunal basservice jämnar ut förändringar i arbetslöshetens struktur. Detta sker dock med två års fördröjning, eftersom statsandelen baserar sig på utfallsuppgifter.

För att dämpa de strukturella förändringarna ingår i statens uppsättning av åtgärder fortfarande stöd vid plötsliga strukturomvandlingar samt behovsprövad höjning av statsandelen, om kommunen i första hand på grund av exceptionella eller tillfälliga kommunalekonomiska svårigheter är i behov av ökat ekonomiskt stöd.



## 2.4 Synpunkter på utvecklingen av finansieringssystemet

De utvecklingsförslag som presenteras i detta textavsnitt baserar sig på de tjänstemannasynpunkter som tidigare lyfts fram i finansministeriets rapport<sup>9</sup> om det kommunpolitiska framtidsarbetet. Också i finansministeriets tjänstemannainlägg, som publicerades i slutet av 2022, behandlas olika alternativ för att utveckla kommunernas finansieringssystem.

### Allmänna utgångspunkter för utveckling

Social- och hälsovårdsreformen har en övergripande inverkan på kommunernas ekonomi. Därför bör utöver statsandelssystemet också kommunernas skatteinkomster integreras i utvecklingsarbetet liksom även den finansiering från undervisnings- och kulturministeriet och de ersättningar för skatteförluster som eventuellt hör till statsandelarna, varvid kommunernas hela finansieringssystem bedöms. Utvecklingsarbetet har också koppling till en mer omfattande diskussion om utvecklandet av uppgiftsfördelningen inom lokalförvaltningen och om framtiden för modellen med enhetliga kommuner.

Före den egentliga finansieringsreformen är det bra att få information och erfarenhet om kommunernas ekonomi och om hur finansieringssystemet fungerar efter social- och hälsovårdsreformen och reformen av arbets- och näringstjänsterna. På detta sätt säkerställs det att man i utvecklingsarbetet beaktar de förändringar som reformen medför i finansieringssystemet och kommunernas verksamhetsmiljö, vilket är viktigt med tanke på bästa möjliga dimensionering av finansieringen samt finansieringssystemets hållbarhet på lång sikt.

När statsandelssystemet utvecklas är det dessutom behövt att utreda hur faktaunderlaget för beräkningsgrunderna kan förbättras. Genom undersökningar och utredningar är det möjligt att bedöma om den vikt som tillmäts de enskilda kriterier som inverkar på fördelningen av statsandelen behöver ändras. Under de senaste åren har i synnerhet kriteriet för främmande språk lyfts fram som ett sådant kriterium. Utredningar för att förbättra faktaunderlaget behöver inledas redan före det mer omfattande arbetet med att utveckla det egentliga finansieringssystemet.

---

9 Kommunpolitiken vid en vändpunkt? Stärkande av kommunernas verksamhetsförutsättningar och kommunpolitikens framtidsscenarier. Finansministeriets publikationer 2022:2.

## Beaktande av skatteinkomsterna vid utvecklingen av finansieringssystemet

Utöver social- och hälsovårdsreformen och reformen av arbets- och näringstjänsterna orsakar också många andra faktorer förändringar och ett förändringstryck i kommunernas inkomststruktur. Exempelvis fastighetsskatten från vindkraftverk kommer att öka rätt kraftigt under de kommande åren i och med ett stort antal nya vindkraftverksprojekt. Reformen av beskattningsvärdena i fråga om fastighetsskatten har utretts upprepade gånger. Reformen har skjutits upp också under denna regeringsperiod, men behovet av att uppdatera beskattningsvärdena består. Kommunerna kommer också att få en andel av intäkterna från gruvskatten från och med 2025. Intäkterna av den riktas rätt ojämnt till kommunerna, och för några enskilda kommuners del är dess betydelse mycket stor.

När beskattningen ändras mycket är det behövligt att bedöma hur ändringarna påverkar skattestrukturen i olika typer av kommuner. I och med social- och hälsovårdsreformen kommer en del av de nuvarande kommuner som är beroende av statsandelar i fortsättningen i klart högre grad än tidigare att bli hänvisade till sina egna skatteinkomster. I utredningarna om finansieringssystemet ska det bedömas om sådana kommuner, vilka ofta har få invånare, kommer att klara sig om ökningen av skatteinkomsterna eventuellt blir svag eller om deras invånarantal minskar ytterligare.

## Utjämnning av statsandelen på basis av skatteinkomsterna

Som en del av granskningen av inkomststrukturen bör man också utreda utjämnningen av inkomsterna som helhet. I praktiken bör man bedöma vilken roll de återstående skatteinkomsterna har när det gäller utjämnningen av statsandelen på basis av skatteinkomsterna. Från och med 2023 ingår 50 procent av fastighetsskatten i utjämnningen. Dessutom lämnas till exempel kraftverk med undantag för kärnkraftverken utanför utjämningsberäkningen. Fastighetsskatteintäkterna från vindkraftverken kommer att öka kraftigt under de närmaste åren, så i framtiden måste man överväga vilken fastighetsskattens roll ska vara i utjämnningen av inkomsterna. Kommunerna får de första skatteintäkterna från gruvskatten 2025. Utgångspunkten är att skatten inte ingår i utjämnningen, men också detta måste beaktas när utjämnningssystemet utvecklas.

Vid granskningen av utjämnningen av inkomsterna bör det utredas om alla skatteinkomster ska ingå till fullt belopp i beräkningsgrunderna för utjämnningen. Detta skulle innebära att vissa lättnader slopas. I praktiken skulle det innebära en återgång till det ursprungliga utjämningsförfarandet, där de dåvarande (mitten av 1990-talet) skatteinkomsterna i sin helhet ingick i utjämnningen. Vilka effekter en sådan ändring har på inkomstfördelningen måste bedömas noggrant som en del av den övriga förändringen av finansieringen. När utjämnningssystemet granskas är det också möjligt att utreda en komplettering som

baserar sig på skatteinkomsterna. Införandet av den skulle innebära att ingen kommuns statsandel minskas på basis av inkomsterna, utan kompletteringen baserar sig enbart på en ökning av statsandelen.

### De stora utjämningsmoment i social- och hälsovårdsreformen som ingår i statsandelssystemet

I de kostnader per invånare för social- och hälsovården som överförs till välfärdsområdena i samband med social- och hälsovårdsreformen finns det stora skillnader mellan kommuner. Dessutom finns det stora skillnader mellan kommunerna när det gäller intäkterna från kommunalskatten och utdelningen av samfundsskatten per kommun. Därför måste reformens konsekvenser för kommunernas ekonomi jämnas ut med stora utjämningsmoment (förändringsbegränsning och utjämning av systemändringen). Konsekvenserna för kommunernas statsandelar är så stora att utjämningsmomenten inte kan avvecklas på en gång i nästa reform av finansieringssystemet, utan det krävs betydligt längre avvecklingstid för dem.

Det ovannämnda behovet av utjämning är en följd av kommunernas differentieringsutveckling under en längre tidsperiod. Det finns stora skillnader i hur kostnaderna och inkomsterna har förändrats i olika typer av kommuner under de senaste årtiondena. Dessa utjämningsposter och de bakomliggande orsakerna ska beaktas i lösningar i kommande reformer, även om det inte i sig är möjligt att snabbt avveckla utjämnarna.

Kommunernas differentieringsutveckling är ett problem också i vidare bemärkelse med tanke på statsandelssystemet. Ju större skillnader i förhållanden, behov och inkomstbas det uppstår mellan kommunerna, desto svårare är det att jämna ut skillnaderna i systemet så att systemet samtidigt också skulle sporra kommunerna till ekonomisk och funktionell effektivitet.

En sak som bör beaktas i samband med reformen av finansieringssystemet är också enskilda kommuners negativa statsandelar, som kan bero på de nämnda utjämningsförfarandena. Situationen måste till denna del ses över på nytt när kommunernas slutliga bokslut för 2022 finns att tillgå.

De negativa statsandelarna behandlades i grundlagsutskottet i november 2022. Enligt utskottet kan de förändringar som sker i statsandelarna i synnerhet till följd av social- och hälsovårdsreformen inte anses äventyra kommunernas möjligheter att självständigt besluta om sin ekonomi och klara av sina lagstadgade uppgifter i anslutning till tryggheten av de grundläggande fri- och rättigheterna, på ett sådant sätt att det skulle strida mot grundlagen. Grundlagsutskottet anser det dock motiverat att utreda om det är möjligt att utveckla statsandelssystemet så att möjligheten till en negativ statsandel utesluts.

## 3 Regeringens riktlinjer för den kommunala ekonomin

### 3.1 Riktlinjer för den kommunala ekonomin

Enligt lagen om statsandel för kommunal basservice anvisas en 100-procentig statsandel för mer omfattande uppgifter och skyldigheter samt för nya uppgifter. För att statens finansieringsansvar ska kunna realiserats fullt ut förutsätts det att konsekvenserna av nya eller mer omfattande uppgifter och skyldigheter för den kommunala ekonomin bedöms på ett realistiskt sätt. På grund av den kraftiga pensionsavgången bland löntagare inom kommunsektorn och det kraftigt varierande arbetskraftsläget inom olika branscher bör uppmärksamhet fästas också vid de konsekvenser som ändringar i uppgifter och skyldigheter har för personalen.

Staten kan inte garantera balansen i lokalförvaltningens ekonomi uteslutande genom sina egna åtgärder. Kommunerna har en långtgående självstyrelse, vilket innebär att också deras egna reformer som ökar produktiviteten och åtgärder som stärker livskraften har stor betydelse.

### 3.2 Statsbidrag och ändringar i beskattningsgrunderna

Statsbidragen till kommunerna uppgår 2024 till 5,4 miljarder euro (tabell 14). De kalkylerade statsandelarna uppgår till 3,9 miljarder euro, ersättningarna till kommunerna för förlorade skatteinkomster till 0,9 miljarder euro och de övriga statsbidragen till 0,6 miljarder euro. Vid ramperiodens slut 2027 uppgår statsbidragen till cirka 6,2 miljarder euro, varav de kalkylerade statsandelarna utgör 4,9 miljarder euro. Statsbidragen till kommunerna ökar under ramperioden särskilt 2025 till följd av överföringen av ansvaret för att ordna arbets- och näringstjänsterna till kommunerna samt av den därmed sammanhängande ökningen av kommunernas finansieringsandel av utkomstskyddet för arbetslösa. Statsbidragen minskar i sin tur av att de tidsbundna tilläggen till följd av regeringsprogrammet upphör och av att de inkomster och kostnader som överförs från kommunerna till välfärdsområdena i samband med reformen av social- och hälsovården och räddningsväsendet justeras. Hur justeringen inverkar på statsandelen för kommunal basservice beskrivs närmare i avsnitt 2.2.

För statsandelen för basservice anvisas 2,7 miljarder euro 2024. Anslagsnivån sjunker med cirka 75 miljoner euro jämfört med den ordinarie budgeten för 2023. I slutet av ramperioden 2027 uppgår statsandelarna för basservice till cirka 3,7 miljarder euro. Ökningen av statsandelen beror på den reform av arbets- och näringstjänsterna som träder i kraft 2025, i samband med vilken anslag från arbets- och näringsministeriets och social- och hälsovårdsministeriets förvaltningsområden överförs till statsandelen för kommunal basservice. På grund av reformen ökar statsandelarna 2025 med ca 930 miljoner euro till sammanlagt 3,7 miljarder euro. De överföringar som hänför sig till reformen preciseras i takt med att beredningen av genomförandet av reformen framskrider, och de bekräftas slutgiltigt i samband med budgetpropositionen för 2025. För de ändringskostnader som reformen medför för kommunerna har det gjorts en ramreservering på 34 miljoner euro.

Den finansiering som genomförandet av dricksvattendirektivet och genomförandet av jämställdhets- och likabehandlingsplanerna inom småbarnspedagogiken kräver har beaktats i statsandelsnivån. Indexhöjningen för 2024 (3,0 procent) ökar statsandelen med 72 miljoner euro.

Justeringen av kostnadsfördelningen mellan staten och kommunerna beaktas inte 2024, eftersom en justering av kostnadsfördelningen enligt den övergångsbestämmelse som i samband med social- och hälsovårdsreformen togs in i lagen om statsandel för kommunal basservice görs nästa gång först i samband med statsbudgeten för 2025.

Ersättningarna till kommunerna för förlorade skatteinkomster uppgår till 864 miljoner euro 2024 och till 955 miljoner euro 2027. Ersättningarna ökar år 2024 med ca 30 miljoner euro jämfört med det föregående rambeslutet. Tillägget föranleds av de nya ändringar i beskattningsgrunderna och de ersättningar som hänför sig till dem som det beslutats om i samband med beredningen av budgeten för 2023. Dessutom ingår i uppskattningarna av skatteinkomsterna för ramperioden som ett tekniskt antagande en indexjustering av beskattningsgrunderna för förvärvsinkomster.

De statsandelar och den finansiering för yrkesutbildning som beviljas inom undervisnings- och kulturministeriets förvaltningsområde till kommunerna uppgår uppskattningsvis till cirka 1,2 miljarder euro 2024–2027. Indexhöjningarna för 2024 ökar statsandelarna (3,0 procent) och finansieringen för yrkesutbildning (3,4 procent) till kommunerna med sammanlagt cirka 47 miljoner euro. Det görs inte heller inom undervisnings- och kulturministeriets förvaltningsområde någon justering av kostnadsfördelningen mellan staten och kommunerna 2024.

**Tabell 14.** Statsbidragen till kommuner och samkommuner, miljoner euro, ramåren enligt prisnivån 2024\*

	2022	2023 budget + tilläggsb.	2024	2025	2026	2027
<b>Kalkylerade statsandelar</b>	9 150	4 001	3 895	4 778	4 837	4 850
FM	7 987	2 752	2 677	3 621	3 682	3 694
UKM**	1 163	1 249	1 218	1 157	1 156	1 156
• varav samkommuner	1 070	1 095	1 108	1 096	1 096	1 096
<b>Ersättning till kommunerna för förlorade skatteinkomster till följd av ändringar i beskattningsgrunderna</b>	2 750	851	864	902	921	955
<b>Statsunderstöd</b>	2 116	576	601	519	496	417
JM	11	11	32	0	0	12
FM	30	11	11	11	11	11
UKM	391	254	185	182	182	182
JSM	0	4	4	4	4	4
KM	85	44	44	44	44	44
ANM	208	135	236	239	219	134
SHM	1 354	69	71	22	21	20
MM	37	47	17	17	13	9
<b>Statsbidrag sammanlagt</b>	14 016	5 427	5 360	6 199	6 254	6 222

\* När det gäller UKM:s statsandelar och statsunderstöd har den andel som riktas till kommunerna uppskattats kalkylmässigt.

Den sammanlagda effekten av de statliga åtgärderna på den kommunala ekonomin är under ramperioden nära nog neutral. Till följd av justeringen av överföringskalkylen för social- och hälsovården görs det en liten minskning i statsandelen för kommunal basservice. Under ramperioden riktas endast några nya diskretionära åtgärder till kommunerna. Dessutom anvisas det i enlighet med gällande lagstiftning full statsandel för kommunernas nya och mer omfattande statsandelsåligganden.

## Ändringar i beskattningsgrunderna

Enligt regeringsprogrammet ska kommunerna kompenseras enligt nettobelopp för de ändringar i beskattningsgrunderna som påverkar kommunernas skatteintäkter. Indexjusteringarna av beskattningen av förvärvsinkomster ingår som ett tekniskt antagande i de uppskattade skatteintäkterna 2024–2027. För ramperioden har man likaså gjort ett antagande om kompensationen för de ändringar i beskattningsgrunderna som påverkar kommunernas skatteinkomster.

**Tabell 15.** Effekterna på kommunernas skatteintäkter på årsnivå till följd av de viktigaste ändringarna i beskattningsgrunderna, miljoner euro

	2024	2025	2026	2027
Indexjustering i beskattningen av förvärvsinkomster	-42	-34	-33	-33

## Synpunkter på utvecklingen av styrningen av de offentliga finanserna

I denna textruta presenteras en sammanfattning av de synpunkter i fråga om den kommunala ekonomin som framförts av finansministeriets tjänstemannaarbetsgrupp som behandlat utvecklingen av styrningen av de offentliga finanserna. Förslagen baserar sig på projektets slutrapport, som publicerades i november 2022<sup>10</sup>.

Differentieringen av kommunerna bör identifieras i statens styrning av kommunerna. Den splittrade kommunstrukturen försvårar den övergripande styrningen av den kommunala ekonomin, eftersom samma styrmedel bör lämpa sig för styrningen av såväl stora som små kommuner. Den splittrade kommunstrukturen försvårar också bedömningen av konsekvenserna av de nya uppgifter och skyldigheter som åläggs kommunerna, eftersom kostnaderna för genomförandet av en ny uppgift kan variera mycket mellan kommuner som är olika med avseende på storlek och förhållanden. Dessutom kan tillgången på personal inverka betydligt på möjligheterna att utföra nya eller mer omfattande uppgifter och även på kostnaderna. Större avseende bör fästas vid bedömningen av konsekvenserna och av genomförandet av finansieringsprincipen i fråga om olika kommuner eller kommungrupper. I stället för regelstyrning av kommunernas uppgifter bör man

<sup>10</sup> Utveckling av styrningen av de offentliga finanserna, Finansministeriets publikationer 2022:71.

alltid också bedöma alternativa sätt för att uppnå målen. Om det upptäcks problem eller kompetensbrist i kommunernas tjänster, bör man ingående sätta sig in i om det handlar om ett enskilt fall eller ett mer omfattande fenomen.

Man bör avstå från att ge kommunerna nya uppgifter och skyldigheter eller från att utvidga de nuvarande uppgifterna. Kommunerna bör ges arbetsro för att anpassa sig dels till den förändrade situationen efter social- och hälsovårdsreformen, dels till de utvidgade uppgifterna i och med överföringen av sysselsättningstjänsterna. Dessutom varierar tillgången på arbetskraft från kommun till kommun och är en faktor som begränsar fullgörandet av nya uppgifter och skyldigheter på riksnivå. Om nya uppgifter dock ges, bör det i regeringsprogrammet också i fortsättningen finnas en skrivning om full ersättning för nya eller utvidgade uppgifter, eftersom 100-procentig statsandel endast gäller statsandelsåligganden enligt lagen om statsandel för basservice. Sättet på vilket utgiftsökningar eller inkomstbortfall till följd av statens åtgärder ersätts ska alltid väljas enligt det instrument som är mest ändamålsenligt och bäst riktat. Man bör avstå från att göra nedskärningar i statsandelarna, om inte det hör samman med en minskning av uppgifter och skyldigheter.

Statsunderstöden bör användas med urskillning och mer samordnat än tidigare. I stället för utveckling i form av projekt kan ett mer hållbart resultat uppnås genom utvecklingsarbete som en del av det grundläggande arbetet och basfinansieringen. Dessutom är det särskilt i fråga om investeringsunderstöd behövt att bedöma hållbarheten i en kommuns ekonomi och ekonomins förmåga att ansvara för de eventuella risker eller långsiktiga kostnader som understödsprojektet medför. Förvaltningsområdena bör också samarbeta mer än för närvarande, samordna understödsverksamheten som helhet bättre och samla statsunderstöd som gäller samma frågor till större helheter än för närvarande.

Kommunerna kan styras särskilt genom utveckling av kommunallagens bestämmelser om kommunens ekonomi samt om granskning av förvaltning och ekonomi. Det bör säkerställas att man vid planeringen och skötseln av kommunens ekonomi och verksamhet bättre än tidigare beaktar hållbarheten på lång sikt och en rättvisande bild av kommunens verksamhet. Ändringsbehoven i kommunallagen bör bedömas åtminstone med tanke på investeringarnas hållbarhet, revisionen och utvärderingsförfarandets funktion. Vid beredningen av investeringar och därmed jämförbara långfristiga avtal bör långsiktig planering, hållbarhet och riskhantering framhävas. Dessutom bör kunskapsunderlaget för kommunernas beslutsfattande och styrning samt kunskapsunderlagets tillförlitlighet förbättras ytterligare. Kommunernas rapporteringsskyldigheter kan både minskas och preciseras. Också tillförlitligheten i kommunens revision och bokslutsuppgifter bör ytterligare utvecklas.



## 4 Statliga åtgärder som gäller kommunerna och åtgärdernas effekter i kommunerna

På grund av att riksdagens mandattid går ut och det blir ett regeringsskifte innehåller kommunekonomiprogrammet våren 2023 inte från regeringens sida några stora nya åtgärder eller riktlinjer som påverkar kommunekonomin. Detta avsnitt innehåller däremot en uppskattning av effekterna av statsminister Sanna Marins regerings projekt på kommunekonomin under regeringsperioden och de kommande åren.

### Coronastödåtgärder och stöd till människor som flyr från Ukraina

Den gångna regeringsperioden och regeringens åtgärder har präglats av coronaepidemin som bröt ut våren 2020. Epidemin har påverkat kommunernas ekonomi och verksamhet till exempel genom restriktionerna, belastningen på hälso- och sjukvården och även efter epidemins mest kritiska fas genom avvecklingen av vårdköerna och igångsättning av verksamheter. Statens coronastöd har på riksnivå stärkt den kommunala ekonomin, men coronaepidemin och allt den förde med sig ledde också till inkomstbortfall och ökade kostnader som drabbade olika kommuner på olika sätt.

Regeringen riktade sammanlagt cirka 5,7 miljarder euro i coronastöd till kommunsektorn åren 2020–2022. I början av coronaepidemin 2020 riktades stödåtgärderna i huvudsak i form av allmänna statsandelar för basservice samt i form av en höjning av kommunernas gruppandel av samfundsskatten. Detta berodde på att det fanns så lite kunskap om epidemins konsekvenser och framskridande till en början. Dessutom ville man säkerställa att alla kommuner hade ekonomiska förutsättningar att svara på epidemins eventuella allvarliga och akuta konsekvenser i all sin verksamhet.

Stöden 2021 och 2022 riktades i huvudsak i enlighet med de kalkylerade kostnaderna i form av statsunderstöd till exempel till testning, spårning, vaccinationer och vård av coronapatienter. Stöden 2021–2022 riktades både på riksnivå och kommunvis noggrannare än stöden 2020. Sammantaget kan det konstateras att de negativa ekonomiska konsekvenserna av coronaepidemin i sin helhet täcktes till fullt belopp av staten.

**Tabell 16.** Statens ekonomiska stödåtgärder till kommunsektorn för att kompensera för coronaepidemins konsekvenser 2020–2022, miljoner euro.

	2020	2021	2022
Statsandelar för kommunal basservice	1 522	300	0
Höjning av kommunernas gruppandel av samfundsskatten med +10 procentenheter 2020–2021*	430	650	205
Statsunderstöd	553	1 417	606
<b>Alla sammanlagt</b>	<b>2 505</b>	<b>2 367</b>	<b>811</b>

\* Höjningarna 2020–2021 återspeglades också i kommunernas samfundsskatteinkomster 2022.

Utöver coronaepidemin har Rysslands invasion av Ukraina kastat sin skugga över den gångna regeringsperioden. Utöver finska statens stöd genom humanitärt bistånd, utvecklingssamarbete, försvarsmateriel och materiellt bistånd har hundratals kommuner tagit emot personer från Ukraina. Kommunerna har erbjudit dem som flytt Rysslands invasion inkvartering och annan hjälp samt social- och hälsovårdstjänster, småbarnspedagogik, undervisning och integrationstjänster. Kommunerna har också haft möjlighet att få ersättning bland annat för kostnaderna för inkvartering och mottagningstjänster som de ordnat. Småbarnspedagogiken och undervisningen spelar en viktig roll när det gäller att bygga upp vardagen. Man har velat trygga tillgången till småbarnspedagogik för ukrainska barn och detta har understötts med separata understöd. Finansiering har också anvisats bland annat för förberedande undervisning före den grundläggande utbildningen samt för språkutbildning och integrationsutbildning. Kommunerna har haft och kommer även i fortsättningen att ha en viktig roll när det gäller att hjälpa ukrainarna.

**Tabell 17.** Undervisnings- och kulturministeriets särskilda åtgärder för kommunerna för att stödja dem som flyr kriget i Ukraina 2022–2024, miljoner euro (uppskattning).

	2022 Budgetprop./ Tilläggs- budgetprop.*	2022 använt	2023	2024
Småbarnspedagogik	67	8	60	
Undervisning i finska, svenska och det egna modersmålet, språkutbildning	1,8	1,8	7,4	2,4
Utbildning som godkänts i integrationsplanen	1,8	1,8		
Förberedande undervisning före den grundläggande utbildningen			114	45,6
Yrkesutbildning och utbildning som handleder för examensutbildning			5,4	
Utbildning som handleder för gymnasie- och examensutbildning			0,5	
<b>Totalt</b>	<b>71</b>	<b>12</b>	<b>187</b>	<b>48</b>

\* Dessutom har finansiering reserverats och använts också för hobbyverksamhet, återhämtning från covid-19-epidemin och ungdomsarbete, men ukrainarnas andel av detta går inte att särskilja.

Enligt den ändring av lagen om främjande av integration som trädde i kraft den 1 mars 2023 omfattas de personer som får tillfälligt skydd och som har beviljats hemkommun av den lagens bestämmelser om ersättning, anvisande till kommuner och tjänsterna för minderåriga som anlänt utan vårdnadshavare. Enligt arbets- och näringsministeriets uppskattning är antalet personer som får tillfälligt skydd och som omfattas av ersättningar enligt lagen om främjande av integration som följer: cirka 38 900 personer 2024, 54 300 personer 2025, 47 000 personer 2026 och 19 100 personer 2027. Siffrorna är årsmedeltal som har beräknats utifrån antagandet att 2/3 av dem som får tillfälligt skydd ansöker om hemkommun.

När en person som får tillfälligt skydd beviljas hemkommun ansvarar de myndigheter och aktörer som ordnar tjänster för kommuninvånarna för ordnandet av tjänster för och beviljandet av förmåner till den personen. Kommunen ansvarar för integrationstjänsterna, den grundläggande utbildningen och småbarnspedagogiken. Vårdsområdet ansvarar för ordnandet av social- och hälsovårdstjänster och Folkpensionsanstalten

beviljar bosättningsbaserade sociala förmåner och grundläggande utkomststöd. Genom ändringen av lagen om främjande av integration kan det till kommunerna, välfärdsområdena och Folkpensionsanstalten inom ramen för budgeten betalas ersättning också för ordnande av tjänster för personer som får tillfälligt skydd och som har en hemkommun. En uppskattning av de ersättningar som betalas till kommunerna under ramperioden presenteras i tabell 18.

**Tabell 18.** Arbets- och näringsministeriets stödåtgärder för personer som får tillfälligt skydd 2023–2027, miljoner euro.

	Budgetprop. 2023	2024	2025	2026	2027
Statlig ersättning för integrationsfrämjande verksamhet*	32,4	119,8	167,3	144,7	58,9

\* Konsekvenser för kommunerna när personer som får tillfälligt skydd och som har en kommunplats börjar omfattas av lagen om främjande av integration.

I detta avsnitt ligger fokus på att beskriva de beslut och åtgärder som riktats till kommunerna under den gångna regeringsperioden ministerievis. Coronaepidemin och inverkan av Rysslands invasion av Ukraina på åtgärderna behandlas nedan endast i fråga om de viktigaste ökningarna.

### Undervisnings- och kulturministeriets förvaltningsområde

Under regeringsperioden stärktes barnens rätt till intensifierat eller särskilt stöd. Inom förskoleundervisningen och den grundläggande utbildningen förebyggdes skillnader i elevernas inläring, stärktes närskolans ställning, förbättrades läskunnigheten, minskades gruppstorlekarna inom undervisningen och reformerades finansieringen. Utvecklingen av småbarnspedagogiken och kvaliteten och den utbildningsmässiga jämlikheten inom förskoleundervisningen och den grundläggande utbildningen förbättrades genom understöd inom programmet Utbildning för alla.

Den utvidgade läroplikten infördes med målet att alla unga ska genomgå utbildning på andra stadiet. Kvaliteten och jämlikheten på andra stadiet förbättrades inom yrkesutbildningen genom programmet Rätt att kunna och inom gymnasieutbildningen genom kvalitets- och tillgänglighetsprogrammet. Finlandsmodellen för hobbyverksamhet infördes med syftet att göra det möjligt för alla barn och unga att ha en avgiftsfri hobby som de tycker om i samband med skoldagen.

Den statliga finansieringen för scenkonst reformerades så att den inte begränsar vilka konstformer som kan omfattas av stödsystemet.

### **Förskoleundervisning och grundläggande utbildning**

Jämlikheten inom småbarnspedagogiken, förskoleundervisningen och den grundläggande utbildningen har under den gångna valperioden understötts genom programmet Utbildning för alla, vars syfte var att minska och förebygga inlärningskillnader bland elever som går i grundskolan, stärka stödet för inläring och skolgång och utveckla läskunnigheten. Åtgärderna för att utveckla jämlikheten och minska ojämlikheten inom utbildningen omfattade både lagstiftningsåtgärder och finansiella åtgärder. För genomförandet av programmet anvisades 85 miljoner euro för 2020, 120 miljoner euro för 2021 och 140 miljoner euro för 2022.

Som en del av statsandelarna för kommunal basservice har det i enlighet med tidigare beslut årligen anvisats 15 miljoner euro i permanent finansiering för modellen med stöd i tre steg inom småbarnspedagogiken. Verksamhetsmodellen för engagerande arbete i skolgemenskapen blir permanent från och med den 1 augusti 2023 och anvisas från och med 2024 8 miljoner euro per år.

Språkprogrammet för den grundläggande utbildningen utökas med en årsveckotimme i B1-språket från och med den 1 augusti 2024. För detta ändamål reserveras under momentet för kommunal basservice 4,1 miljoner euro för 2024 och 9,9 miljoner euro från och med 2025. Åtgärden riktar sig helt och hållet till kommunerna. Dessutom anvisar undervisnings- och kulturministeriet ett anslag på 1 miljon euro för 2024 för utarbetandet av läroplaner. En del av anslaget delas ut till kommunerna i form av understöd.

I syfte att hjälpa flyktingar från Ukraina reserveras 48 miljoner euro 2024 för förberedande undervisning inom den grundläggande utbildningen. För utbildning i finska och svenska reserveras det dessutom årligen 2,5 miljoner euro, samt i enlighet med tidigare rambeslut för integrationsutbildning 4 miljoner euro 2024 och 3 miljoner euro 2025. Anslagen beräknas nästan i sin helhet riktas till kultursektorn.

Barn från Ukraina får inte automatiskt en subjektiv rätt till småbarnspedagogik i Finland. Undervisnings- och kulturministeriet har finansierat småbarnspedagogiken för barn från Ukraina med separata understöd 2022 och 2023. De ovan beskrivna åtgärderna riktar sig i huvudsak till kommunerna.

Under innevarande regeringsperiod har klientavgifterna inom småbarnspedagogiken sänkts två gånger med sammanlagt cirka 140 miljoner euro. Åtgärderna har i sin helhet riktats till kommunerna. Sänkningen av avgifterna för småbarnspedagogik har kompensats kommunerna genom en höjning av utdelningsandelen av samfundsskatten.

Regeringen anvisade genom tilläggsbudgetar 2020–2022 sammanlagt 182 miljoner euro till anordnare av småbarnspedagogik samt förskoleundervisning och grundläggande utbildning för att avhjälpa det underskott i lärandet som orsakades av coronaepidemin.

### **Yrkesutbildning och gymnasieutbildning**

Övergångsperioden för lagstiftningen om finansiering för yrkesutbildning, som trädde i kraft vid ingången av 2018, löpte ut 2023. Då fogades arbetslivsrespons som grund för finansieringen. Enligt den lagändring som trädde i kraft vid ingången av 2021 utgör basfinansieringen 70 procent, den prestationsbaserade finansieringen 20 procent och genomslagsfinansieringen 10 procent av den kalkylerade finansieringen. Utöver den kalkylerade finansieringen kan 0–4 procent av den totala finansieringen fördelas som strategisk finansiering.

Läropliktslagen och den därtill anslutna rätten till avgiftsfria läromedel trädde i kraft den 1 augusti 2021. Läroplikten utvidgas med en åldersklass åt gången, varvid också behovet av tilläggsanslag ökar stegvis. För ändringarna har det anvisats sammanlagt 27 miljoner euro 2021, sammanlagt 65 miljoner euro 2022 och sammanlagt 102 miljoner euro i budgeten för 2023. I planen för de offentliga finanserna har det reserverats sammanlagt 129 miljoner euro för 2024. Finansieringen riktas som en del av statsandelsfinansieringen så att staten svarar för hela den andel som hänför sig till avgiftsfriheten.

Regeringen anvisade genom tilläggsbudgetar 2020–2022 sammanlagt 127,5 miljoner euro till utbildningsanordnare för de merkostnader som coronaepidemin orsakat. Av detta belopp riktades 49 miljoner euro till anordnare av gymnasieutbildning och 78,5 miljoner euro till anordnare av yrkesutbildning.

Som ett led i skärpningen av personaldimensioneringen inom äldreomsorgen ställde regeringen som mål att 2020–2024 utbilda cirka 5 000 nya närvårdare.

Under regeringsperioden anvisades 2019–2022 ett belopp på 250 miljoner euro som en framtidsinvestering av engångsnatur för att öka antalet lärare och handledare inom yrkesutbildningen.

Från och med 2023 stärks finansieringsunderlaget för yrkesutbildningen permanent med 50 miljoner euro, varav cirka 37 miljoner euro uppskattas hänföra sig till den kommunala ekonomin.

### **Konst och kultur**

Under regeringsperioden bereddes en lag om främjande av scenkonst och den trädde i kraft vid ingången av 2022. Under 2022 genomfördes ansökan om att bli berättigad till statsandel och tillsättande av en statsandelsnämnd för scenkonst för bedömning av de sökande. För genomförandet av reformen användes år 2022 sammanlagt 13 miljoner euro. Under regeringsperioden genomfördes också en reform av statsandelssystemet för museer. Den trädde i kraft vid ingången av 2020. I samband med reformen reviderades museilagen (314/2019) i sin helhet.

Urvalsförfarandet i flera steg för den europeiska kulturhuvudstaden 2026 genomfördes i Finland 2019–2021 i samarbete med Europeiska kommissionen. Av de tre städer som lämnat in en ansökan valdes Uleåborgs stad till europeisk kulturhuvudstad. Staten deltar i finansieringen av projektet med högst 20 miljoner euro under 2020–2026. En förutsättning för finansieringen är att Uleåborgs stad står för minst motsvarande självfinansieringsandel.

I tilläggsbudgetarna riktades till kommunerna sammanlagt 20,4 miljoner euro av de anslag som anvisats kultur och konst för att minska effekterna av coronaepidemin.

### **Idrotts- och ungdomsväsendet**

I enlighet med regeringsprogrammet genomförde ministeriet programhelheten I rörelse. Programmet Skolan i rörelse utvidgades i och med att den riksomfattande programhelheten I rörelse, som omfattar alla skeden av livscykeln, genomfördes med sammanlagt 18,7 miljoner euro 2019–2023. Anslaget har huvudsakligen riktats till den kommunala ekonomin. Understöd har beviljats för småbarnspedagogik samt för verksamhet som riktar sig till gymnasier och yrkesutbildning, för att främja fysisk aktivitet hos befolkningen i arbetsför ålder genom ökad mängd motion i arbetslivet och motionsrådgivning samt för att utveckla motionen för äldre.

Strategin för friluftsliv blev klar. I enlighet med regeringsprogrammet understödde ministeriet byggandet av idrottsanläggningar avsedda för rekreation i naturen med 2 miljoner euro 2022.

I enlighet med regeringsprogrammet har det för stödjande av verkstadsverksamheten för unga anvisats en årlig tilläggsfinansiering på 2 miljoner euro från och med 2020. Anslaget har använts för socialt stärkande av de unga som deltar i verkstadsverksamheten, för ordinarie verkstadsverksamhet och för utvecklande av verkstadsverksamheten.

För 2021–2022 anvisades i enlighet med regeringsprogrammet som en engångsföreteelse sammanlagt 9 miljoner euro för en utvidgning av det uppsökande ungdomsarbetet i syfte att minska utslagningen bland unga. Med anslaget stöddes anställning av nya anställda inom det uppsökande ungdomsarbetet med 3 miljoner euro. För att stärka de funktionella och ekonomiska förutsättningarna för det uppsökande ungdomsarbetet utvecklades dessutom med hjälp av ett anslag på 1,2 miljoner euro i budgeten för 2020 en riksomfattande digital tjänst, yhteysetsivaan.fi.

Under regeringsperioden utvecklades en modell som ska göra det möjligt för barn och unga att i anknytning till skoldagen ha en hobby som intresserar dem och som är avgiftsfri. Det har årligen reserverats ett anslag på 14,5 miljoner euro för Finlandsmodellen för hobbyverksamhet. Modellen genomförs för närvarande i 267 kommuner och når varje läsår 400 000 barn och unga.

I syfte att lindra de negativa effekterna av coronavirusepidemin anvisades 2020 1,5 miljoner euro för merkostnader för verkstadsverksamheten för unga och för underskottet i ekonomin för verksamheten samt 12 miljoner euro för ungdomsarbete och uppsökande ungdomsarbete i skolor och läroanstalter. År 2022 riktades 7 miljoner euro till ungdomsarbete i skolor och läroanstalter. Inom idrottsväsendet understöddes 2020 byggandet av idrottsanläggningar genom ett anslag av engångsnatur på 6,8 miljoner euro. År 2022 ökades anslaget med 5 miljoner euro för att utöka och aktivera hobbyverksamheten för barn och unga i anknytning till skoldagen, i samband med återhämtningen efter coronaepidemin och på grund av de ukrainska barn som kommit till landet samt med 2 miljoner euro för åtgärder inom programmen Skolan i rörelse och Vuxna i rörelse till understöd i enlighet med stimulansåtgärderna i samband med coronaepidemin. Understöden riktades huvudsakligen till den kommunala ekonomin.

## Kommunikationsministeriets förvaltningsområde

### Upphandling inom kollektivtrafiken

Staten stöder årligen kollektivtrafiken i stora och medelstora stadsregioner med cirka 10–30 miljoner euro. Till kollektivtrafikunderstöden har det dessutom i enlighet med regeringsprogrammet riktats en klimatabaserad nivåförhöjning på 20 miljoner euro 2020–2022 och 18 miljoner euro 2023. Största delen av understöden riktas direkt till kommunerna. Stödet riktas till att främja rena fordon och ren drivkraft särskilt inom



kollektivtrafiken, varvid stödet främjar genomförandet av den första fasen av det nationella genomförandet av direktivet om anskaffning av rena fordon inom kollektivtrafiken och bidrar till att kompensera kommunerna för de kostnader som detta medför. Åren 2020–2022 anvisades dessutom sammanlagt 259,5 miljoner euro för upphandling av kollektivtrafik i stora och medelstora stadsregioner för att trygga servicenivån inom kollektivtrafiken på grund av att coronakrisen drog ut på tiden och 3,5 miljoner euro 2020 för utvecklingsåtgärder med stimulerande effekt under coronakrisen.

### **Avtal om markanvändning, boende och trafik (MBT) och understöd för transportinfrastruktur**

Staten ingick avtal om markanvändning, boende och trafik (MBT) med stadsregionerna Helsingfors, Åbo, Tammerfors och Uleåborg i oktober 2020. I MBT-avtalen föreskrivs om flera åtgärder för att främja en hållbar samhällsstruktur och användningen av hållbara transportformer. MBT-avtalen utvidgades våren 2021 till stadsregionerna Kuopio, Jyväskylä och Lahtis och de nya avtalen slöts i juni 2021. Regeringen har förbundit sig att reservera 781 miljoner euro för åtgärder inom förvaltningsområdet för trafik och transport.

I enlighet med MBT-avtalen understöder staten stadsregionernas spårtrafikprojekt med sammanlagt 154 miljoner euro. De projekt som överenskommit i MBT-avtalen är spårvägarna i västra Helsingfors (inkl. snabbspårvägen vid Vichtisvägen), snabbspårvägen på avsnittet Mellungsbacka–Dickursby–Aviapolis–flygplatsen, snabbspårvägen på avsnittet Vik–Malm, spårvägen i Tammerfors och spårvägen i Åbo. Avsikten är också att staten ska stödja planeringen av depåer för närtågstrafiken i Helsingforsregionen med 1 miljon euro.

### **Förbättring av förhållandena för gång och cykling**

Av det anslag som anvisats för främjande av gång och cykling 2020–2022 har kommunerna beviljats sammanlagt cirka 72,7 miljoner euro i statsunderstöd. Största delen av detta, sammanlagt 71,3 miljoner euro, har i investeringsprogrammet för gång och cykling beviljats för kommunernas infrastrukturprojekt för gång- och/eller cykeltrafik. Genom investeringsprogrammets projekt förbättras förhållandena för gång och cykling i syfte att göra gång- och cykeltrafiken smidigare, säkrare och attraktivare, och på så sätt öka antalet gång- och cykelresor och färdmedelsandelarna för gång- och cykelresorna i kommunerna. Åren 2020–2022 har kommunerna dessutom beviljats cirka 1,4 miljoner euro för att utarbeta program för främjande av gång och cykeltrafik samt för att märka ut rutten Euro-Velo 10 i terrängen.

## Arbets- och näringsministeriets förvaltningsområde

### Utveckling av förvaltningen av sysselsättningstjänsterna

Enligt regeringsprogrammet för statsminister Sanna Marins regering ska kommunernas roll som anordnare av sysselsättningstjänster stärkas. Under budgetförhandlingarna i september 2019 kom regeringen överens om att inleda regionala kommunförsök i fråga om sysselsättningstjänsterna och att som första åtgärd stärka kommunernas roll. Regeringen beslutade också vid sin halvtidsöversyn våren 2021 att fortsätta beredningen av en överföring av arbets- och näringstjänsterna till kommunerna.

Syftet med kommunförsöken är att effektivare än för närvarande främja att arbetslösa arbetssökande får arbete och styrs till utbildning samt att ta fram nya lösningar för att trygga tillgången på kompetent arbetskraft och förbättra möjligheterna för i synnerhet dem som varit arbetslösa en längre tid och har en svagare ställning på arbetsmarknaden att komma in på arbetsmarknaden. Lagen om ett kommunförsök som gäller främjande av sysselsättningen (1269/2020) stadfästes den 30 december 2020 och försöken inleddes den 1 mars 2021 och avslutas den 31 december 2024. Ursprungligen var avsikten att den så kallade försökslagen skulle vara i kraft till utgången av juni 2023, men i och med reformen av arbets- och näringstjänsterna 2024 förlängdes försökslagen till utgången av 2024 för att ansvaret för att ordna arbets- och näringstjänsterna smidigt skulle överföras till kommunerna i januari 2025.

Genom försökslagen har det från statlig arbetskraftsservice till kommunerna överförs servicehandledning och rådgivning för enskilda kunder, uppgifter som gäller beviljande av olika stöd (lönesubvention, startpeng, ersättningar för rese- och logikostnader, kostnadsersättning), beslut om stödjande av arbetssökandes frivilliga studier med arbetslöshetsförmån och om upphörande av stödet samt om stöd för frivilliga studier och om upphörande av stödet enligt lagen om främjande av integration. Försöksområdet kan också ta emot och publicera arbetsgivar- och företagskundens meddelande om lediga jobb samt presentera arbetssökande. Antalet försökskommuner är 118.

Kommunförsöken kommer att bedömas genom statsrådets gemensamma utrednings- och forskningsverksamhet (SR TEAS). Den första halvtidsrapporten gavs ut i december 2021. Avsikten är att den andra mellanrapporten ska publiceras i början av 2023 och slutrapporten i september 2023. Dessutom följs kommunförsöken med sysselsättning regelbundet upp, och varje månad publiceras på arbets- och näringsministeriets webbplats en statistisk översikt över hur försöken framskrider. En riksomfattande enkät om kundtillfredsställelse genomförs regelbundet. Den nationella styrgruppen för försöken följer upp och stöder försöken. Statistikuppföljning och utvärdering av kommunförsöken finns på adressen <https://tem.fi/sv/statistisk-uppfoljning-och-utvardering-av-kommunforsok-med-sysselsattning>.

Hösten 2022 lämnade regeringen till riksdagen en proposition om överföring av arbets- och näringstjänsterna från staten till kommunerna (RP 207/2022 rd). Riksdagen godkände lagpaketet den 1 mars 2023 och reformen träder i kraft vid ingången av 2025. Målet med reformen är en servicestruktur som främjar snabb sysselsättning och ökar arbets- och näringstjänsternas effektivitet, tillgänglighet, resultat och mångsidighet. I reformen beaktas lika tillgång till tjänsterna. En sporrande finansieringsmodell utgör reformens kärna. Reformen av arbets- och näringstjänsterna 2024 behandlas närmare i avsnitt 2.

### Social- och hälsovårdsministeriets förvaltningsområde

Social- och hälsovårdsministeriet beviljade 2021 kommunerna, samkommunerna och landskapet Åland cirka 1,09 miljarder euro i statsunderstöd för att ersätta den offentliga social- och hälsovården för de kostnader som covid-19-epidemin orsakat. Dessutom beviljades separata understöd för särskilda åtgärder. År 2022 beviljades kommunerna och samkommunerna 460 miljoner euro för merkostnader till följd av coronaepidemin. Kommunerna har dessutom kunnat ansöka om statsunderstöd för att ersätta kostnaderna för hälsosäkerheten vid gränserna.

Social- och hälsovårdstjänsterna på basnivå har utvecklats inom programmet Framtidens social- och hälsocentral (2020–2023). Programmet har genomförts genom regionala utvecklingsprojekt som har finansierats med statsunderstöd. Under programperioden har sammanlagt 223 miljoner euro beviljats i statsunderstöd. I programmet prioriterades bland annat en förbättring av tillgången till och kontinuiteten i vård och tjänster särskilt inom mottagningsverksamheten inom primärvården, en utveckling av och en förbättrad tillgång till psykosociala metoder i alla åldersgrupper samt en utveckling och integrering av tjänsternas sektorsövergripande karaktär i syfte att göra tjänsterna smidigare. Programmet fortsätter till utgången av 2023 och resultaten rapporteras i början av 2024.

För projekt som hör till programmet Framtidens social- och hälsocentral och för projekt som stöder den strukturella reformen beviljades 120 miljoner euro i statsunderstöd. Syftet med strukture reformsprojekten var att stödja den frivilliga regionala beredningen och utvecklingen av samarbetet. Med statsunderstödet genomfördes regionala utvecklingsprojekt och utvecklingsprojekt med samarbete mellan flera områden 2020–2021.

Statsunderstöd inom ramen för Finlands program för hållbar tillväxt beviljades kommuner och samkommuner till ett belopp av 34 miljoner euro för att stärka tillgången till social- och hälsovårdstjänster och öka kostnadseffektiviteten samt för att höja sysselsättningsgraden och kompetensnivån i syfte att påskynda en hållbar tillväxt. I den andra ansökningsomgången uppgick understödsbeloppet till 255,6 miljoner euro och det beviljades välfärdsområdena. Rapporteringen av den första ansökningsomgången infaller hösten 2023.

För kostnaderna för att förändra IKT-infrastrukturen och informationssystemen för inledandet av välfärdsområdena beviljades cirka 216 miljoner euro i statsunderstöd. Inrättandet av välfärdsområdena förutsatte omfattande regionala förändringar i IKT-infrastrukturen, i de sektorerberoende informationssystemen, klient- och patientsystemen inom social- och hälsovården samt räddningsväsendets informationssystem.

### **Miljöministeriets förvaltningsområde**

Konsekvenserna för kommunerna inom miljöministeriets förvaltningsområde kulminerade under regeringsperioden i betydande lagreformer i fråga om klimat och byggande. Livskraft och god förvaltning stöds genom bl.a. programmet för cirkulär ekonomi och kompetenscentret KEINO som stöder offentlig upphandling. Miljöministeriet har också fortsatt det aktiva kommunsamarbetet bland annat när det gäller hållbar stadsutveckling och klimatåtgärder.

### **Revideringen av klimatlagen**

Den nya klimatlagen (423/2022) trädde i kraft den 1 juli 2022. Ett viktigt mål i den nya lagen är att säkerställa att Finland är koldioxid neutralt senast 2035. Till den nya klimatlagen har det fogats nya utsläppsminskingsmål för 2030, 2040 och 2050. Klimatlagen har utökats så att den också omfattar markanvändningssektorn, och ett mål om att öka kolsänkan har införts i lagen.

Hösten 2022 lämnades en regeringsproposition som kompletterar den nya klimatlagen och som innehåller en skyldighet för kommunerna att utarbeta klimatplaner. Kommunen ska utarbeta en klimatplan eller uppdatera sin plan minst en gång per fullmäktigeperiod och planen ska antas av fullmäktige. I planen ska kommunen ställa upp bland annat ett utsläppsminskingsmål och fastställa åtgärder för att minska utsläppen i kommunen. I enlighet med finansieringsprincipen kan kommunen ansöka om statsunderstöd hos miljöministeriet för utarbetande och uppdatering av klimatplanen. I planen för de offentliga finanserna 2023–2026 ingår anslag på sammanlagt 2 831 000 euro per år för utvidgningen av klimatlagens tillämpningsområde till att omfatta kommunerna. Den andel av anslagen som kan beviljas kommuner för beredningen av klimatplanerna enligt klimatlagen uppgår till 2 631 000 euro.

## Bygglagen och digitaliseringen av områdesanvändningen

Reformen av markanvändnings- och bygglagen framskred under regeringsperioden så att en regeringsproposition med förslag till ny bygglag samt en ändring av markanvändnings- och bygglagen överlämnades till riksdagen. Genom ändringen upphävdes de nuvarande paragraferna om byggande och till lagen fogades bestämmelser om digitalisering av områdesanvändningen och om datasystemet för den byggda miljön.

Den 1 januari 2024 träder lagen om ändring av markanvändnings- och bygglagen (432/2003) och lagen om datasystemet för den byggda miljön (431/2003) i kraft. Bygglagen träder i kraft den 1 januari 2025. De nya lagarna leder till en planering som är interoperabel och har en maskinläsbar form. Planer och tomtindelning ska i fortsättningen utarbetas i form av informationsmodeller. Planering som baseras på en informationsmodell medför kostnader av engångsnatur för kommunerna och myndigheterna för utveckling av informationssystemen och utbildning av personalen, men planeringen medför också kostnadsbesparingar på längre sikt till följd av minskat manuellt och repetitivt arbete. De kommunspecifika ekonomiska konsekvenserna beror på hur kommunen har ordnat sitt informationssystem för områdesplaneringen och hur många planer som utarbetas i kommunen eller om utarbetandet av planer har lagts ut på ett konsultföretag. Avsikten är att kommunerna ska ersättas för kostnaderna med understöd, för detta anvisas en finansiering på 4 miljoner euro per år 2024–2026.

Bestämmelserna i 16 § i bygglagen förutsätter en utredning om rivningsmaterial och byggavfall och en anmälan av uppgifterna till myndighetens databas. För staten medför utvecklandet av det nationella registret över rivningsmaterial och byggavfall en engångskostnad och upprätthållandet av registret en årlig kostnad.

## Programmet för cirkulär ekonomi

Målet för programmet för cirkulär ekonomi (2021–), som bidrar till att genomföra regeringsprogrammet, är en förändring genom vilken en koldioxidneutral cirkulär ekonomi ska utgöra en ny grund för Finlands ekonomi senast 2035. Programmet ställer upp mål för en minskning av förbrukningen av icke förnybara naturresurser samt för en dubblering av resursproduktiviteten och graden av cirkulär ekonomi. Åtgärderna i programmet främjar cirkulär ekonomi också i kommunerna. Genom utlysningarna av understöd har kommunernas projekt för klimategonomi och cirkulär ekonomi understötts med 1 miljon euro. En central åtgärd i programmet 2022–2023 och därefter är dessutom green deal-avtalet för cirkulär ekonomi, där aktörer som deltar, såsom kommuner och regioner, fastställer sina egna mål och åtgärder för att främja målen för den cirkulära ekonomin. En åtgärd i programmet är också det mångåriga kompetensnätverket Cirkulär Ekonomi Finland, som grundades 2022 och som samordnas av Motiva och Finlands miljöcentral. Nätverket stöder kommunernas arbete för cirkulär ekonomi bland annat genom

att hjälpa till med att hitta samarbetspartner, kanaler samt finansieringskällor inom EU och nationella finansieringskällor, sprida bästa praxis samt söka lösningar på administrativa, tekniska och lagstiftningsmässiga flaskhalsar. Dessutom har Kompetenscentret för hållbar och innovativ offentlig upphandling KEINO under åren 2022–2023 haft fokus på främjande av upphandling inom cirkulär ekonomi.

## 5 Utvecklingsprognosen för den kommunala ekonomin och genomförandet av finansieringsprincipen

I detta avsnitt beskrivs utvecklingsutsikterna för hela den kommunala ekonomin (inklusive Åland) 2023–2027 utifrån kalkylen över utgiftstrycket i den kommunala ekonomin. Finansministeriets ekonomiska avdelning har utarbetat en utvecklingsprognos för den kommunala ekonomin enligt begreppen i både nationalräkenskaperna och kommunernas räkenskaper så att prognoserna är överensstämmande. Skillnaderna mellan nettokreditgivningen/nettoupplåningen enligt räkenskaperna och verksamhetens och investeringarnas kassaflöde enligt bokföringen förklaras i vårens ekonomiska översikt med hjälp av en konverteringstabell. I kommunekonomiprogrammet beskrivs utvecklingsprognosen med begrepp som används i kommunernas bokföring. I utvecklingsprognosen för den kommunala ekonomin har åtgärderna i planen för de offentliga finanserna för 2024–2027 beaktats. Prognosen innehåller inte kommunernas och samkommunernas egna åtgärder för åren 2024–2027. De tas upp i utvecklingsprognosen först efter att budgeterna färdigställts. Kommunalskattesatserna är desamma som för 2023. I utvecklingsprognosen har man för första gången beaktat konsekvenserna av överföringen av ansvaret för att ordna arbets- och närings tjänster och av det utvidgade finansieringsansvaret för utkomstskyddet för arbetslösa. Kalkylerna i anslutning till reformen av arbets- och närings tjänsterna är ännu preliminära och kommer att preciseras i takt med att beredningen framskrider. Även överföringskalkylerna för social- och hälsovården preciseras ännu när boksluten för 2022 blir klara. De stora strukturella reformerna inom den kommunala ekonomin ökar osäkerheten i kalkylen över utgiftstrycket.

I detta avsnitt bedöms dessutom i enlighet med kommunallagen konsekvenserna av statens åtgärder för den ekonomiska ställningen för kommunerna på det finländska fastlandet enligt kommungrupp samt genomförandet av finansieringsprincipen fram till 2027 på basis av utvecklingsprognosen för den kommunala ekonomin.

### 5.1 Allmän ekonomisk utveckling

Finlands bruttonationalprodukt började minska något under den senare hälften av 2022 och den svaga ekonomiska utvecklingen förväntas fortsätta under vintern. Förväntningarna på en tillväxt i världsekonomin har stärkts tack vare sjunkande

energipriser och tack vare att slopandet av covidrestriktionerna i Kina har gått smidigare än väntat. Samtidigt har dock inflationen avtagit långsammare än väntat och centralbankerna förväntas höja styrräntorna mer.

År 2023 minskar bruttonationalprodukten med 0,2 procent, när prisstegringen försvagar hushållens köpkraft och minskar konsumtionen. Den avtagande inflationen och de klart större höjningarna av löner och sociala förmåner än under de senaste åren leder dock till att hushållens köpkraft börjar öka redan under 2023. Finlands pris konkurrenskraft förblir god. Finlands pris konkurrenskraft förblir god under hela prognosperioden, eftersom man inte förväntar sig en större löneökning än i konkurrentländerna och energikostnaderna är konkurrenskraftiga jämfört med andra länder. I slutet av 2023 kommer Finland långsamt att bli delaktig i tillväxten inom världsekonomin och världshandeln. Finlands ekonomi växer 2024 och 2025 med 1,3 respektive 1,6 procent.

På medellång sikt beräknas den ekonomiska produktionen fortsätta att öka måttfullt. År 2026 beräknas bruttonationalprodukten öka med cirka 1,6 procent och 2027 beräknas tillväxten vara cirka 1,5 procent. På medellång sikt stöds utvecklingen av bruttonationalprodukten framför allt av en ökning av den privata konsumtionen och av privata investeringar, som beräknas återhämta sig till följd av sänkta marknadsräntor.

Prognosen baserar sig på antagandet att de effekter som sanktionerna och Rysslands anfallskrig mot Ukraina har på ekonomin förblir på den nuvarande nivån. Kriget har en negativ inverkan på ekonomin under hela prognosperioden, men effekten lindras, eftersom ekonomin anpassar sig till den nya situationen.

Prognosen är förenad med betydande osäkerhet. Rysslands anfallskrig mot Ukraina kan utvecklas på ett sätt som har betydande konsekvenser som snabbt sprider också till ekonomin. De stigande räntorna och priserna har minskat konsumtionen och antalet bostadsaffärer avsevärt, vilket kan ha större negativa konsekvenser än vad som har antagits i prognosen. En betydande risk är också de skärpta relationerna mellan Kina och västländerna, vilket kan ha en negativ inverkan på tillväxten inom hela världsekonomin. Kina är också ett viktigt exportmål för Finland och ursprunget till många kritiska råvaror och produkter.



## Underskottet i de offentliga finanserna och de ökade kostnaderna för skuldhanteringen gör att skuldkvoten fortsätter att stiga

Underskottet i de offentliga finanserna minskade 2022. Underskottet var 0,8 procent i förhållande till bruttonationalprodukten, dvs. cirka 2,2 miljarder euro. Minskningen av underskottet berodde bl.a. på en ökning av inflödet av skatteinkomster och socialskyddsavgifter. Dessutom minskade i synnerhet de utgifter som anvisats för hanteringen av covid-19-pandemin.

De offentliga finanserna stärks bara tillfälligt. Ekonomin växer inte 2023 och saldot i de offentliga finanserna börjar försämrats. De offentliga finanserna försvagas också av många diskretionära åtgärder, av vilka de viktigaste hänför sig till ett flertal beredskapsåtgärder som vidtagits till följd av Rysslands anfallskrig. Utöver konjunkturläget försvagar den åldrande befolkningen strukturellt de offentliga finanserna.

Den ekonomiska tillväxten under de närmaste åren räcker inte till för att jämna ut obalansen mellan inkomsterna och utgifterna i de offentliga finanserna och underskottet förblir stort. Den innevarande valperioden löper ut 2023, och prognosen för de offentliga finanserna efter den har uppgjorts enligt ett s.k. scenario med oförändrad politik. Detta betyder att prognosen inte inkluderar den nya regeringens eventuella åtgärder. Den nya regeringens beslut kan därmed svänga de offentliga finanserna i båda riktningarna.

Den tillfälligt minskade offentliga skulden i förhållande till bruttonationalprodukten har åter börjat öka. Statsförvaltningens och lokalförvaltningens underskott samt de snabbt ökande kostnaderna för skuldhanteringen gör att skuldkvoten fortsätter att stiga långt in i framtiden. Det beräknas att skuldkvoten kommer att uppgå till över 80 procent på medellång sikt. De offentliga finanserna uppvisar på längre sikt ett strukturellt underskott och därmed ett stort hållbarhetsunderskott i de offentliga finanserna.

På längre sikt innebär den höga nivån på skuldsättningen en risk för de offentliga finanserna. Någon minskning av skuldkvoten finns inte i sikte. Den snabba skuldsättningen tillsammans med den höga räntenivån har redan ökat ränteutgifterna. Ränteutgifternas skuldökande effekt förstärks på medellång sikt och det finns ingen lättnad i sikte.

Statsförvaltningens underskott är från och med 2023 fortsättningsvis stort bland annat i och med flera aktuella och temporära åtgärder. Tilläggsresurser har anvisats bland annat för den inre och yttre säkerheten samt för att påskynda den gröna omställningen. Statsförvaltningens utgifter ökas också av forsknings- och utvecklingsåtgärder enligt lagen om statlig finansiering av forsknings- och utvecklingsverksamhet. De ränteutgifter som betalats för statsskulden är betydligt större än vad man har vant sig vid under tidigare år.

Den långsamma ekonomiska tillväxten dämpar ökningen av skatteinkomsterna. Av de undersektorer som ingår i den offentliga ekonomin visar statsförvaltningen det största underskottet.

I början av 2023 förändrades strukturen för de offentliga samfunden när ansvaret för organiseringen av social- och hälsovården och räddningsväsendet överfördes från kommunerna till välfärdsområdena. Kommunförvaltningen uppvisar dock ett litet underskott i kalkylen över utgiftstrycket. Det åldrande byggnadsbeståndet och investeringsstrycket i tillväxtcentrumen håller kommunernas investeringsutgifter på en hög nivå. Välfärdsområdena inleder sin verksamhet med att uppvisa ett underskott. Underskottet beror bland annat på omfattande investeringar samt personalutgifter.

Arbetspensionsanstaltens överskott kommer under de närmaste åren att uppgå till en dryg procent. Pensionsutgifterna ökar, men å andra sidan höjer den ökade räntenivån tillväxten av arbetspensionsanstaltens kapitalinkomster. Saldot för de övriga socialskyddsfonderna stärks under prognosperioden av en förbättrad arbetslöshetssituation. Socialskyddsfonderna uppvisar fortsättningsvis ett litet överskott.

## 5.2 Utvecklingsprognosen för den kommunala ekonomin

Den kommunala ekonomin (inkl. Åland) var 2022 på basis av de ekonomiska nyckeltalen relativt nära balans, på samma sätt som året innan. Kassaflödet från verksamheten och investeringarna minskade något jämfört med året innan och var cirka 460 miljoner euro negativt. Utan bolagiseringen av Helsingfors stads trafikverk och kommunernas betydande försäljningsvinster skulle verksamhetens och investeringarnas kassaflöde dock ha varit betydligt svagare.

Årsbidraget inom den kommunala ekonomin försvagades 2022 jämfört med året innan, men täckte fortfarande avskrivningarna. Årsbidraget var på hösten lägre än beräknat, huvudsakligen på grund av att verksamhetsbidraget försämrades kraftigare än beräknat. Enligt preliminära bokslutsprognoser ökade omkostnaderna med cirka 5 procent. Den största posten av omkostnader, personalutgifterna, ökade mycket måttligt, med endast omkring 2 procent jämfört med året innan. Den svaga ökningen av personalutgifterna förklaras bland annat av stridsåtgärder inom den kommunala ekonomin, men också av en ökad brist på yrkeskunnig arbetskraft. Ökningen av omkostnaderna berodde i synnerhet på en kraftig ökning av utgifterna för köp av tjänster. Utöver den kraftiga ökningen av omkostnader förklaras minskningen av verksamhetsbidraget också av minskade verksamhetsinkomster. Även om försäljningsintäkterna ökade betydligt till följd av faktorer av engångsnatur, ledde de minskade stöden och understöden till att verksamhetsintäkterna

sjönk till en lägre nivå än året innan. De minskade stöden och understöden förklaras till största delen av att coronastöden minskade jämfört med året innan. Också avgiftsintäkterna som stannat på en nivå under nivån före coronaepidemin

minskade något. Minskningen av avgiftsintäkterna påverkades ännu 2022 av att avgifterna för småbarnspedagogik sänktes från och med augusti 2021.

Räkenskapsperiodens resultat inom den kommunala ekonomin försvagades något jämfört med året innan, men förblev rätt starkt och var 1,2 miljarder euro positivt. Räkenskapsperiodens resultat var hösten 2022 cirka 300 miljoner sämre än beräknat, även om kommunernas skatteinkomster växte snabbare än beräknat. Kommunalskatteinkomsterna ökade med cirka 5 procent tack vare den gynnsamma sysselsättningstillväxten. Den gynnsamma ekonomiska utvecklingen påverkade också samfundsskatteinkomsterna som ökade med något under 7 procent jämfört med året innan, trots att höjningen av kommunernas utdelning av samfundsskatten med 10 procentenheter upphörde, och ökade samfundsskatteinkomsterna med endast cirka 200 miljoner euro (inverkan 2022 var 640 miljoner euro). Ökningen av fastighetsskatteinkomsterna med över 6 procent förklaras av att återanskaffningsvärdena för byggnader höjdes i motsvarande grad som den exceptionellt stora ökningen av byggnadskostnadsindexet. Också kommunernas statsandelar ökade kraftigt, med cirka 7 procent. Ökningen av statsandelarna förklaras till största delen av att compensationerna för skatteförluster har ökat.

Bruttoinvesteringarna inom den kommunala ekonomin ökade med cirka 10 procent, men nettoinvesteringarna sjönk med omkring 7 procent på grund av den kraftiga ökningen av inkomster från överlåtelse av investeringstillgångar. Kommunerna och samkommunerna sålde 2022 egendom till ett värde av cirka 2 miljarder euro.

Bolagiseringen av Helsingfors stads trafikverk ökade inkomsterna av försäljning av egendom med cirka 750 miljoner euro. Försäljningsvinsterna förklaras bland annat av försäljningen av mark- och vattenområden samt byggnader. Den ökade innan social- och hälsovårdsreformen trädde i kraft.

Vid utgången av 2022 uppgick lånestocken inom den kommunala ekonomin till totalt 24,6 miljarder euro. Ökningen av lånestocken var något under 2 procent, dvs. den avtog klart jämfört med tillväxttakten under de senaste åren. Ökningen av lånestocken uppkom i samkommunerna, särskilt i sjukvårdsdistrikten, eftersom kommunernas lån minskade. Den allmänna höjningen av räntenivån syntes inte ännu 2022 i räntekostnaderna inom den kommunala ekonomin, vilket innebär att det fortsättningsvis fanns ett tryck på att höja räntenivån under de kommande åren.

**Tabell 19.** Den kommunala ekonomins utveckling till 2027, enligt kommunernas bokföring, md euro (gängse priser).

<b>Ekonomisk firma</b>	<b>2022</b>	<b>2023</b>	<b>2024</b>	<b>2025</b>	<b>2026</b>	<b>2027</b>
<b>Resultatbildning</b>						
<b>1. Verksamhetsbidrag</b>	-33,8	-13,2	-13,5	-14,8	-15,4	-15,9
2. Skatteinkomster	26,9	14,4	14,0	14,4	15,0	15,6
3. Statsandelar, driftsekonomin	10,8	3,7	3,6	4,6	4,8	4,9
4. Finansiella intäkter och kostnader, netto	0,3	0,1	0,0	0,0	0,1	0,1
<b>5. Årsbidrag</b>	4,2	5,1	4,2	4,3	4,5	4,6
6. Avskrivningar	-3,2	-2,9	-3,0	-3,1	-3,2	-3,3
7. Extraordinära poster, netto	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2
<b>8. Räkenskapsperiodens resultat</b>	1,2	2,3	1,3	1,3	1,4	1,4
<b>Finansiering</b>						
<b>9. Årsbidrag</b>	4,2	5,1	4,2	4,3	4,5	4,6
10. Extraordinära poster	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2
11. Korrigeringsposter till den interna finansieringen	-1,0	-0,7	-0,7	-0,7	-0,7	-0,7
<b>12. Intern finansiering, netto</b>	3,4	4,6	3,6	3,7	3,9	4,0
13. Investeringar i anläggningstillgångar	-5,9	-4,9	-5,0	-5,2	-5,4	-5,6
14. Finansieringsandelar och försäljningsinkomster	2,1	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0
15. Investeringar, netto	-3,8	-3,9	-4,0	-4,2	-4,4	-4,6
<b>16. Finansieringsbehov (intern finansiering-investeringar)</b>	-0,5	0,6	-0,4	-0,5	-0,5	-0,6
17. Länestock	24,6	18,8	19,1	19,5	19,9	20,4
18. Likvida medel	8,8	8,5	8,5	8,4	8,4	8,4
19. Nettoskuld (lån – likvida medel)	15,8	10,3	10,6	11,1	11,5	12,0

## Den kommunala ekonomin 2023

År 2023 är historiskt inom den kommunala ekonomin, eftersom social- och hälsovårdsreformen trädde i kraft vid ingången av året och minskade kommunernas uppgiftsfält. Reformen har betydande inverkan på både kommunernas verksamhet och ekonomi. Reformen hade konsekvenser i synnerhet för kommunernas driftsekonomi, där inkomsternas och utgifternas nivå och struktur förändrades avsevärt i och med att uppgifterna överfördes till välfärdsområden och finansieringen till staten. Överföringskalkylerna för social- och hälsovården har uppdaterats i enlighet med de senaste uppskattningarna. I den kommunala ekonomin är det innevarande året på många ställen svårtolkat på grund av de stora procentuella förändringarna till följd av social- och hälsovårdsreformen.

Omkostnaderna beräknas minska med 56 procent 2023. Inom den kommunala ekonomin lättar utgiftstrycket på lång sikt i och med social- och hälsovårdsreformen, när de snabbt växande social- och hälsovårdsutgifterna överfördes från kommunernas ansvar. Minskningen av omkostnaderna beror inte bara på att social- och hälsovårds- samt räddningsuppgifterna slopats utan också på att den sjunkande nataliteteten leder till ett minskat servicebehov inom utbildningen och på att regeringsperioden löper ut, vilket leder till att flera temporära åtgärder upphör. De satsningar som behövs för att hjälpa människor som flytt kriget i Ukraina bedöms dock öka bland annat på grund av småbarnspedagogiken och den förberedande undervisningen för grundläggande utbildning samt det ökade behovet av integrationstjänster.

Prisindexet för basservice, som beskriver kostnaderna för den kommunala ekonomin, ökar med 5,0 procent 2023. Det uppskattas att inflationsökningen avtar, men att inflationen blir mer utdragen än beräknat och hålls på 5,5 procent i år. Personalkostnaderna utgör även i fortsättningen den största kostnadsposten inom den kommunala ekonomin, och avtalshöjningarna inklusive engångshöjningarna påskyndar ökningen av arbetskraftskostnaderna inom den kommunala ekonomin med 4,85 procent 2023. De löneförhöjningar inom kommunsektorn som man kommit överens om för 2023 och 2024 överskrider den s.k. allmänna linjen på grund av det program för utveckling av lönesättningen som man kom överens om sommaren 2022. Programmet för utveckling av lönestrukturer och lönesystem höjer lönerna inom den kommunala sektorn med sammanlagt cirka 5,1 procent under 2023–2027.

Från den kommunala ekonomin överförs investeringar till välfärdsområdena till ett värde av cirka en miljard euro, så det sker en klar nivåförändring i bruttoinvesteringarna. Nettoinvesteringarna beräknas dock öka i år, eftersom de exceptionellt stora inkomsterna från överlåtelser av investeringstillgångar påverkade beloppen för 2022. De osäkra utsikterna för investeringsmiljön kan skjuta upp investeringar eller förhindra att de genomförs.

Bygglov för och inledande av byggande av offentliga undervisningsbyggnader och samlingsbyggnader har börjat minska. Investeringstrycket i tillväxtcentrumen och det riksomfattande eftersatta underhållet håller dock investeringarna på en hög nivå.

Den kommunala ekonomins verksamhetsinkomster beräknas minska med cirka 41 procent under det innevarande året. Utöver den minskning som social- och hälsovårdsreformen medför minskar verksamhetsinkomsterna ytterligare till följd av att de tidsbegränsade åtgärderna under regeringsperioden upphör. I verksamhetsinkomsterna för 2022 redovisades dessutom poster av engångsnatur. Ett bortfall av dessa beräknas leda till en minskning av försäljningsinkomsterna jämfört med året innan.

Också kommunernas statsandelar och skatteinkomster uppvisar en betydande minskning till följd av social- och hälsovårdsreformen. Utifrån de ekonomiska nyckeltalen ser 2023 dock ytterst starkt ut för den kommunala ekonomin, i och med att social- och hälsovårdsreformens skatteinkomstsänkande effekt för kommunerna ännu inte syns till fullo i kommunal- och samfundsskatteinkomsterna. År 2023 är kommunernas skatteinkomster enligt de gamla beskattningsgrunderna cirka 1,1 miljarder euro högre än skatteinkomsterna inom den kommunala ekonomin efter social- och hälsovårdsreformen 2024. Årsbidraget räcker klart till för att täcka avskrivningarna, och kassaflödet från verksamheten och investeringarna är cirka 0,6 miljarder euro positivt.

### Den kommunala ekonomin 2024–2027

Omkostnaderna inom den kommunala ekonomin ökar i kalkylen över utgiftstrycket 2024–2027 huvudsakligen till följd av prisökningar, med undantag för 2025, då ansvaret för ordnandet av arbets- och näringstjänster överförs till kommunerna och deras finansieringsansvar för arbetslöshetsförmånerna samtidigt utvidgas. Förändringen i prisindex för basservicen, som beskriver kostnadsutvecklingen i kommunerna, är i genomsnitt 3,3 procent per år. De avtalsenliga höjningarna inom kommunsektorn ökar arbetskraftskostnaderna med 2,99 procent 2024. Ökningen av avtalshöjningarna dämpas 2024 av att de engångsposter som betalas till personalen inom kommunsektorn 2023 faller bort. Åren 2025–2027 antas inkomstutvecklingen inom kommunsektorn vara något snabbare än inkomstutvecklingen på den allmänna arbetsmarknaden på grund av programmet för utveckling av lönesystemen inom kommunsektorn. Det uppskattas att utvecklingen av konsumentpriserna normaliseras till i genomsnitt två procent under ramåren.

Kommunernas uppgifter fokuserar för närvarande starkt på att ordna de utbildningstjänster och småbarnspedagogiska tjänster som barn- och ungdomsåldersklasserna behöver. Det sammanlagda servicebehovet inom utbildningen (inkl. småbarnspedagogiken) minskar i kalkylen över utgiftstrycket under ramåren på grund av sjunkande nativitet och mindre åldersklasser. I utvecklingsprognosen har minskningen av

servicebehovet på sedvanligt sätt dämpats något, eftersom möjligheten att anpassa skolenheten är begränsat i många mindre kommuner. Antalet barn inom småbarnspedagogiken påverkas också av utvecklingen av sysselsättningen samt av deltagandet i den småbarnspedagogiska verksamheten, som har ökat de senaste åren.

De knappa resurserna inom den offentliga ekonomin utmanar dock kommunerna att överväga också nya regionala lösningar. Minskningen av befolkningen i arbetsför ålder och problemen med tillgången till arbetskraft berör också kommunsektorn, där pensioneringen är kraftig.

I flera kommuner kan det vara allt svårare att producera basservice till skäliga kostnader. Alla tjänster behöver inte finnas inom den egna kommunen, men de ska vara högklassiga och tillgängliga.

Den kommunala ekonomin kommer 2025 att genomgå ytterligare en betydande strukturell reform inom en kort tidsperiod, när ansvaret för arbets- och näringsstjänsterna överförs på kommunerna. Detta utvidgar kommunernas uppgiftsfält och ökar omkostnaderna i den kommunala ekonomin med cirka 840 miljoner euro. I och med reformen ökar antalet anställda i kommunerna med cirka 4 000 årsverken, vilket framför allt syns som en kraftig ökning av personalutgifterna 2025.

Också inköpen ökar till följd av reformen. I och med reformen utvidgas kommunens finansieringsansvar för finansieringen av arbetslöshetsförmånerna, vilket i sin tur återspeglas i förändringen i nivån på understödsutgifterna 2025. Sysselsättningsutvecklingen har efter reformen en allt större inverkan på kommunens ekonomi. De nya understödsutgifterna påverkas i synnerhet av utvecklingen av arbetslösheten, som enligt prognoserna kommer att uppgå till cirka 6,5 procent under ramåren, samt av förändringarna i folkpensionsindexet.

Investeringarna antas återgå till sin normala tillväxtbana under ramperioden och deras andel av bruttonationalprodukten har hållits konstant i kalkylen över utgiftstrycket under de sista åren av ramperioden. Kommunerna har även i fortsättningen betydande investeringsbehov bland annat till följd av byggnadsbeståndets ålder, migrationen och den gröna omställningen.

I kalkylen över utgiftstrycket ökar inkomsterna från verksamheten i genomsnitt med cirka en procent per år 2024–2027. Skatteinkomsterna minskar med 3,0 procent 2024, vilket är en följd av att effekterna av social- och hälsovårdsreformen syns med fördröjning i kommunernas skatteinkomster, eftersom skatten för respektive skatteår inflyter under flera kalenderår. Därefter normaliseras skatteinkomsternas utveckling till en årlig ökning på i genomsnitt 3,6 procent under 2025–2027.

Ökningen av kommunernas statsandelar förblir tämligen måttlig under granskningsåren med undantag för 2025. Från och med det året beaktas i kommunernas statsandelar det ansvar på cirka 840 miljoner euro för finansieringen av arbets- och näringstjänsterna och arbetslöshetsförmånerna som överförs till kommunerna. Via statsandelarna avstäms beloppet av de inkomster som överförs från kommunerna till välfärdsområdena. Justeringen beaktas från och med 2024, och enligt preliminära uppskattningar är behovet av ytterligare överföringar 99 miljoner euro. Finansministeriet justerar beloppet av de inkomster som överförs från kommunerna till välfärdsområdena så att det motsvarar de kostnader som överförs på riksnivå när de ekonomiska uppgifterna för 2022 blir klara hösten 2023.

### En något ökande obalans mellan utgifterna och inkomsterna inom den kommunala ekonomin

Utgifterna inom den kommunala ekonomin är under ramåren 2024–2027 något större än inkomsterna. Årsbidraget räcker till för att täcka avskrivningarna i kalkylen över utgiftstrycket under alla granskningsår, och årsbidraget ser ut att stiga till samma nivå som nettoinvesteringarna under de flesta åren. Obalansen mellan inkomster och utgifter framhäver dock vikten av förutseende planering av servicebehovet och av behovsprövning i fråga om investeringar. Eftersom det finns betydande skillnader i befolkningsutvecklingen mellan kommunerna, är också de utmaningar som den medför och lösningsalternativen mycket varierande i olika kommuner.

År 2023 överfördes uppskattningsvis 5,1 miljarder euro av lånen inom den kommunala ekonomin från kommunerna i och med social- och hälsovårdsreformen. Tillväxttakten för lånestocken inom den kommunala ekonomin avtar avsevärt jämfört med den genomsnittliga tillväxttakten under det senaste årtiondet. Kommunernas lånestock ökar i slutet av granskningsperioden till 20,4 miljarder euro. Höjningen av räntenivån syns slutligen i den kommunala ekonomin i form av tilläggskostnader som skärper kommunernas ekonomi.

## 5.3 Kommunernas skatteinkomster

Kommunernas skatteinkomster utgörs av kommunal-, fastighets- och samfundsskatt. Efter social- och hälsovårdsreformen uppskattas kommunalskattens andel av skatteinkomsterna till i genomsnitt 69 procent, fastighetsskattens andel till cirka 15 procent och samfundsskattens andel till cirka 16 procent. Kommunernas skatteinkomster uppskattas bli sammanlagt cirka 14,4 miljarder euro 2023. Jämfört med året innan minskar skatteinkomsterna med knappt 47 procent. Skatteinkomsterna minskade till följd av social- och hälsovårdsreformen i och med att skatteinkomsterna överfördes till staten. Enligt prognosen kommer skatteinkomsterna att minska med 3 procent 2024. Minskningen



beror på social- och hälsovårdsreformen och skatteutfallet 2022–2024. I tabell 20 presenteras den faktiska utvecklingen av kommunernas skatteinkomster (uppgifterna i bokslutsprognosen för 2022) och en prognos för 2023–2027. I prognosen beaktas utvecklingen av skattebasen i enlighet med makroprognosen för samhällsekonomin samt de kända ändringarna i skattegrunderna.

Lönernas andel av kommunalskattebasen är i genomsnitt cirka 67 procent, pensionernas andel cirka 24 procent och de övriga inkomsternas andel, exempelvis dagpenningsskattens och företagsinkomsternas, cirka 9 procent. Det förekommer emellertid stora skillnader i inkomststrukturen mellan olika kommuner. Befolkningsstrukturens och sysselsättningens utveckling har påverkar de enskilda kommunernas skattebas och därmed inkomstbildningen.

I det följande behandlas enligt skatteslag vilka konsekvenser lagändringarna har för kommunernas skatteinkomster under ramperioden. Kommunerna kompenseras enligt nettobelopp för de konsekvenser som ändringarna i beskattningsgrunderna har för skatteintäkterna. För samfundsskattens del görs compensationerna inom skattesystemet genom en ändring av utdelningen, medan compensationerna för ändringar i beskattningsgrunderna för förvärvsinkomster görs via ett separat anslagsmoment.

**Tabell 20.** Kommunernas skatteinkomster 2022–2017, mn euro

	2022	2023	2024	2025	2026	2027
Kommunalskatt	21 646	10 058	9 832	10 119	10 536	10 953
Samfundsskatt	3 032	2 168	1 936	2 006	2 074	2 199
Fastighetsskatt	2 091	2 214	2 234	2 293	2 370	2 395
Gruvskatt				15	15	15
<b>Totalt</b>	<b>26 769</b>	<b>14 440</b>	<b>14 001</b>	<b>14 432</b>	<b>14 996</b>	<b>15 562</b>
Genomsnittlig kommunalskattesats för det finländska fastlandet	20,01	7,38	7,38	7,38	7,38	7,38
Kommunernas andel av intäkterna från samfundsskatten	33,76	23,91	23,69	23,69	22,92	23,06

## Kommunalskatt

Intäkterna av kommunalskatten 2023 uppskattas bli cirka 10,1 miljarder euro, vilket är cirka 11,6 miljarder mindre än 2022. Intäkterna av kommunalskatten minskade betydligt 2023 på grund av skattereformen i samband med social- och hälsovårdsreformen. När ansvaret för såväl social- och hälsovårdstjänsterna som räddningsväsendet inte längre vilar på kommunerna, utan överförs till välfärdsområdena, överförs också inkomster från kommunerna till staten för finansieringen av välfärdsområdenas verksamhet. Intäkterna av kommunalskatten, uppskattat på nivån 2023, minskas med cirka 14,3 miljarder euro och intäkterna av statens förvärvs- och kapitalinkomstskatt ökar med cirka 13,9 miljarder euro. Förvärvsinkomstbeskattningen lindras med totalt cirka 0,3 miljarder euro för att säkerställa att beskattningen av de skattskyldiga inte blir strängare på grund av de ändringar i beskattningen som social- och hälsovårdsreformen innebär. Ändringarna av beskattningsgrunderna enligt regeringsprogrammet samt inkomst- och sysselsättningsutvecklingen inverkar på kommunalskatteintäkterna. När rätten till dubbel avskrivning av maskiner och anordningar upphör 2026 ökar intäkterna av kommunalskatten något. I skatteintäktskalkylerna för 2024–2027 ingår som ett tekniskt antagande en indexjustering av beskattningsgrunderna för förvärvsinkomster. Justeringen för 2024 som kompenserar för höjningen av inkomstnivåindexet minskar intäkterna av kommunalskatten med 42 miljoner euro, 31 miljoner euro 2025 och 30 miljoner euro 2026 och 2027.

## Samfundsskatt

Kommunernas intäkter från samfundsskatten beräknas uppgå till 2,2 miljarder euro 2023. I samband med social- och hälsovårdsreformen, som trädde i kraft 2023, överfördes organiseringsansvaret i fråga om social- och hälsovårdstjänsterna och räddningsväsendet från kommunerna till välfärdsområdena och det anknytande finansieringsansvaret från kommunerna till staten. I detta sammanhang minskade kommunernas andel av intäkterna från samfundsskatten.

Detta minskar debiteringen av kommunernas samfundsskatt kalkylmässigt med cirka 970 miljoner euro på 2023 års nivå. De totala intäkterna från samfundsskatten enligt debitering beräknas öka 2024–2027 med i genomsnitt cirka 4,5 procent per år. Prognosen för intäkterna av samfundsskatten bygger på den samfundsskatt som fastställt vid den senast verkställda beskattningen och ändras i enlighet med den beräknade resultatutvecklingen. Förändringen i resultatutvecklingen beräknas främst med hjälp av förändringen i rörelseöverskottet i nationalräkenskaperna. Rörelseöverskottet uppskattas öka med i genomsnitt cirka 3,7 procent 2024–2027. Intäkterna av samfundsskatten höjs under ramperioden bl.a. av att den dubbla avskrivningen på maskiner och anläggningar upphör 2026. Tilläggsavdraget för forsknings- och utvecklingsverksamhet trädde i kraft 2023 och det extra tilläggsavdraget börjar tillämpas från och med 2024. Till följd av kompensationsåtgärderna påverkar dessa ändringar inte kommunernas intäkter från samfundsskatten.

## Fastighetsskatt

Intäkterna från fastighetsskatten är cirka 2,2 miljarder euro 2023, vilket är cirka 120 miljoner euro mer än 2022. Under ramperioden beräknas skatteintäkterna öka med i genomsnitt cirka 2,0 procent årligen.

## Gruvskatt

En ny ändring i beskattningsgrunderna som ingår i planen för de offentliga finanserna är den gruvskatt som införs 2024 och från vilken skatteintäkter inflyter för första gången 2025. Av detta är andelen för de kommuner där gruvorna är belägna 60 procent, dvs. cirka 15 miljoner euro per år.

## 5.4 Trycket på anpassning av ekonomin enligt kommungrupp och bedömning av hur finansieringsprincipen har genomförts

Enligt kommunallagen ska kommunekonomiprogrammet innehålla en bedömning av förändringarna i kommunernas strukturella saldo både utifrån utvecklingen i hela landet och enligt kommungrupp. I programmet görs med hjälp av begreppet verksamhetens och investeringarnas kassaflöde en bedömning av om kommunernas finansiering är tillräcklig. Enklare uttryckt beskriver detta nyckeltal det negativa trycket på att öka lånestocken eller höja skattesatsen och den positiva kalkylerade möjligheten till bl.a. låneamorteringar eller sänkningar av skattesatsen.

Vid en granskning av verksamhetens och investeringarnas kassaflöde ska man beakta att kommunernas förmåga att finansiera sina lagstadgade uppgifter bygger på en långsiktig strävan efter balans mellan inkomster och utgifter. Under en kortare tidsperiod kan dock kommunernas behov av nettoinvesteringar finansieras genom nettoupplåning. Därför vittnar underskottet i verksamhetens och investeringarnas kassaflöde inte nödvändigtvis direkt om att finansieringsprincipen inte har uppfyllts. Kommunernas ekonomiska bärkraft och betalningsförmåga äventyras dock på längre sikt, om verksamhetens och investeringarnas kassaflöde är varaktigt negativt. Vid bedömningen av kommunernas skuldållbarhet bör hänsyn därför alltid tas till helheten, det vill säga förväntade framtida inkomster och utgifter i förhållande till den nuvarande nettoskuldbördan. Vid sidan av verksamhetens och investeringarnas kassaflöde finns det därför skäl att även granska den relativa skuldsättningen och utvecklingen av räkenskapsperiodens resultat över tiden. Det är också ändamålsenligt att differentiera driftsekonomin strukturella överskott från

investeringsekonomin. Till exempel kan det på kort sikt vara motiverat att finansiera goda investeringar som förbättrar tjänsternas produktivitet med skuld, om riskhanteringen vid upplåning och de framtida inkomsterna är på en tillräcklig nivå.

Som helhet betraktat och med beaktande av de osäkerhetsfaktorer som hänför sig till kalkylen över utgiftstrycket kan det konstateras att det kalkylerade trycket på att höja kommunalskattesatsen i de flesta kommunstorleksgrupper hålls på en måttlig nivå under ramperioden. I vissa kommunstorleksgrupper finns det också en kalkylerad marginal för att sänka skattesatsen för vissa enskilda år. I flera små kommuner är dock höjningstrycket högt, vilket även avspeglas som ett negativt årsbidrag och ett negativt resultat för räkenskapsperioden. I dessa kommuner bör uppmärksamhet fästas vid att stärka årsbidraget så att skuldsättningen inte blir ett problem i förhållande till inkomstbasen. Om skattebasen undergrävs kan det utgöra en risk, särskilt i mindre kommunstorleksgrupper, om den demografiska utvecklingen enligt befolkningsprognosen och inflyttningsunderskottet fortfarande utvecklas som förväntat.

### Antaganden som använts i kalkylen

I figur 14 och tabell 22 presenteras kalkyler över kommunernas strukturella saldon och kommunernas kalkylmässiga tryck på att höja inkomstskattesatsen enligt kommunstorleksgrupp 2022–2027. Kalkylerna bygger på kommunspecifika prognoser över utvecklingen av skatteinkomsterna och statsandelarna och utjämningen av statsandelen på basis av skatteinkomsterna. Finansministeriet har tagit fram prognoserna utifrån utvecklingen i hela landet. I bedömningarna har man beaktat social- och hälsovårdsreformens inverkan från och med 2023 och inverkan av reformen av arbets- och näringstjänsterna från och med 2025.

De kommunspecifika uppgifterna om verksamhetsbidrag för 2022 och 2023 har tagits ur de uppgifter om bokslutsprognos, budget och ekonomiplaner som kommunerna och samkommunerna rapporterat till Statskontoret. Uppgifterna för de enskilda kommunerna 2023 har räknats om enligt finansministeriets prognoser för hela landet, så att proportionerna mellan kommunerna överensstämmer med de uppgifter som kommunerna redovisat. Verksamhetsbidraget 2024–2027 har beräknats med hjälp av förändringen i befolkningsstrukturen i kommunen och den uppskattade totala förändringen i hela landet. Det innebär att verksamhetsbidraget för en enskild kommun inte följer den genomsnittliga förändringen i hela landet, utan det beräknade verksamhetsbidraget varierar mellan kommunerna beroende på hur kommunens befolkningsstruktur utvecklas. I granskningen har man inte beaktat kommunernas egna åtgärder som inverkar på verksamhetsbidraget.

Man har inte heller uppskattat vare sig nedskrivningar av engångskaraktär eller extraordinära poster som avsevärt kan förändra kommunernas resultatutveckling under enskilda år.

Nettoinvesteringarna 2022 baserar sig på de uppgifter om bokslutsprognoser som kommunerna rapporterat. I prognoserna för 2023–2025 har man utnyttjat budget- och ekonomiplansuppgifterna.

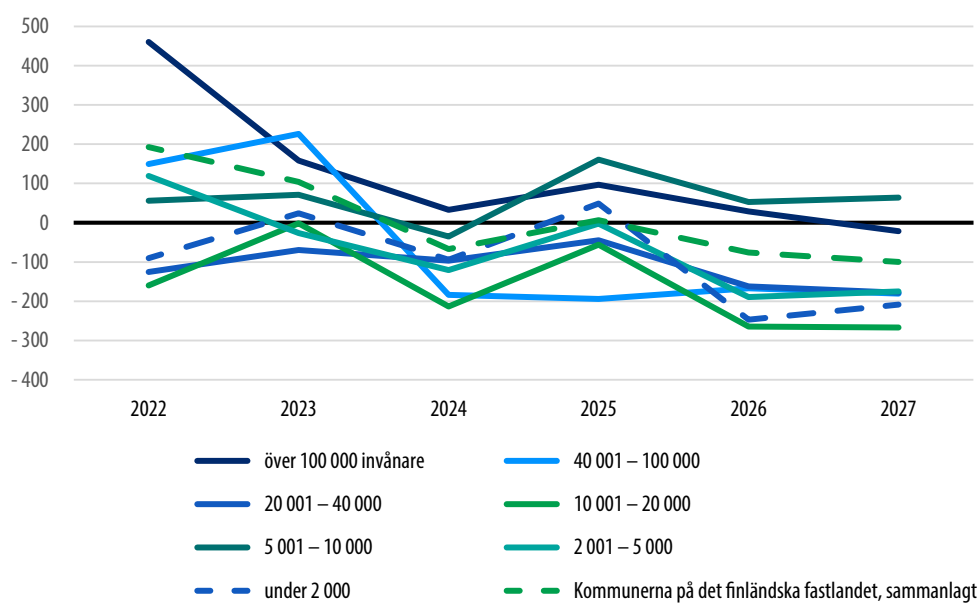
För 2026–2027 har man i fråga om nettoinvesteringarna använt ett medeltal som beräknats för tidigare år med beaktande av också den prognostiserade förändringen i hela landet. I fråga om finansiella intäkter och kostnader har man använt uppgifter i bokslutsprognoser för 2022 och budgetuppgifter för 2023 samt uppgifter i ekonomiplaner och dessutom har man beaktat prognosen för hela landet.

Kommunspecifika kalkyler publiceras på finansministeriets webbplats. I samband med de publicerade kalkylerna finns det också en detaljerad beskrivning av de uppgifter och antaganden som använts. Uppgifterna baserar sig i stor utsträckning på uppgifter i bokslutsprognoser, budget och ekonomiplaner samt på prognosen för hela landet. Dessutom har Statistikcentralens befolkningsprognos för 2021 använts. Det bör noteras att de kommunspecifika prognoserna är mycket osäkra, och siffrorna för enskilda kommuner bör inte tolkas entydigt. Granskningsperioden omfattar flera exceptionella år och därför bör man förhålla sig till beräkningarna med försiktighet. Granskningen enligt kommunstorleksgrupp visar dock den ekonomiska utvecklingen och riktningen för olika kommuner.

### **Trycket på att anpassa ekonomin, enligt kommunstorleksgrupp**

Vid bedömningen enligt kommunstorleksgrupp av trycket på att anpassa ekonomin används utvecklingsprognosen för den kommunala ekonomin i hela landet. Närmast på grund av att skatteinkomsterna ökat snabbare än beräknat har utsikterna för utvecklingen under de kommande åren blivit något bättre jämfört med kommunekonomiprogrammet hösten 2022. När det gäller de kommunspecifika uppgifterna har uppskattningen precisrats också med uppgifter i bokslutsprognoser för 2022.

**Figur 14.** Uppskattning av kommunernas kalkylerade avvikelser från finansiell balans (verksamhetens och investeringarnas kassaflöde) 2022–2027 enligt kommunstorleksgrupp, euro/invånare.



I programmet utvärderas trycket på att anpassa ekonomin med hjälp av begreppet verksamhetens och investeringarnas kassaflöde. I slutet av ramperioden, år 2027, beräknas verksamhetens och investeringarnas kassaflöde vara negativt i nästan alla kommunstorleksgrupper, med beaktande av alla kommuner på det finländska fastlandet omkring -100 euro per invånare (figur 14). Under hela granskningsperioden finns det stora skillnader mellan kommunstorleksgrupperna, men det förekommer också en viss spridning inom grupperna.

Den goda situationen under granskningsperiodens första år förklaras av konsekvenserna av bolagiseringen av Helsingfors stads trafikverk i kommunstorleksgruppen med över 100 000 invånare. De uppdaterade skatteuppgifterna stärker år 2022 i alla kommunstorleksgrupper. År 2023 stärks balansen temporärt i nästan alla kommunstorleksgrupper, eftersom social- och hälsovårdsreformens skatteinkomstsänkande effekt för kommunerna ännu inte syns till fullo i kommunal- och samfundsskatteinkomsterna. År 2024 försämras situationen när skatteinkomsterna stabiliseras på samma nivå som efter social- och hälsovårdsreformen. Försämringen förklaras dessutom av nedskärningen av statsandelen till följd av efterhandsjusteringen av social- och hälsovårdskalkylerna.

År 2025 beräknas verksamhetens och investeringarnas kassaflöde stärkas i nästan alla kommunstorleksgrupper efter det svagare året 2024. Den positiva utvecklingen skapas av de ökade skatteinkomsterna i kommunerna och de minskade nettoinvesteringarna 2025. Den starkaste positiva utvecklingen per invånare finns i kommuner med 5 001–10 000 invånare samt i kommuner med 10 001–20 000 invånare och med beaktande av alla kommuner på det finländska fastlandet är förändringen 74 euro per invånare jämfört med året innan.

Mot slutet av ramperioden kommer kassaflödet från verksamheten och investeringarna i nästan alla kommunstorleksgrupper att sjunka till en negativ nivå, cirka 100 euro per invånare på riksnivå. Granskningen enligt kommunstorleksgrupp uppvisar stora skillnader mellan grupperna. Minimibeloppet är cirka -267 euro per invånare och maximibeloppet 65 euro per invånare. Det bör noteras att granskningsperioden omfattar två stora reformer, vilket ökar osäkerheten i prognoserna. Det försämrade kassaflödet från verksamhet och investeringar under granskningsperioden förklaras till stor del av att nettoinvesteringarna ökade och verksamhetsbidraget försvagades.

Antalet kommuner med negativt årsbidrag minskar 2023 till endast 5 kommuner. Antalet kommuner med negativt årsbidrag ökar dock genast efter 2023. Av dessa kommuner är största delen kommuner med färre än 5 000 invånare. År 2025 finns det flest kommuner med negativt årsbidrag, framför allt i de kommunstorleksgrupper som innehåller små kommuner. I slutet av granskningsperioden finns det 23 kommuner med negativt årsbidrag. Det negativa årsbidraget vittnar om en utveckling där driftsekonomin står inför strukturella problem som bör åtgärdas.

**Tabell 21.** Antal kommuner med negativt årsbidrag 2022–2027.

Antal kommuner med negativt årsbidrag	2022	2023	2024	2025	2026	2027
över 100 000 invånare	0	0	0	0	0	0
40 001–100 000	0	0	0	0	0	0
20 001–40 000	0	0	1	1	1	0
10 001–20 000	2	0	1	1	0	0
5 001–10 000	1	1	1	1	1	1
2 001–5 000	5	2	9	12	10	13
under 2 000	4	2	9	9	9	9
<b>Kommunerna på det finländska fastlandet, sammanlagt</b>	<b>12</b>	<b>5</b>	<b>21</b>	<b>24</b>	<b>21</b>	<b>23</b>

Trycket på att anpassa den kommunala ekonomin utvärderas i kommunekonomiprogrammet också utifrån det beräknade trycket på att höja kommunalskattesatsen. De största trycken på att höja skattesatsen gäller 2024, 2026 och 2027 och omfattar nästan alla kommunstorleksgrupper. I kommuner med över 100 000 invånare är 2022 ett starkt år på grund av bolagiseringen av Helsingfors stads trafikverk, men utvecklingen jämnas ut mot 2027. Sett till hela landet är det kalkylerade trycket på att höja skattesatsen måttligt, men det finns stora skillnader mellan kommunstorleksgrupperna. Under granskningsperioden har alla kommunstorleksgrupper vissa år ett kalkylerat tryck på att höja skattesatsen. I slutet av ramperioden, år 2027, är trycket på att höja skattesatsen störst i små kommuner med färre än 2 000 invånare samt i kommuner med 10 001–20 000 invånare.

**Tabell 22.** Det kalkylerade trycket på att höja skattesatsen (procentenheter), per kommunstorleksgrupp.

Det kalkylerade trycket på att höja skattesatsen (procentenheter)	2022	2023	2024	2025	2026	2027
över 100 000 invånare	-2,1	-0,6	-0,1	-0,4	-0,1	0,1
40 001–100 000	-0,8	-1,0	0,8	0,9	0,7	0,7
20 001–40 000	0,6	0,3	0,4	0,2	0,6	0,6
10 001–20 000	0,9	0,0	1,0	0,3	1,2	1,1
5 001–10 000	-0,3	-0,4	0,2	-0,8	-0,2	-0,3
2 001–5 000	-0,8	0,1	0,7	0,0	1,0	0,9
under 2 000	0,7	-0,2	0,6	-0,3	1,5	1,2
<b>Kommunerna på det finländska fastlandet, sammanlagt</b>	-1,0	-0,4	0,3	-0,0	0,3	0,3



## Bilaga 1. Den totalekonomiska utvecklingen och vissa bakgrundsantaganden

	2022	2023	2024	2025	2026	2027
<b>BNP och sysselsättning</b>						
BNP:s värde, md euro	266,7	277,1	286,9	298,1	309,6	321,2
BNP, volymförändring, %	2,1	-0,2	1,3	1,6	1,6	1,5
Antalet sysselsatta, förändring, %	2,5	-0,4	0,3	0,4	0,4	0,4
Arbetslöshetsgrad, %	6,8	7,0	6,8	6,6	6,4	6,3
Sysselsättningsgrad (15–64-åringar), %	73,8	73,6	73,8	74,2	74,6	74,9
Lönesumma, förändring, %	6,4	4,2	4,1	3,5	3,5	3,4
Pensionsinkomster, förändring, %	3,3	7,7	4,1	3,4	3,2	3,3
<b>Priser och kostnader, %</b>						
Allmän inkomstnivå	2,5	4,6	3,8	3,1	3,0	3,0
Kommunernas inkomstnivå	2,0	5,2	3,3	3,2	3,8	4,0
Konsumentpriser	7,1	5,5	2,5	1,6	2,0	2,0
Byggnadskostnadsindex	8,2	3,9	2,5	2,2	2,4	2,4
Basprisindex för hemmamarknaden	20,3	2,6	2,9	2,3	2,5	2,5
Prisindex för basservicen	3,7	5,0	3,0	2,9	3,6	3,5
Statandelsindex som använts i budgetpropositionen	2,5	3,8				
<b>Kommunarbetsgivarens socialskyddsavgifter, %</b>						
Sjukförsäkringsavgift	1,3	1,5	1,3	1,4	1,4	1,4
Arbetslöshetsförsäkringspremie	2,0	1,9	1,9	1,9	1,9	1,9
Pensionsavgift (KomPL)	20,3	19,8	19,8	19,8	20,3	20,3
Lärarnas pensionsavgift	16,6	16,5	16,5	16,5	17,3	17,3
Övriga socialförsäkringsavgifter	0,7	0,7	0,7	0,7	0,7	0,7
Kommunarbetsgivarens avgifter sammanlagt	24,3	24,0	23,8	23,9	24,3	24,3

	2022	2023	2024	2025	2026	2027
<b>De försäkrades socialskyddsavgifter, %</b>						
Löntagares arbetslöshetsförsäkringspremie	1,5	1,5	1,5	1,5	1,5	1,5
Löntagares pensionsavgift, under 53 år	7,2	7,2	7,2	7,2	7,2	7,2
Löntagares pensionsavgift, över 53 år	8,7	8,7	8,7	8,7	7,2	7,2
Poängtal för ArPL-index	2 691	2 874	3 013	3 094	3 155	3 225
ArPL-index, förändring	2,3	6,8	4,8	2,7	2,0	2,2
Poängtal för FPL-index	1 674	1 805	1 888	1 937	1 970	2 009
FPL-index, förändring	2,1	7,8	4,6	2,6	1,7	2,0

## Bilaga 2. Fördelning av poster som överförs från den kommunala ekonomin vid utgången av 2022 (uppskattning)

	Mn euro
Löner och arvoden	9 422
Arbetsgivarens socialskyddsavgifter	2 397
Inköp	11 906
Socialt stöd	755
Övriga omkostnader	1 190
Försäljningsinkomster	1 722
Avgiftsinkomster	1 562
Understöd och bidrag	533
Övriga verksamhetsintäkter	370
Tillverkning för eget bruk	3
Verksamhetsintäkter	4 190
Verksamhetskostnader	25 669
Slitage	321
Verksamhetsbidrag	-21 480
Nettokostnader	-21 801
Investeringar	950
Skuld	5 100

## Bilaga 3. Reformen av arbets- och närings tjänsterna i utvecklingsprognosen

	Mn euro 2025
Understöd	400
Personalkostnader	250
Inköp	190
<b>Utgiftsökning</b>	840
Tillägg till statsandelarna	920
Överföring från statsunderstöden till statsandelarna	-80
<b>Inkomstökning</b>	840



VALTIOVARAINMINISTERIÖ  
FINANSMINISTERIET

**FINANSMINISTERIET**

Snellmansgatan 1 A  
PB 28, 00023 STATSRÅDET  
Telefon 0295 160 01  
[finansministeriet.fi](http://finansministeriet.fi)

ISSN 1797-9714 (pdf)

ISBN 978-952-367-450-9 (pdf)

Juni 2023