



VALTIOVARAINMINISTERIÖ
FINANSMINISTERIET

Kommunekonometriprogrammet 2021–2024, våren 2020

Kommunärenden

Finansministeriets publikationer 2020:52

Finansministeriets publikationer 2020:52

Kommunekonomiprogrammet 2021–2024, Våren 2020

Finansministeriet

ISBN PDF: 978-952-367-314-4

Layout: Statsrådets förvaltningsenhet, publikationsverksamheten

Helsingfors 2020

Presentationsblad

Utgivare	Finansministeriet	17.6.2020
Författare	Finansministeriet, kommun- och regionförvaltningsavdelningen	
Publikationens titel	Kommunekonomiprogrammet 2021–2024, våren 2020	
Publikationsseriens namn och nummer	Finansministeriets publikationer 2020:52	
Diarie-/ projektnummer		Tema Kommunärenden
ISBN PDF	978-952-367-314-4	ISSN PDF 1797-9714
URN-adress	http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-367-314-4	
Sidantal	83	Språk svenska
Nyckelord	kommunalekonomi, kommunernas uppgifter, statsbidrag till kommunerna, kommunärenden, kommuner, kommunernas inkomster, kommunernas utgifter, kommunkoncerner	
Referat	<p>Kommunekonomiprogrammet 2021–2024 har upprättats i samband med beredningen av planen för de offentliga finanserna våren 2020. Läget med kommunalekonomin och de effekter som regeringens åtgärder har på kommunernas ekonomi beskrivs i programmet med hjälp av nyaste tillgängliga uppgifter och uppskattningar. Effekterna av regeringens åtgärder har utvärderats till de delar det finns regeringsbeslut om åtgärderna och deras effekter kommunalekonomin är kända. På grund av coronaepidemin våren 2020 granskar programmet också vilka konsekvenser epidemin och de åtgärder som hänför sig till åtgärdandet av den har för den kommunala ekonomin år 2020.</p> <p>Kommunekonomiprogrammet fördjupar den bedömning av kommunernas ekonomi som ingår i planen för de offentliga finanserna. Syftet med kommunekonomiprogrammet är att bedöma kommunernas ekonomiska situation och deras möjligheter att klara av att ordna basservicen i enlighet med de åtgärder som anges i budgetförslaget och planen för de offentliga finanserna. I programmet prioriteras granskningen av utvecklingsperspektiven för kommunekonomin och av regeringens åtgärder med verkningar för kommunekonomin. Effekterna av åtgärderna bedöms förutom för hela kommunekonomin också enligt kommunstorleksgrupp och utifrån förverkligandet av finansieringsprincipen fram till 2023.</p> <p>Kommunekonomiprogrammet har beretts vid ett av finansministeriet utnämnt sekretariat som har representanter från dels alla centrala ministerier som bereder sådan lagstiftning om kommunernas uppgifter och åtgärder som påverkar den kommunala ekonomin, dels från Kommunförbundet. Förhandlingarna mellan staten och kommunerna har 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 statens budgetproposition för 2020 och planen för de offentliga finanserna.</p>	
Förläggare	Finansministeriet	
Distribution/ beställningar	Elektronisk version: julkaisut.valtioneuvosto.fi Beställningar: vnjulkaisumyynti.fi	

Kuvailulehti

Julkaisija	Valtiovarainministeriö	17.6.2020	
Tekijät	Valtiovarainministeriö, kunta- ja aluehallinto-osasto		
Julkaisun nimi	Kuntatalousohjelma 2021–2024, Kevät 2020		
Julkaisusarjan nimi ja numero	Valtiovarainministeriön julkaisuja 2020:52		
Diaari/hankenumero	Teema	Kunta-asiat	
ISBN PDF	978-952-367-314-4	ISSN PDF	1797-9714
URN-osoite	http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-367-314-4		
Sivumäärä	83	Kieli	ruotsi
Asiasanat	kuntatalous, kuntien tehtävät, kuntien valtionavut, kunta-asiat, kunnat, kuntien tulot, kuntien menot, kuntakonsernit		
Tiivistelmä	<p>Kuntatalousohjelma vuosille 2021–2024 on laadittu kevään 2020 julkisen talouden suunnitelman (JTS) valmistelun yhteydessä. Kuntatalouden tilaa ja hallituksen toimenpiteiden vaikutuksia kuntien talouteen kuvataan ohjelmassa uusimpien käytössä olevien tietojen ja arvioiden pohjalta. Hallituksen toimenpiteiden vaikutuksia on arvioitu niiltä osin kuin toimenpiteistä on olemassa hallituksen päätökset ja toimenpiteiden vaikutukset kuntatalouteen ovat tiedossa. Kevään 2020 koronaepidemian johdosta ohjelmassa on tarkasteltu myös epidemian sekä sen hoitoon liittyvien toimenpiteiden vaikutuksia kuntatalouteen vuonna 2020.</p> <p>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 kuntakoryhmittäin sekä rahoitusperiaatteen toteutumisen näkökulmasta vuoteen 2023 asti.</p> <p>Kuntatalousohjelma on valmisteltu valtiovarainministeriön nimeämässä sihteeristössä, jossa ovat mukana kaikki keskeiset kuntien tehtävälainsäädäntöä ja kuntatalouteen vaikuttavia valtion toimenpiteitä valmistelevat ministeriöt sekä Suomen Kuntaliitto. Valtion ja kuntien välinen neuvottelu on käyty Kuntatalouden ja -hallinnon neuvottelukunnassa sekä sille valmistelutyötä tekevässä talousjaostossa. Hallitus on käsitellyt kuntatalousohjelman valtion vuoden 2020 talousarvioesitystä ja julkisen talouden suunnitelmaa koskevilla neuvotteluissa.</p>		
Kustantaja	Valtiovarainministeriö		
Julkaisun jakaja/myynti	Sähköinen versio: julkaisut.valtioneuvosto.fi Julkaisumyynti: vnjulkaisumyynti.fi		

Description sheet

Published by	Ministry of Finance	17 June 2020	
Authors	Ministry of Finance, Department for Local Government and Regional Administration		
Title of publication	Local Government Finances Programme 2021–2024, spring 2020		
Series and publication number	Publications of the Ministry of Finance 2020:52		
Register number		Subject	Local Government Affairs
ISBN PDF	978-952-367-314-4	ISSN (PDF)	1797-9714
Website address (URN)	http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-367-314-4		
Pages	83	Language	Swedish
Keywords	local government finances, local government duties, central government transfers to local government, local government affairs, local government, local government revenue, local government expenditure, local authority corporation		
<p>Abstract</p> <p>The Local Government Finances Programme 2021–2024 was drawn up in connection with the preparation of the General Government Fiscal Plan in spring 2020. 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 impacts of the Government measures have been assessed insofar as the Government has made decisions on the actions and the effects of the actions on local government finances have been reviewed. Due to the corona epidemic in spring 2020, the programme has also examined the impact of the epidemic and its management measures on local government finances in 2020.</p> <p>The Programme adds depth to the review of local government finances given in the General Government Fiscal Plan. The purpose of the Local Government Finances Programme is to assess the state of local government finances and the scope for municipalities to organise successfully basic services by means of measures that accord with 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. In addition to local government finances as a whole, the effects of the measures are assessed, up to 2023, by municipality size group and from the perspective of the principle of adequate financial resources.</p> <p>The Local Government Finances Programme has been prepared by a secretariat appointed by the Ministry of Finance, which included all the key ministries drafting legislation on the tasks of the municipalities and preparing central government measures that affect local government finances. The Association of Finnish Local and Regional Authorities also participated. Negotiations between the central government and the municipalities were held in the Advisory Committee on Local Government Finances and Administration and in a finance subcommittee conducting preparatory work for the Committee. The Government has discussed the Local Government Finances Programme in the negotiations on the budget proposal for 2020 and the General Government Fiscal Plan.</p>			
Publisher	Ministry of Finance		
Distributed by/ Publication sales	Online version: julkaisut.valtioneuvosto.fi Publication sales: vnjulkaisumyynti.fi		

Innehåll

Sammandrag	9
Inledning	15
1 Lägesbild av den kommunala ekonomin våren 2020	16
2 Lägesbild av den kommunala ekonomin utifrån bokslutsprognoserna för 2019	20
3 Regeringens riktlinjer för den kommunala ekonomin	36
3.1 Riktlinjer för den kommunala ekonomin (planen för de offentliga finanserna, avsnitt 6.1).....	36
3.2 Statliga åtgärder som påverkar den kommunala ekonomin (planen för de offentliga finanserna, avsnitt 6.2).....	39
4 Regeringens åtgärder som rör kommunerna 2020–2024 och deras effekter på kommunerna	43
5 Utvecklingsprognosen för den kommunala ekonomin och genomförandet av finansieringsprincipen	66
5.1 Allmän ekonomisk utveckling	66
5.2 Utvecklingsprognosen för den kommunala ekonomin	69
5.3 Trycket på att anpassa ekonomin, enligt kommungrupps	76
Bilagor	36
Bilaga 1. Den totalekonomiska utvecklingen och vissa bakgrundsantaganden.....	82
Bilaga 2. Kommunernas och samkommunernas utgifter 2019–2024, miljarder euro, enligt verkliga priser.....	83

Sammandrag

Beredningen av kommunekonomiprogrammet våren 2020 har starkt präglats av coronaviruspandemin och dess konsekvenser för den offentliga ekonomin och den kommunala ekonomin som en del av den offentliga ekonomin. Den prognos som har gjorts av finansministeriets ekonomiska avdelning och som presenteras i programmet utgår från ett antagande om att det gäller en kortvarig chock. I nuläget råder dock en exceptionellt stor osäkerhet om prognosen.

Den offentliga ekonomin försvagas till följd av coronapandemin, men det är ännu omöjligt att bedöma de noggranna konsekvenserna av pandemin för den kommunala ekonomin

Coronapandemin och de begränsande åtgärder som har vidtagits till följd av pandemin har avsevärda effekter på såväl samhällsekonomin, den offentliga ekonomin som den kommunala ekonomin. År 2020 krymper Finlands bruttonationalprodukt med 5,5 procent. Coronaviruspandemin förväntas dock förbli en tillfällig störning, varför ekonomin kan börja återhämta sig redan i slutet av året. Underskottet i de totala offentliga finanserna beräknas uppgå till 17 miljarder euro.

Konsekvenserna för den kommunala ekonomin kan granskas genom ökning i kommunernas utgifter och minskning i kommunernas inkomster. En del av konsekvenserna av pandemin är direkta, en del kommer indirekt och med visst dröjsmål. De mest direkta konsekvenserna har coronaviruspandemin för kommunernas hälso- och sjukvårdsutgifter. Hittills har pandemin ännu inte spritts till hela landet, och social- och hälsovårdskostnaderna har främst ökat i de största städerna och sjukvårdsdistrikten. Om pandemin sprids, kan sjukvårdsdistriktens och kommunernas hälso- och sjukvårdsutgifter dock öka snabbt. I vilken mån sjukvårdsdistriktens kostnader ökar och när, påverkas även av att en del tider för icke-brådskande vård har skjutits upp. Kostnadsökningen beror på bland annat kvantiteten, kvaliteten, längden och den regionala fördelningen av den vård som behövs.

Konsekvenserna av coronaviruspandemin avspeglas direkt och indirekt i hur såväl kommunernas skatteintäkter som försäljnings- och avgiftsinkomsterna utvecklas.

Kommunalskatteutfallet minskar till följd av permitteringar och, om restriktionerna förlängs, av eventuella uppsägningar. Svårigheterna i företagens verksamhet avspeglas i sin tur som minskat samfundsskatteutfall. Hur omfattande konsekvenserna i enskilda kommuner är och när konsekvenserna drabbar kommunerna påverkas naturligtvis av vilka sektorer krisen drabbar hårdast. Till följd av restriktionerna sjunker försäljningsinkomsterna och avgiftsinkomsterna. Behovet av socialvårdstjänster ökar till följd av permitteringar och uppsägningar.

Det är svårt att bedöma konsekvenserna av pandemin för personalsituationen i kommunerna och samkommunerna. Om en del av vårdpersonalen blir sjuk eller är tvungen att ligga i karantän, kan kommunerna vara tvungna att rekrytera mer personal. Personalkostnaderna ökar till följd av eventuella mertidsarbeten och övertidsarbeten. Å andra sidan är åtminstone en del av personalen inom kommunerna permitterad, eftersom exempelvis antalet barn inom småbarnspedagogiken har minskat och kultur- och motionstjänsterna har stängt. Det är dock beaktansvärt att en del av permitteringarna kan bero på att en del kommuner och samkommuner har vidtagit ekonomiska balanseringsåtgärder redan före pandemin.

När kommunekonomiprogrammet bereddes i mars–april 2020, var det ännu omöjligt att noggrant bedöma hur den kommunala ekonomin påverkas av coronaviruspandemin och av de åtgärder som har vidtagits på grund av pandemin. Kommunernas inkomster och utgifter påverkas väsentligt av hur länge undantagssituationen varar och hur omfattande den blir. Därför är det i initialskedet av pandemin omöjligt att göra en noggrann bedömning av konsekvenserna i penningbelopp. De ekonomiska konsekvenserna för kommunerna varierar även enligt pandemins spridning. Dessutom har kommunens befolkningsstruktur och näringsstruktur betydelse för hur kraftigt en extern chock som coronapandemin påverkar kommunens verksamhet och ekonomi.

Regeringen har förberett sig för att stödja kommunerna om utgifterna har ökat eller skatteintäkterna plötsligt minskat till följd av coronavirussituationen.

Fortsatt försämring i den kommunala ekonomin 2019

Den kommunala ekonomin har utvecklats i en ogynnsam riktning och utsikterna har redan i flera år varit dystra, och år 2019 utgjorde inte heller något undantag från detta. Utifrån Statistikcentralens uppgifter om bokslutsprognoser för 2019 försämrades den kommunala ekonomin ganska kraftigt i fjol. Både verksamhetsbidraget och årsbidraget i den kommunala ekonomin minskade betydligt jämfört med 2018. Årsbidraget räckte inte till för att täcka avskrivningar, nedskrivningar och nettoinvesteringar. Det ledde till att lånebeståndet inom den kommunala ekonomin ökade avsevärt i både kommunerna och samkommunerna.

Det försämrade årsbidraget inom den kommunala ekonomin berodde framförallt på att omkostnaderna ökade avsevärt och skatteintäkterna inte ökade nämnvärt i kommunerna. Skatteutfallet i kommunerna minskade på grund av problemen med införandet av ett inkomstregister och ändringarna av förskottsinnehållningssättet. Därför ska en del av kommunalskatterna redovisas 2020.

Till följd av att den kommunala ekonomin utvecklades svagt ökade antalet kommuner med negativt årsbidrag också avsevärt 2019. År 2019 var antalet 56 medan det föregående år var 43 och 2017 bara 4. Dessutom ökade antalet samkommuner med underskott och underskottet i samkommunernas balansräkningar.

I nuläget är det inte möjligt att göra en noggrann bedömning av vilka kommuner som blir föremål för ett utvärderingsförfarande för kommuner som har en speciellt svår ekonomisk ställning (för ett så kallat kriskommunförfarande). Enligt bedömningen kan förfarandet dock beröra ytterligare 3–4 kommuner. År 2020 verkar antalet kriskommuner på så sätt fortfarande vara relativt litet, men antalet förväntas öka de närmaste åren till följd av den i kommunallagen fastställda skyldigheten att täcka underskott. Finansministeriet tar hänsyn till konsekvenserna av coronakrisen för kommunernas ekonomi när ministeriet inleder utvärderingsförfarandet utifrån boksluten för 2020.

Under exceptionella förhållanden kan ett mål för det strukturella saldot inom lokalförvaltningen varken ställas upp eller utvärderas – realistiska bedömningar av konsekvenserna av nya och mer omfattande åligganden är allt viktigare

I enlighet med förordningen om planen för de offentliga finanserna ställde regeringen hösten 2019 upp ett mål för det strukturella saldot inom lokalförvaltningen och ställde en med detta mål konsekvent euromässig begränsning för de utgiftsändringar som följer av statens åtgärder, dvs. en så kallad utgiftsbegränsning för den kommunala ekonomin. Vad gäller målet för det strukturella saldot beslutade regeringen att lokalförvaltningen får ha ett underskott på högst 0,5 procent av totalproduktionen (BNP). Regeringen beslutade även att nettoeffekten av regeringens åtgärder får öka omkostnaderna för den kommunala ekonomin med högst 520 miljoner euro 2023 jämfört med den tekniska planen för de offentliga finanserna våren 2019.

Våren 2020 har spridningen av coronapandemin medfört exceptionella förhållanden inom den globala ekonomin, euroområdet och Finlands ekonomi. Därför kan den globala ekonomin inte anses vara normal. Följaktligen kan mål för det strukturella saldot i de offentliga samfunden inte ställas upp och uppnåendet av målen kan inte bedömas på ett tillförlitligt sätt. Detsamma gäller målet för det strukturella saldot inom lokalförvaltningen.

Det verkar också klart att utgiftsbegränsningen för den kommunala ekonomin överskrids. Hösten 2019 dimensionerades utgiftsbegränsningen enligt dåtida information. I fråga om den ändring av äldreomsorgslagen som gäller personaldimensioneringen och som fastställs i regeringsprogrammet har kostnadsberäkningen dock ändrats betydligt sedan regeringen utarbetade sin proposition. Även till övriga delar råder en viss osäkerhet om vilka av kommunernas uppgifter och förpliktelser som omfattas av utgiftsbegränsningen.

Det är viktigt att kommunerna enligt den gällande lagstiftningen anvisas en hundra procentig statsandel för nya eller mer omfattande åligganden. På så sätt försämrans det strukturella saldot inom den kommunala ekonomin inte till följd av att utgiftsbegränsningen har överskridits, eftersom staten har fullt ansvar för finansieringen av nya och mer omfattande åligganden med statsandelar. Konsekvenserna av nya och mer omfattande åligganden för den kommunala ekonomin bör dock bedömas på ett realistiskt sätt för att de ökade statsandelarna, som motsvarar åliggandena, till fullt belopp ska motsvara de ökade kostnaderna för åliggandena.

Utvecklingsutsikterna för den kommunala ekonomin är oroväckande dystra de närmaste åren

År 2020 kommer den kommunala ekonomin på grund av coronaepidemin att vara betydligt sämre än vad som prognosticerades i kommunekonomiprogrammet hösten 2019. Kommunernas utgifter ökar inte enbart på grund av ökade social- och hälsovårdsutgifter till följd av en åldrande befolkning, och utgiftsökningar i regeringsprogrammet. En ny faktor är även merkostnaderna för coronakrisen. Totalt sjunker verksamhetsintäkterna något jämfört med 2019. Till följd av ökade omkostnader och minskade verksamhetsintäkter minskar verksamhetsbidraget inom den kommunala ekonomin med cirka 5,7 procent. På grund av coronakrisen förväntas verksamhetsbidraget 2020 minska med 500–700 miljoner euro.

Kommunernas egna anpassningsåtgärder kommer troligen att vara mindre än i de planer som ingår i kommunernas budgetar. Till följd av de införda restriktionerna minskar kommunernas verksamhetsintäkter och skatteintäkter avsevärt. Statsandelarna ökar betydligt, men en stor del av ökningen motsvarar minskningen i andra intäkter eller ökningen i kostnaderna. Utifrån dessa antaganden kommer kassaflödet i verksamheten och kassaflödet för investeringarnas del inom den kommunala ekonomin att vara -3,3 miljarder euro 2020. Regeringen bereder ett stödpaket på en miljard euro till den kommunala ekonomin. Paketet omfattar en ökning av statsandelarna för basservice, en höjning av kommunernas andel av intäkterna av samfundsskatten, ett tillägg till den behovsprövade höjningen av statsandelen och understöd till sjukvårdsdistrikten. Åtgärdernas omfattning och innehåll preciseras vid den fortsatta beredningen, och syftet är att åtgärderna ska ingå i tilläggsbudgetpropositionen, som offentliggörs i maj. I utvecklingsprognosen för den kommunala ekonomin har stödpaketet ännu inte beaktats.

Det råder en exceptionellt stor osäkerhet om prognosen. Det är exceptionellt svårt att prognosticera hur den kommunala ekonomin och hela samhällsekonomin utvecklas under 2020 och 2021, eftersom bedömningarna av hur omfattande konsekvenserna av coronaviruset kommer att vara och hur lång tid coronaviruset kommer att påverka förändras dagligen och bedömningarna av läget därför är exceptionellt osäkra. Dessutom är en osäkerhetsfaktor att förhandlingarna om en löneuppgörelse för kommunsektorn fortfarande var i gång när kommunekonomiprogrammet bereddades.

Ökningen i omkostnaderna inom den kommunala ekonomin förväntas avta till 2,4 procent 2021 när de ytterligare satsningar som krävs för att hantera coronapandemin uteblir. Risken är dock att detta års vårdköer inom hälso- och sjukvården hanteras framför allt 2021. Åren 2022–2024 ökar omkostnaderna med cirka 3,1 procent om året. Orsaker till ökningen är det ökade servicebehovet på grund av den åldrande befolkningen och kommunernas mer omfattande åligganden. Investeringarna inom den kommunala ekonomin ligger på en synnerligen hög nivå sett till den historiska utvecklingen. Den försvagade konjunkturen och de dystra utsikterna för den kommunala ekonomin kan fördröja och stoppa slutliga investeringsbeslut, eftersom behovet att prioritera investeringar betonas ytterligare.

Ökningen i kommunernas skatteintäkter tilltar 2021 och utvecklingen återgår till det normala efter att coronapandemin inte påverkar längre. Under ramperioden ökar utgifterna inom den kommunala ekonomin snabbare än intäkterna. I och med att befolkningen åldras tilltar ökningen i social- och hälsovårdstjänsterna, och utvecklingen av skatteintäkterna försvagas. Enligt kalkylen över utgiftstrycket är kassaflödet i verksamheten och kassaflödet för investeringarnas del inom den kommunala ekonomin minus 2,8–3,4 miljarder euro under ramperioden. Lånebeståndet fortsätter också att öka i snabb takt.

Konsekvenserna av coronapandemin drabbar statsfinanserna hårdast och socialskyddsfonderna, men krisen lämnar också sina spår i den kommunala ekonomin. I utgångsläget var skillnaderna mellan kommunerna stora. Dessutom påverkas kommunerna troligen av coronakrisen i olika hög grad och delvis på olika tider. När krisen är över betonas i ännu större omfattning behovet av strukturella ändringar som höjer hållbarheten inom kommunsektorn.

Trycket att anpassa ekonomin berör nästan hela kommunsektorn, men varierar stort mellan enskilda kommuner

Kommunekonomiprogrammet ska innehålla en bedömning av förändringarna i kommunernas strukturella saldon både utifrån utsikterna för hela landet och enligt kommungrupp. I programmet beskrivs balansen i finansieringen av kommunerna med hjälp av begreppet kassaflöde i verksamheten och för investeringarnas del. Enklare uttryckt beskriver detta nyckeltal trycket på att öka lånebeståndet (ett negativt nyckeltal) eller den

kalkylerade möjligheten till bland annat låneamorteringar eller sänkningar av skattesatsen (ett positivt nyckeltal).

Kassflödet i verksamheten och för investeringarnas del (den finansiella balansen) varierar stort mellan kommunstorleksgrupperna under de år som granskas. Kassaflödet i verksamheten och för investeringarnas del bedöms bli betydligt svagare på riksnivå 2020. En betydande orsak till detta är den undantagssituation som coronaviruset har orsakat och som i prognosen särskilt avspeglas som minskat skatteutfall i kommunerna och som tryck på att öka verksamhetsbidraget. Särskilt förväntas situationen avspeglas i kommuner med över 100 000 invånare och i kommuner med färre än 5 000 invånare. År 2021 förväntas kassaflödet i verksamheten och för investeringarnas del öka i alla kommunstorleksgrupper jämfört med 2020, eftersom särskilt skatteutfallet beräknas öka jämfört med året innan. Under 2022–2024 verkar kassaflödet i verksamheten och för investeringarnas del åter bli svagare i alla kommunstorleksgrupper.

Det svagare kassaflödet i verksamheten och för investeringarnas del avspeglas naturligtvis även i utvecklingen av kommunernas lånebestånd och i det beräknade trycket på att höja skattesatsen. Mellan 2019 och 2024 förväntas kommunernas lånebestånd per invånare öka med sammanlagt cirka 60 procent. I relation till skattesatsen avspeglas det försvagade kassaflödet i verksamheten och för investeringarnas del som ökning av det beräknade trycket på att höja skattesatsen i alla kommunstorleksgrupper. Det största trycket på att höja skattesatsen berör kommuner med färre än 5 000 invånare.

Inledning

Kommunekonomiprogrammet 2021–2024 har upprättats i anslutning till beredningen av planen för de offentliga finanserna våren 2020. I programmet beskrivs läget inom den kommunala ekonomin och effekterna av regeringens åtgärder på kommunernas ekonomi utifrån de senast tillgängliga uppgifterna och bedömningarna. Effekterna av regeringens åtgärder har utvärderats till de delar regeringen har fattat beslut om åtgärderna och effekterna av åtgärderna på den kommunala ekonomin är kända. Med anledning av coronapandemin våren 2020 granskas det i programmet även hur pandemin och de begränsande åtgärderna för att hantera pandemin påverkade den kommunala ekonomin 2020.

Kommunekonomiprogrammet fördjupar utvärderingen av den kommunala ekonomin som ingår i planen för de offentliga finanserna. Syftet med programmet är att bedöma läget inom den kommunala ekonomin och kommunernas möjligheter att klara av att ordna basservice med de åtgärder som anges i finansieringsramen för den kommunala ekonomin. I programmet prioriteras granskningen av utvecklingsutsikterna för den kommunala ekonomin och av regeringens åtgärder för att påverka den kommunala ekonomin. Effekterna av åtgärderna har utvärderats förutom med tanke på den kommunala ekonomin som helhet även enligt kommungrupp samt med tanke på uppfyllandet av finansieringsprincipen ända till 2024. Finansministeriets ekonomiska avdelning har berett en utvecklingsprognos för den kommunala ekonomin, och i kommunekonomiprogrammet presenteras prognosen med begrepp som används i kommunal 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 genomförts vid delegationen för kommunal ekonomi och kommunal förvaltning, samt vid ekonomisektionen som utför det beredande arbetet.

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

1 Lägesbild av den kommunala ekonomin våren 2020

Bedömningen av lägesbilden och utvecklingsutsikterna för den kommunala ekonomin försvåras av coronavirusepidemin våren 2020 och de restriktioner som har införts på grund av epidemin. Särskilt det att regeringen konstaterade den 16 mars 2020 att det råder undantagsförhållanden har betydande konsekvenser för medborgarnas och företagens verksamhet samt även direkta och indirekta konsekvenser för kommunerna.

När kommunekonomiprogrammet bereddes i mars–april 2020, var det ännu omöjligt att noggrant bedöma hur den kommunala ekonomin påverkas av coronaviruspandemin och av de åtgärder som har vidtagits på grund av pandemin. Kommunernas inkomster och utgifter påverkas väsentligt av hur länge undantagssituationen varar och hur omfattande den blir. Därför är det i initialskedet av pandemin omöjligt att göra en noggrann bedömning av konsekvenserna i penningbelopp. Det är dock klart att pandemin har betydande konsekvenser för den kommunala ekonomin, de offentliga finanserna överlag och samhällsekonomin. Den prognos som har gjorts av finansministeriets ekonomiska avdelning utgår från ett antagande om att det gäller en kortvarig chock och att ekonomin stegvis återgår till det tidigare utvecklingsspåret. I nuläget råder dock en exceptionellt stor osäkerhet om prognosen.

Konsekvenserna för den kommunala ekonomin kan granskas genom ökning i kommunernas utgifter och minskning i kommunernas inkomster. En del av konsekvenserna av coronaviruspandemin är direkta, en del kommer indirekt och med visst dröjsmål. Minskade skatteintäkter och ökade social- och hälsovårdsutgifter utgör de största konsekvenserna för kommunerna. De ekonomiska konsekvenserna för kommunerna varierar dock enligt pandemins spridning. Dessutom har kommunens befolkningsstruktur och näringsstruktur betydelse för hur kraftigt en extern chock som coronaviruspandemin påverkar kommunens verksamhet och ekonomi. Nedan behandlas kortfattat de sannolika konsekvenserna av pandemin för den kommunala ekonomin vad gäller inkomster och utgifter.

Skatteintäkter, statsandelar och övriga inkomster

Statsandelarna för 2020 betalas till kommunerna i enlighet med beslut. Effekterna av skatteintäkterna avspeglas i hur både kommunalskatten och samfundsskatten utvecklas. Hur omfattande effekterna på enskilda kommuner är och när effekterna rör kommunerna påverkas naturligtvis av vilka sektorer krisen drabbar hårdast. Permitteringar och, om pandemin fortgår, eventuella uppsägningar påverkar kommunernas skatteintäkter, eftersom invånarnas förvärvsinkomster sjunker.

Konsekvenserna kan analyseras tidigast utifrån de skatteredovisningar som görs i april 2020. Kommunerna får inte heller vissa försäljningsinkomster och avgiftsinkomster. Avgifterna för småbarnspedagogik minskar till exempel när mängderna inom småbarnspedagogiken minskar, och intäkterna från motions- och kulturtjänsterna minskar när tjänsterna har stängts. När alla evenemang har ställts in minskar i sin tur kommunernas hyresintäkter. När kollektivtrafiken används i mindre omfattning torde det dessutom särskilt påverka de stora städernas ekonomi på koncernnivå.

De största konsekvenserna för den ekonomiska aktiviteten och kommunernas skatteintäkter uppstår på lång sikt genom att sysselsättningsgraden sjunker och antalet arbetslösa ökar.

Konsekvenser för kommunernas utgifter

Coronaviruspandemin har den största direkta konsekvensen för kommunernas hälso- och sjukvårdsutgifter. När arbetslöshetsgraden stiger ökar trycket även på socialservicen. Hittills har pandemin ännu inte spritts till hela landet, och social- och hälsovårdskostnaderna har främst ökat i de största städerna och sjukvårdsdistriktet. Konsekvenserna för kommunerna har än så länge varit relativt måttliga.

Om pandemin sprids, kan sjukvårdsdistriktets och kommunernas hälso- och sjukvårdsutgifter dock öka snabbt. Kostnadsökningen inom ekonomin beror på kvantiteten, kvaliteten, längden och den regionala fördelningen av den vård som behövs. Utgiftsökningen beror inte enbart på antalet som har insjuknat i coronaviruset utan även på antalet som har insjuknat av andra skäl och på i vilken omfattning icke-brådskande sjukvårdsåtgärder kan skjutas upp. Utgiftsökningen hänför sig inte till alla delar till våren 2020, utan återspeglas troligen i sin helhet i kommunerna och sjukvårdsdistriktet först på lång sikt.

Coronaviruspandemin har inga direkta konsekvenser för utbildningstjänsterna. I enlighet med regeringens beslut har merparten av skoleleverna och de studerande övergått till distansundervisning. Det har dock ingen större inverkan på behovet av undervisningspersonal.

Det är svårt att bedöma hur pandemin totalt sett påverkar kommunernas personalkostnader. Å andra sidan ökar personalkostnaderna om kommunerna blir tvungna att rekrytera

mer personal och att stödja sig på övertidsarbeten, om en del av vårdpersonalen insjuknar eller är tvungen att ligga i karantän. Å andra sidan minskar personalkostnaderna när åtminstone en del av personalen inom kommunerna troligen är permitterad, eftersom exempelvis småbarnspedagogiken och kultur- och motionstjänsterna har stängt. Vad gäller permitteringarna ska hänsyn dock tas till att de inte enbart beror på coronapandemin utan även kan bero på den svaga kommunala ekonomin, som har pågått länge, och de beslut om balansering av ekonomin som kommunerna har fattat redan före pandemin.

Finansiering av kommunerna samt kommunernas likviditet

Coronaviruset anses ha direkta konsekvenser för kommunernas ekonomi redan i mars 2020. Konsekvenserna återspeglas särskilt som minskade skatteintäkter och ökade kostnader, men även som tryck på kommunernas och samkommunernas likviditet. Det är uppenbart att konsekvenserna för hela den offentliga ekonomin och den kommunala ekonomin blir allt mer omfattande i och med att den ekonomiska tillväxten avtar och sysselsättningsgraden sjunker. Utvecklingen av kommunernas skatteintäkter avtar på grund av pandemin åtminstone 2020, men även under en längre tid, eftersom den allmänna ekonomiska utvecklingen påverkar skattebaserna och sysselsättningsgraden sjunker. Utöver de mer omfattande ekonomiska konsekvenserna gäller det även att granska det akuta läget genom säkring av kommunernas likviditet. I kombination med det redan svåra läget i flera kommuner innebär pandemin att utvecklingsutsikterna för den kommunala ekonomin de närmaste åren är extremt svåra.

Staten stöder kommunerna i att hantera coronakrisen med över en miljard euro

I initialskedet av coronapandemin har regeringens stödåtgärder riktats på att framförallt stödja företagen och företagarna i det plötsligt förändrade ekonomiska läget. Dessa åtgärder stöder på lång sikt indirekt även den kommunala ekonomin, om det på så sätt är möjligt att underlätta företagens situation, undvika konkurser i annars livskraftiga företag och upprätthålla sysselsättningen. Dessutom har regeringen förbundit sig att kompensera kommunerna för förlust av skatteintäkter till följd av åtgärder för att stödja företagsverksamhet.

Regeringen gav den 2 april 2020 en proposition till riksdagen med förslag till lag om ändring av lagen om statsandel för kommunal basservice (RP 32/2020) avseende konsekvenserna av betalningsarrangemangen för företagsbeskattningen. Genom de föreslagna ändringarna ska kommunerna ersättas för de temporära förseningar av kommunal-, samfunds- och fastighetsskatteintäkterna som föranleds av ändringarna i betalningsarrangemangen för företagsbeskattningen 2020. Kommunerna ska ersättas med sammanlagt 422 miljoner euro på grund av att kommunalskatteintäkterna fördröjs, med sammanlagt 45 miljoner euro på grund av att samfundsskatteintäkterna fördröjs och med sammanlagt 80 miljoner euro på grund av att fastighetsskatteintäkterna fördröjs. Den föreslagna

ändringen stärker dock inte kommunernas ekonomi på ett bestående sätt, utan är kostnadsneutral i relationen kommun-stat, eftersom den ersättning som betalas 2020 dras av från ersättningen för förlorade skatteintäkter i kommunerna 2021. Förslaget ingår i den andra tilläggsbudgetpropositionen 2020.

I anslutning till ramförhandlingarna den 7–8 april 2020 drog regeringen upp en riktlinje om en omfattande åtgärdshelhet som ska underlätta kommunernas ekonomi på grund av coronapandemin och de restriktioner som har införts på grund av pandemin. Regeringen stöder kommunerna genom flera kompletterande åtgärder. På det sättet strävar regeringen efter att säkra förutsättningarna för ordnande av basservice i alla kommuner och att se till att stödet så bra som möjligt riktas till de kommuner och uppgifter som påverkas av pandemin mest.

I de stödåtgärder som regeringen har beslutat om ingår direkt statsunderstöd till sjukvårdsdistrikten för att ersätta sjukvårdsdistrikten för de direkta merkostnaderna till följd av coronapandemin (bland annat ökning i intensivvården). Dessutom stärks den kommunala ekonomin genom en temporär höjning av kommunernas samfundsskatteandel, höjning av statsandelen för kommunal basservice och höjning av statsandelen enligt prövning. Regeringen har beslutat att åtgärdshelheten ska stärka kommunernas ekonomi med minst en miljard euro. Beslut om beloppen på bidragen och höjningarna samt om ett preciserat genomförandesätt fattas i anslutning till statens tredje tilläggsbudgetproposition 2020. Propositionen ges till riksdagen i maj 2020.

De föreslagna stödåtgärderna är temporära och gäller i första hand 2020. Regeringen kommer i anslutning till de kommande tilläggsbudgetarna och ramförhandlingarna i augusti att bedöma coronakrisens konsekvenser för kommunerna. I och med att konsekvensbedömningarna preciseras förbinder sig regeringen att vid behov komplettera kommunernas åtgärdshelhet. Beslut om åtgärder som gäller 2021 fattas i anslutning till beredningen av budgetpropositionen för 2021.

Dessutom beaktar finansministeriet coronakrisens konsekvenser för kommunernas ekonomi då ministeriet överväger om det så kallade kriskommunförfarandet behöver inledas utifrån boksluten för 2020, samt kommunernas skyldighet att täcka underskott.

Kapitel 4 i programmet innehåller en närmare presentation av regeringens övriga åtgärder som beror på coronapandemin, och andra åtgärder som berör kommunerna under ramperioden.

2 Lägesbild av den kommunala ekonomin utifrån bokslutsprognoserna för 2019

Puffar och huvudsakliga observationer

- År 2019 fortsatte den kommunala ekonomin (kommunerna och samkommunerna) att försvagas relativt fort. Verksamhetsbidraget inom den kommunala ekonomin minskade med cirka 1,3 miljarder euro och årsbidraget med cirka 0,4 miljarder euro. Årsbidraget (2,3 miljarder euro) räckte inte till för att täcka avskrivningar och nedskrivningar (2,9 miljarder euro) och inte heller nettoinvesteringar (4,1 miljarder euro).
- Det försämrade årsbidraget inom den kommunala ekonomin berodde framförallt på att omkostnaderna ökade avsevärt och skatteintäkterna utvecklades måttligt i kommunerna. Utfallet av årsbidraget var dock något bättre än vad som bedömdes i kommuneconomiprogrammet hösten 2019.
- Lånebeståndet inom den kommunala ekonomin ökade med cirka 2,3 miljarder euro till sammanlagt 21,8 miljarder euro (exklusive interna lån). Lånebeståndet ökade avsevärt i både kommunerna och samkommunerna.
- Kommunernas skatteintäkter ökade med närmare 600 miljoner euro och statsandelarna med cirka 180 miljoner euro jämfört med 2018. År 2019 var utvecklingen av kommunernas skatteintäkter exceptionell, eftersom kommunernas skatteintäkter minskade på grund av problemen med införandet av ett inkomstregister och ändringarna av förskottsinnehållningssättet. På grund av ändringen av förskottsinnehållningssättet ska cirka 250 miljoner euro redovisas 2020.
- Antalet kommuner med negativt årsbidrag ökade kraftigt. År 2019 var antalet kommuner med negativt årsbidrag 56 medan det föregående år var 43 och 2017 bara 4.

- Det verkar som om antalet samkommuner med underskott och underskottet i samkommunernas balansräkningar fortsätter att öka. Utifrån bokslutsprognoserna har 27 samkommuner underskott i balansräkningen ungefär till ett sammanlagt belopp av -191 miljoner euro.
- Utvärderingsförfarandet för kommuner som har en speciellt svår ekonomisk ställning ska enligt bedömning beröra 3–4 nya kommuner utifrån underskottet i balansräkningen. De närmaste åren förväntas antalet kommuner som blir föremål för förfarandet öka till följd av skyldigheten i kommunallagen att täcka underskott.

Den kommunala ekonomin behandlas i kommuneekonomiprogrammet med de begrepp som används i kommunernas bokföring. I den granskning som ingår i kommuneekonomiprogrammet beaktas ekonomin i kommunerna och samkommunerna i Fastlandsfinland.¹ Detta läge inom den kommunala ekonomin utvärderas utifrån de bokslutsprognoser för 2019 som Statistikcentralen offentliggjorde i februari 2020. Bokslutsprognoserna innehåller dock inte kommunkoncernernas bokslutsuppgifter. Kommunernas och samkommunernas bokslutsuppgifter 2019 preciseras till denna del i maj–juni 2020 när Statistikcentralen offentliggör preliminära bokslutsuppgifter. Då erhålls även preliminära uppgifter om kommunkoncernernas bokslut för 2019. De preciserade bokslutsuppgifterna beaktas i beredningen av kommuneekonomiprogrammet hösten 2020.

Fortsatt försämring i den kommunala ekonomin 2019

Utifrån Statistikcentralens bokslutsprognoser för kommunerna och samkommunerna i Fastlandsfinland 2019 försvagades den kommunala ekonomin (kommunerna och samkommunerna) relativt betydligt jämfört med året innan (tabell 1). År 2019 var den sammanlagda verksamhetsbidraget för kommunerna och samkommunerna, dvs. nettoutgifterna, cirka -29,7 miljarder euro. Verksamhetsbidraget minskade med cirka 1,3 miljarder euro, dvs. 4,6 procent, jämfört med året innan.

Det sammanlagda årsbidraget inom den kommunala ekonomin var cirka 2,3 miljarder euro, en minskning på cirka 0,4 miljarder euro. Årsbidraget räckte dock inte till för att täcka avskrivningar och nedskrivningar (cirka 2,9 miljarder euro) och inte heller nettoinvesteringar (cirka 4,1 miljarder euro). Orsaken till det minskade årsbidraget var framförallt att kommunernas årsbidrag minskade. Denna minskning kan i sin tur förklaras med att omkostnaderna ökade och skatteintäkterna utvecklades i måttlig grad. Utfallet av årsbidraget

¹ Den utvecklingsprognos som finansministeriets ekonomiska avdelning har gjort för den kommunala ekonomin och som presenteras i kapitel 5 i programmet omfattar hela landet och på så sätt även kommunerna och samkommunerna på Åland.

var något bättre än förväntat jämfört med utvecklingsprognosen för den kommunala ekonomin i kommunekonomiprogrammet hösten 2019.

Tabell 1. Den kommunala ekonomin (kommunerna och samkommunerna) 2017–2019 och förändring 2018–2019

	2017	2018	2019	Förändring 2018–2019, md euro	Förändring 2018–2019, %
Verksamhetsbidrag	-27,5	-28,4	-29,7	1,3	4,6
Skatteintäkter	22,5	22,3	22,9	0,6	2,7
Statsandelar för driftsekonomin	8,5	8,5	8,6	0,1	1,2
Skattefinansiering totalt	31,0	30,8	31,6	0,8	2,6
Finansiella poster, netto	0,4	0,3	0,5	0,2	
Årsbidrag	4,0	2,7	2,3	-0,4	-14,8
Avskrivningar och nedskrivningar	2,8	2,8	2,9	0,1	3,6
Årsbidrag – avskrivningar	1,2	-0,1	-0,6	-0,5	
Nettoinvesteringar	-3,5	-3,8	-4,1	0,3	7,9
Årsbidrag – nettoinvesteringar	0,5	-1,1	-1,8	-0,7	
Lånebestånd	18,4	19,5	21,8	2,3	11,8
Penningtillgångar	6,4	6,0	6,4	0,4	6,7
Skattesats, vägd	19,92	19,87	19,90		0,03 %-enh.

Räkenskapsperiodens resultat för den kommunala ekonomin 2019 var -205 miljoner euro medan motsvarande siffra under 2018 var cirka 120 miljoner euro och under 2017 cirka 1,3 miljarder euro.

År 2019 uppgick nettoinvesteringarna inom den kommunala ekonomin till cirka 4,1 miljarder euro, av vilket kommunerna stod för cirka 2,8 miljarder euro och samkommunerna för cirka 1,3 miljarder euro. Jämfört med året innan ökade investeringarna inom den kommunala ekonomin med cirka 300 miljoner euro, av vilket merparten baserade sig på samkommunernas ökade investeringar. Lånebeståndet inom den kommunala ekonomin ökade med cirka 2,3 miljarder euro till sammanlagt 21,8 miljarder euro (exklusive interna lån). Lånebeståndet ökade avsevärt i både kommunerna och samkommunerna.

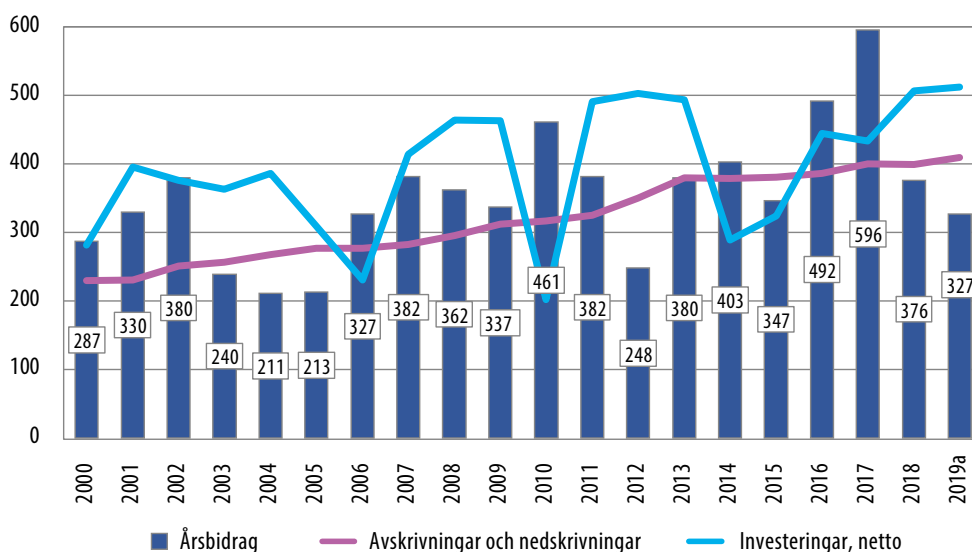
Kommunernas ekonomi försämrades på grund av ökade omkostnader och skattefinansieringens måttliga utveckling

Utifrån bokslutsprognoserna försämrades kommunernas ekonomi 2019 på samma sätt som året innan, dvs. kommunernas verksamhetsbidrag minskade, finansieringen var inte tillräcklig och lånebeståndet började öka (tabell 2).

Tabell 2. Ekonomin för kommunerna i Fastlandsfinland 2017–2019 och förändring 2018–2019

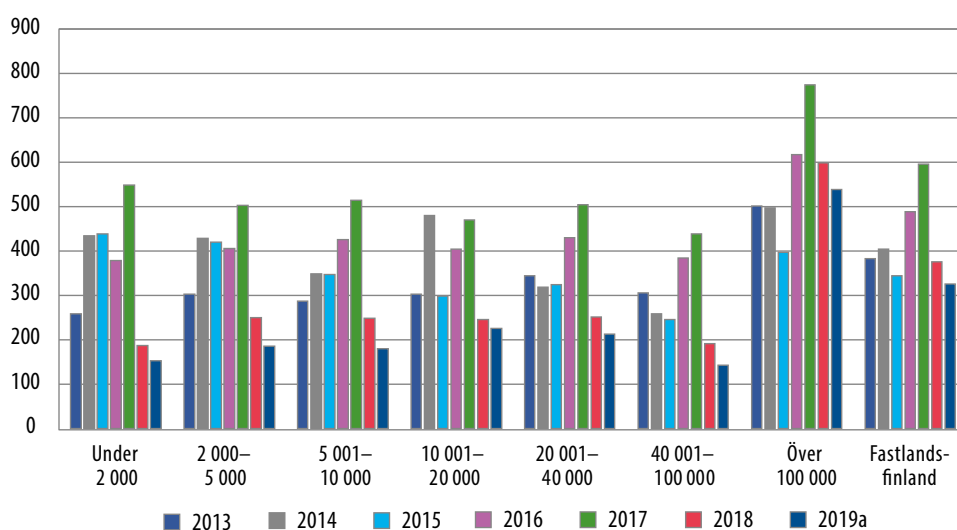
	2017	2018	2019	Förändring 2018–2019, md euro	Förändring 2018–2019, %
Verksamhetsbidrag	-28,12	-29,10	-30,30	1,20	4,12
Skatteintäkter	22,43	22,32	22,90	0,58	2,6
Statsandelar för driftsekonomin	8,50	8,46	8,64	0,18	2,1
Skattefinansiering totalt	30,93	30,78	31,55	0,77	2,5
Finansiella poster, netto	0,45	0,39	0,54	0,15	38,5
Årsbidrag	3,27	2,07	1,80	-0,27	-12,8
Avskrivningar och nedskrivningar	2,20	2,19	2,25	0,06	2,6
Årsbidrag – avskrivningar	1,07	-0,13	-0,45	-0,32	
Nettoinvesteringar	-2,38	-2,78	-2,81	0,03	1,1 %
Årsbidrag – nettoinvesteringar	0,89	-0,72	-1,01	-0,30	
Lånebestånd	16,13	16,73	18,44	1,71	10,2
Penningtillgångar	5,18	4,88	5,20	0,32	6,6
Skattesats, vägd	19,92	19,87	19,90		0,03 %-enh.

Det sammanlagda verksamhetsbidraget för kommunerna minskade med 1,2 miljarder euro, dvs. 4,1 procent, jämfört med året innan. Minskningen kan förklaras med att omkostnaderna ökade avsevärt. Denna ökning påverkades förmodligen av att social- och hälsovårdsutgifterna ökade betydligt och verksamhetsintäkterna minskade en aning. Kommunernas årsbidrag minskade med närmare 300 miljoner euro jämfört med året innan. Minskningen kan förklaras med att verksamhetsbidraget ökade i relativt sett hög grad. På samma sätt som året innan låg årsbidraget under avskrivningsnivån och nettoinvesteringarna (figur 1).



Figur 1. Tillräcklighet i finansieringen av kommunerna 2000–2019, euro per invånare

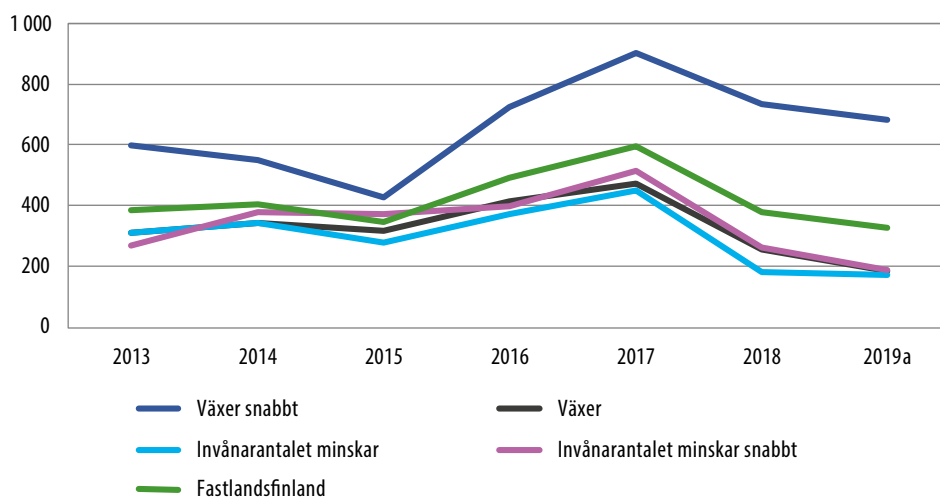
Årsbidraget minskade i alla kommunstorleksgrupper. Endast gruppen med mer än 100 000 invånare hade ett årsbidrag som överskred riksnivån och avskrivningsnivån. I gruppen med 40 000–100 000 invånare var årsbidraget lägst, endast 148 euro per invånare, och täckte mindre än 40 procent av avskrivningarna. Skillnaderna mellan kommunstorleksgrupperna i beloppet på årsbidraget (euro per invånare) var relativt likartade jämfört med tidigare år (figur 2).



Figur 2. Kommunernas årsbidrag 2013–2019 enligt kommunstorleksgrupp, euro per invånare

På medellång sikt har kommunerna med mer än 100 000 invånare på nästan hela 2010-talet skilt sig från de övriga kommunstorleksgrupperna vad gäller årsbidraget, och läget förändrades inte nämnvärt under 2019. Å andra sidan är det beaktansvärt att den starka ekonomiska utvecklingen för Helsingfors stad har påverkat läget i kommunerna med mer än 100 000 invånare betydligt, särskilt de senaste åren. Utifrån bokslutsprognoserna var Helsingfors årsbidrag över 1 100 euro per invånare 2019 och betydligt större än årsbidraget, euro per invånare, för de övriga kommunerna med mer än 100 000 invånare.

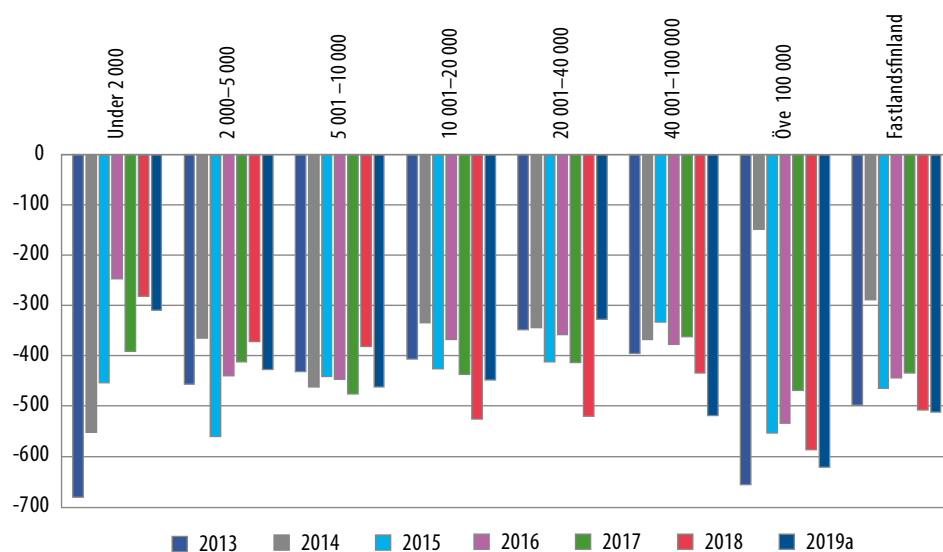
Sett till hur årsbidraget har utvecklats enligt befolkningsutvecklingen i enskilda kommuner verkar det som om skillnaden i årsbidraget mellan kommuner som vuxit snabbt (de senaste fem åren har befolkningstillväxten varit i snitt mer än en procent per år) och övriga kommuner har ökat de senaste åren (figur 3). Endast i kommuner som vuxit snabbt har årsbidraget de senaste åren räckt till för att täcka avskrivningar, samtidigt som de övriga kommungrupperna har haft klart mindre årsbidrag.



Figur 3. Kommunernas årsbidrag 2013–2019 enligt befolkningsförändringsgrupp, euro per invånare

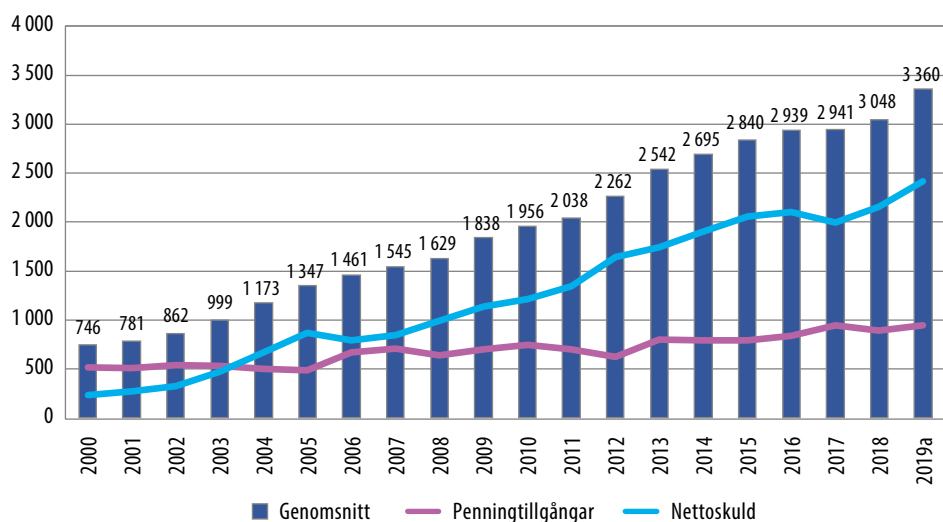
År 2019 uppgick kommunernas skatteintäkter till cirka 22,9 miljarder euro och statsandelarna för driftsekonomi till cirka 8,6 miljarder euro. Jämfört med 2018 ökade skatteintäkterna med närmare 600 miljoner euro och statsandelarna med cirka 180 miljoner euro. År 2019 var utvecklingen av kommunernas skatteintäkter exceptionell, eftersom utfallet av kommunernas inkomstskatter minskade på grund av problemen med införandet av ett inkomstregister och ändringarna av förskottsinnehållningssättet. Vid ingången av 2019 infördes för alla inkomstskattskyldiga förskottsinnehållning som utgår från en årsinkomstgräns. På grund av ändringen av förskottsinnehållningssättet ska cirka 250 miljoner euro redovisas 2020.

År 2019 uppgick kommunernas nettoinvesteringar till cirka 2,8 miljarder euro. Jämfört med året innan ökade investeringarna enbart med cirka en procent medan ökningen mellan 2017 och 2018 hade varit till och med något över 17 procent. Sett enligt kommunstorleksgrupp ökade nettoinvesteringarna 2019 mest i små grupper (figur 4). Det är dock beaktansvärt att bara en enda stor investering i en av dessa kommunstorleksgrupper påverkar hela gruppen. Sett i euro gör gruppen med mer än 100 000 invånare nästan hälften av kommunernas nettoinvesteringar på samma sätt som under tidigare år.



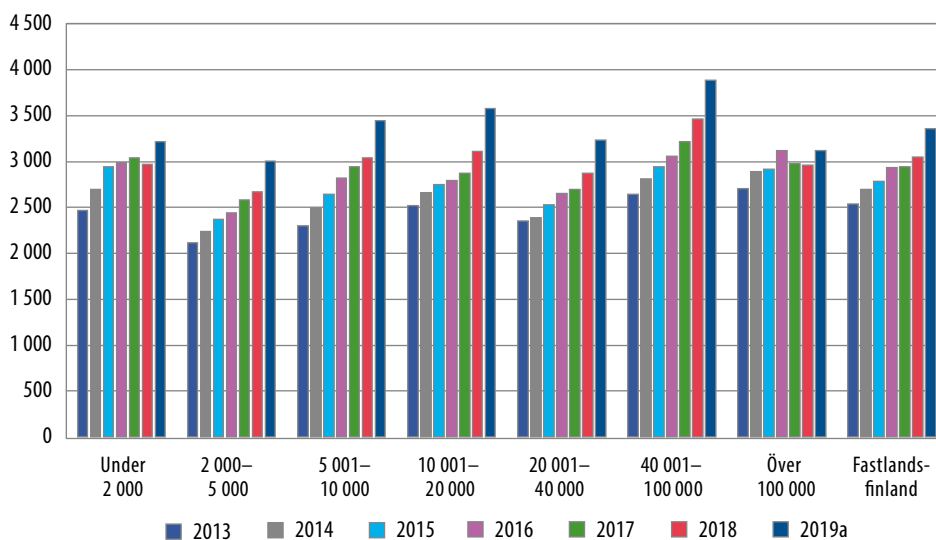
Figur 4. Kommunernas nettoinvesteringar 2013–2019 enligt kommunstorleksgrupp, euro per invånare

År 2019 ökade kommunernas lånebestånd och takten har ökat jämfört med tidigare (figur 5). Lånebeståndet ökade med cirka 1,7 miljarder euro, dvs. cirka 10 procent, till totalt över 18,4 miljarder euro (3 360 euro per invånare). Lånebeståndet översteg riksnittet i 137 kommuner. Skillnaderna mellan olika kommuner var stora. Tre kommuner hade inga lån alls medan lånen som högst uppgick till cirka 10 500 euro per invånare i en kommun.



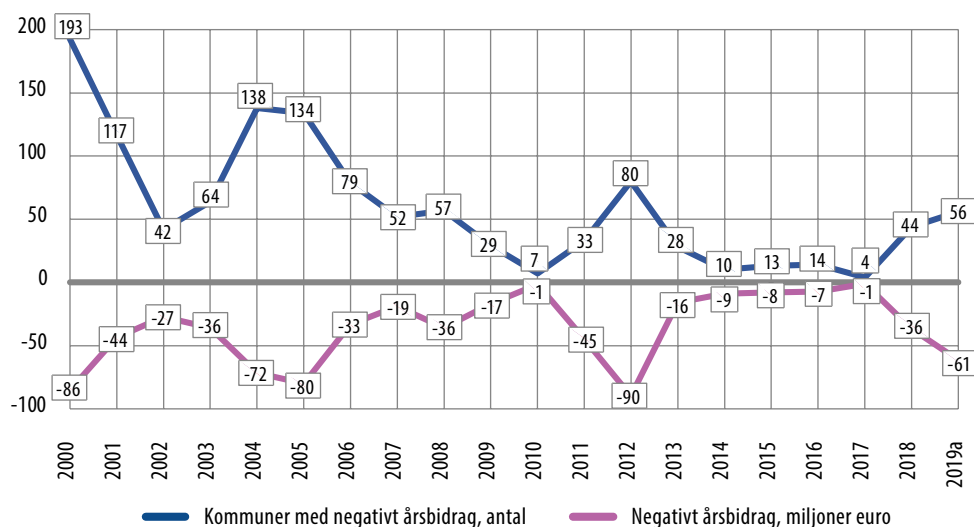
Figur 5. Kommunernas lånebestånd 2000–2019, euro per invånare

Sett enligt kommunstorleksgrupp ökade lånebeståndet relativt sett mest i gruppen med 10 000–20 000 invånare (över 14 procent) och minst i gruppen med mer än 100 000 invånare (figur 6). Orsaken till att lånebeståndet har ökat måttligt i stora städer är troligen att investeringarna i stora städer i allt större mån görs av koncernbolag och att investeringarna därför avspeglas som ökade koncernåtaganden i stället för som ökat lånebestånd i kommunen. År 2019 ökade kommunernas penningtillgångar endast en aning. På så sätt ökade kommunernas nettoskuld (lånebestånd-penningtillgångar) mer än lånebeståndet. Lånebeståndet minskade endast i 83 kommuner medan det 2018 minskade i 137 kommuner. I de 9 största städerna låg lånebeståndet emellertid på nästan samma nivå som tidigare och utgjorde cirka 38 procent av det sammanlagda lånebeståndet för kommunerna i Fastlandsfinland.



Figur 6. Kommunernas lånebestånd 2013–2019 enligt kommunstorleksgrupp, euro per invånare

Antalet kommuner med negativt årsbidrag ökade kraftigt (figur 7). År 2019 var antalet 56 medan det 2018 var 43 och 2017 bara 4. Det sammanlagda negativa årsbidraget var cirka -61 miljoner euro. År 2019 hade 48 kommuner med negativt årsbidrag färre än 10 000 invånare och 33 kommuner färre än 2 000 invånare. Till kommunerna med negativt årsbidrag hörde dock även 3 kommuner med fler än 40 000 invånare. I 48 av kommunerna med negativt årsbidrag minskade invånarantalet.



Figur 7. Kommuner med negativt årsbidrag (antal) samt negativt årsbidrag (miljoner euro) 2000–2019

I nuläget är det inte möjligt att göra en noggrann bedömning av vilka kommuner som blir föremål för ett utvärderingsförfarande för kommuner som har en speciellt svår ekonomisk ställning (för ett så kallat kriskommunförfarande), eftersom gränsvärdena för förfarandet bygger på nyckeltal i koncernbokslut och nyckeltalen offentliggörs av Statistikcentralen först i maj–juni 2020. Utifrån koncernboksluten 2018 och kommunernas bokslutsprognoser 2019 är bedömningen dock att 3–4 nya kommuner blir föremål för utvärderingsförfarande på grund av underskottet i balansräkningen. År 2020 verkar antalet på så sätt förbli relativt litet, men kommer troligen att öka de närmaste åren.

Enligt den nya kommunallagen ska kommunerna täcka underskottet i balansräkningen 2015 för primärkommunen (kommunen och dess affärsverk) inom fyra år eller, om underskottet 2015 var mer än 500 euro per invånare, inom sex år. Utifrån bokslutsprognoserna 2019 kan 9 kommuner fortfarande förväntas ha underskott från 2015 i balansräkningen. Dessutom verkar det som om underskottet för de flesta av dessa kommuner har ökat de senaste fyra åren. Detta ökade underskott ska också täckas inom samma utsatt tid. Det är troligt att kommunerna inte kan täcka underskotten före utgången av 2020 och att de blir föremål för utvärderingsförfarande 2021. Utifrån bokslutsprognoserna 2019 finns det 6 kommuner vars underskott i balansräkningen 2015 var mer än 500 euro per invånare och som inte hade kunnat täcka underskotten fram till utgången av 2019. Dessa kommuner ska täcka underskotten före utgången av 2022.

Samkommunernas lånebestånd och underskott ökar

Den försämrade kommunala ekonomin 2019 återspeglades även i samkommunernas ekonomi. Samkommunernas årsbidrag minskade med cirka 15 procent jämfört med året

innan. Förändringen berodde framförallt på att omkostnaderna ökade med närmare 7,5 procent och att ökningen på cirka 6,5 procent i verksamhetsintäkterna inte räckte till för att täcka omkostnaderna. Därför minskade verksamhetsbidraget för samkommunerna med cirka 90 miljoner euro till sammanlagt 500 miljoner euro (tabell 3). Minskningen i samkommunernas verksamhetsbidraget och årsbidraget återspeglades även i samkommunernas resultat för räkenskapsperioden. Resultatet minskade avsevärt jämfört med året innan och landade på cirka -96 miljoner euro.

Tabell 3. Ekonomin för samkommunerna i Fastlandsfinland 2017–2019 och förändring 2018–2019

	2017	2018	2019	Förändring 2018–2019, md euro	Förändring 2018–2019, %
Verksamhetsintäkter	14,33	15,41	16,41	1,00	6,5
Omkostnader	-13,58	-14,75	-15,84	1,09	7,4
Verksamhetsbidrag	0,75	0,67	0,58	-0,09	-13,4
Årsbidrag	0,67	0,59	0,50	-0,09	-15,3
Avskrivningar och nedskrivningar	0,61	0,62	0,60	-0,02	-3,2
Årsbidrag – avskrivningar	0,06	-0,03	-0,10	-0,07	233,3
Räkenskapsperiodens resultat	0,08	0,03	-0,10	-0,13	-433,3
Nettoinvesteringar	-1,06	-1,04	-1,28	0,24	23,1
Årsbidrag – nettoinvesteringar	-0,39	-0,45	-0,78	-0,33	
Lånebestånd	3,50	3,88	4,56	0,68	17,5

Räkenskapsperiodens resultat var negativt i 56 samkommuner. Det sammanlagda resultatet för dessa samkommuner var cirka -165 miljoner euro. Året innan var räkenskapsperiodens resultat negativt i 52 samkommuner och det sammanlagda resultatet för dessa samkommuner var betydligt bättre, cirka -80 miljoner euro.

Samkommunernas investeringar låg fortfarande på en hög nivå och ökade med närmare 250 miljoner euro, dvs. mer än 20 procent, jämfört med året innan. Samtidigt ökade samkommunernas lånebestånd med närmare 680 miljoner euro. Det tyder på att samkommunerna har finansierat en större del av investeringarna med lån.

Förändringarna i samkommunernas ekonomi kan till många delar förklaras med förändringar i sjukvårdsdistriktens ekonomi. Utifrån bokslutsprognoserna minskade det sammanlagda årsbidraget för sjukvårdsdistrikten med cirka 57 miljoner euro 2019. Det sammanlagda resultatet för sjukvårdsdistrikten under räkenskapsperioden minskade till -113 miljoner euro medan det 2018 var ungefär -40 miljoner euro. Räkenskapsperiodens resultat 2019 var negativt i 16 sjukvårdsdistrikt. Det sammanlagda resultatet för dessa sjukvårdsdistrikt var ungefär -125 miljoner euro. Endast 4 sjukvårdsdistrikt hade ett nollresultat eller ett positivt resultat. Sjukvårdsdistrikten står också för merparten av ökningen i

samkommunernas lånebestånd. Sjukvårdsdistriktens nettoinvesteringar ökade med cirka 130 miljoner euro, medan lånebeståndet ökade med mer än 550 miljoner euro, till sammanlagt 2,6 miljarder euro. Förklaringen till denna förändring torde vara det intensiva sjukhusbyggande som pågått länge.

Räkenskapsperiodens resultat var även svagt för flera samkommuner för utbildning. Fjorton av de samkommuner som hade ett negativt resultat för räkenskapsperioden var samkommuner för yrkesinriktad utbildning. Räkenskapsperiodens sammanlagda resultat för 33 samkommuner för utbildning översteg -11 miljoner euro medan det 2018 uppgick till omkring 8 miljoner euro. Trots det svaga resultatet under räkenskapsperioden minskade lånebeståndet i samkommunerna för utbildning dock med mer än 20 miljoner euro jämfört med året innan, även om nettoinvesteringarna samtidigt ökade med cirka 25 miljoner euro.

Under 2014–2017 minskade antalet samkommuner med underskott och underskottet i samkommunernas balansräkningar stadigt, men började öka igen 2018. Denna trend verkar ha fortsatt 2019. Utifrån bokslutsprognoserna 2019 har 27 samkommuner underskott i balansräkningen ungefär till ett sammanlagt belopp av 191 miljoner euro. Året innan hade 19 samkommuner underskott ungefär till ett sammanlagt belopp av 52 miljoner euro. Antalet sjukvårdsdistrikt med underskott är 12 och deras sammanlagda underskott är över 149 miljoner euro. Bland samkommunerna för utbildning har endast en samkommun ett underskott. Det är dock viktigt att komma ihåg att bokslutsprognoserna inte innehåller all känd information och att det därför gäller att förhålla sig kritiskt till informationen nedan.

Tabell 4. Samkommuner med underskott i balansräkningen samt underskottet 2013–2019

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019a
Samkommuner med underskott, antal	39	34	28	22	16	19	27
Underskott, miljoner euro	217,0	192,1	129,8	70,5	35,0	51,5	191,7

Enligt kommunallagen gäller skyldigheten att täcka underskott inte enbart kommuner utan även samkommuner. Utifrån de preliminära bokslutsprognoserna 2019 kan 9 samkommuner fortfarande förväntas ha underskott från 2015 i balansräkningen. Dessa samkommuner ska på samma sätt som kommunerna täcka underskotten före utgången av 2020.

Rapporten Kommunernas lägesbild 2020

Läget och framtidsutsikterna för kommunerna i Finland behandlas i stor omfattning i rapporten [Kommunernas lägesbild](#), som finansministeriet publicerade den 13 februari 2020.

På 2000-talet har skillnaderna mellan kommunerna i Finland ökat särskilt till följd av förändringarna i befolkningsstrukturen. Åldrande befolkning, urbanisering och sjunkande nativitet har en stor inverkan på kommunernas ekonomiska bärkraft och förutsättningar att i dag och i framtiden ordna lagstadgad service för sina invånare. I Kommunernas lägesbild granskas de senaste årens utveckling i kommunerna i Fastlandsfinland och utvecklingsutsikterna med hänsyn till befolkningsutveckling, ekonomi, basservice, sysselsättning och näringsstruktur, personal, demokrati och beslutsfattande samt livskraft. Kommunerna granskas dels på sektornivå, dels utifrån olika kommunklassificeringar.

De huvudsakliga observationerna kan sammanfattas i följande tolv puffar:

1. Fler äldre, sjunkande nativitet och minskad arbetskraft – förändringen i befolkningsstrukturen är inte ett snabbt övergående fenomen.
2. Befolkningen fortsätter att koncentrera sig till tillväxtorter och en asymmetrisk migration medför extra kostnader för samhället.
3. Kommunalskattebasen differentierar ytterligare till följd av förändringarna i befolkningsstrukturen, och en allt större del av samfundsskatteintäkterna samlas in av en allt mindre kommungrupp.
4. Skillnaderna i kostnads- och inkomstbaserna utjämnas kraftigt med statsandelar – inkomstutjämnning har också allt större betydelse för stora städer.
5. Den finansiella obalansen i kommunerna har ökat: huvudstadsregionen och särskilt Helsingfors skiljer ut sig i allt större omfattning jämfört med övriga Finland.
6. Antalet kriskommuner ökar – utvärderingsförfarandena kommer att bli allt svårare.
7. Mer komplicerade ekonomiska strukturer i kommunen gör det svårare att få en helhetsbild av kommunens ekonomi och att identifiera risker.
8. Pensionsavgångar och krympande befolkning i arbetsför ålder försämrar personalsituationen inom kommunsektorn.
9. Social- och hälsovårdsreformen är nödvändig, men löser inte alla problem med den kommunala ekonomin.
10. Kommunernas förutsättningar att sköta och ta emot nya lagstadgade uppgifter varierar betydligt – sjunkande nativitet och minskande årskullar gör det svårare att ordna småbarnspedagogik och grundläggande utbildning.
11. Åldrandet och differentieringen syns även i kommunernas fullmäktige: effekten av nya former att delta är fortfarande en öppen fråga.
12. Kommunstorleken är viktig för kommunernas livskraftsresurser, men inte den enda avgörande faktorn – det är omöjligt att mäta livskraften exakt.

Finansministeriets syfte är att samla in och stegvis under 2020 tillgängliggöra det statistiska materialet i Kommunernas lägesbild i elektroniskt format för alla i Statskontorets portal [granskaförvaltningen.fi](https://www.granskaforvaltningen.fi).

Rapporten Läget med basservicen 2020

Som ett led i beredningen av planen för de offentliga finanserna och kommunekonomiprogrammet våren 2020 har utvärderingssektionen inom delegationen för kommunal ekonomi och förvaltning sammanställt rapporten [Läget med basservicen 2020](#) som beskriver tillgängligheten, kvaliteten, den ekonomiska effektiviteten och verkningsfullheten för den kommunala basservicen. Rapporten kompletterar Kommunernas lägesbild som publicerades tidigare under våren 2020. Läget med basservicen sammanställs vartannat år och publiceras tillsammans med planen för de offentliga finanserna och kommunekonomiprogrammet.

Syftet med Läget med basservicen är att ge beslutsfattare en allmän bild av läget inom basservicen på olika förvaltningsnivåer. Läget med basservicen ska publiceras våren 2020. Rapporten har gjorts mer sammanfattande och mer informativ. Syftet har varit att lyfta fram de viktiga förändringar och trender som de som arbetar inom basservicen eller planerar basservicen bör känna till.

Under de närmaste åren genomgår den kommunala basservicen i Finland en omvälvning i och med att befolkningens åldersstruktur förändras, nativiteten sjunker, kostnaderna ökar och regionerna differentieras samt på grund av urbaniseringen. Konsekvenserna av åldrandet för ökningen i behovet av social- och hälsovårdstjänster har varit kända redan under lång tid. De senaste åren har urbaniseringsgraden stigit och de närmaste åren kommer den sjunkande nativiteten som ett nytt fenomen att påverka efterfrågan på basservice, särskilt pedagogiska tjänster och utbildningstjänster. Förändringsfaktorerna påverkar kommunerna vars förutsättningar att ordna basservice differentieras i allt större mån. Det finns stora skillnader mellan kommunerna i storleken, förhållandena och befolkningsstrukturen, och skillnaderna ökar. Kommunernas ekonomiska bärkraft och förutsättningar att ordna lagstadgad service för invånare står inför utmaningar.

Finlands huvudsakliga problem med servicesystemet är de stora regionala skillnaderna och skillnaderna mellan olika befolkningsgrupper i tillgången till social- och hälsovårdstjänster. Ökningen i kostnaderna för den specialiserade sjukvården verkar fortsätta. Det är viktigt att reformera social- och hälsovården. I princip har främjandet av medborgarnas hälsa och välfärd stor betydelse, eftersom det är en faktor som minskar kommunernas och samkommunernas kommande kostnader. Familjecentermodeller skapas först på flera orter. På grund av psykisk ohälsa har antalet besök av barn och unga inom den specialiserade sjukvården ökat betydligt.

Under de närmaste åren börjar antalet elever inom den grundläggande utbildningen minska kraftigt i de flesta kommuner till följd av sjunkande nativitet. Dessutom finns det tecken på differentiering mellan olika orter i hur elever placerar sig i gymnasium eller yrkesutbildning efter att de genomgått den grundläggande utbildningen. De regionala

skillnaderna i sysselsättningsgraden efter utbildningen på andra stadiet är fortfarande stora och särskilt för kvinnor har det blivit allt vanligare att ha så kallade sabbatsår. Tillgången på kompetent personal för basservicen är ett landsomfattande problem som förväntas öka både inom småbarnspedagogiken och i social- och hälsovårdstjänsterna.

I kommunerna pågår en anpassning av servicenätet till den förändring som orsakas av att befolkningen åldras. Antalet skolor minskar och social- och hälsovårdstjänsterna är föremål för ett särskilt tryck på grund av ökade kostnader och ökad efterfrågan på tjänster. Differentieringsutvecklingen i landet återspeglas i tillgången till kultur- och motionstjänster. De närmaste åren blir förändringen i åldersstrukturen djupare och konsekvenserna av detta faktum för basservicen granskas i rapportens kalkyl över utgiftstrycket. I kalkylen har hänsyn tagits till kommunernas och samkommunernas externa driftskostnader i brutto exklusive poster mellan kommuner och samkommuner. Siffrorna är därför större än driftskostnaderna i netto.

Tabell. Kalkylerad inverkan av befolkningsfaktorerna på kostnaderna för basservicen, kostnadernas utvecklingsriktning (+/-), miljoner euro, kommuner och samkommuner

	Kostnader totalt (miljoner euro)							Förändring totalt (miljoner euro)
	2018	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2020–2025
Utbildning								
Småbarnspedagogik och förskoleundervisning	3 511	-114	-108	-89	-69	-48	-24	-452
Grundläggande utbildning	5 155	11	4	-30	-51	-83	-117	-265
Andra stadiet	2 114	28	31	36	18	28	20	161
Hälsovårdstjänster								
Specialiserad sjukvård	8 014	99	110	117	122	125	89	661
Primärvård	3 940	49	54	58	60	61	44	325
Socialtjänster								
Hemvård för äldre	1 281	27	27	24	21	22	22	144
Serviceboende med heldygnsomsorg	2 192	46	46	42	35	38	38	246
Institutionsvård för äldre	448	9	9	9	7	8	8	50
Sammanlagt	26 655	157	174	165	142	152	80	869

När resultaten tolkas ska hänsyn tas till att det gäller en teknisk kalkyl över utgiftstrycket baserad på förändringen i befolkningsstrukturen. Därför beaktar kalkylen inte förändringarna i servicens innehåll, lagstiftningen och lönenivån och inte heller förändringar som

sker utanför befolkningsstrukturen. Utifrån resultaten avspeglas det ökande kostnadstrycket särskilt i social- och hälsovården på grund av att efterfrågan på tjänster ökar till följd av ett ökat antal äldre. Enligt befolkningsprognosen blir de unga ålderskullarna mindre i framtiden. I kalkylen syns minskningen som lägre kostnader.

De största förändringarna i efterfrågan, behovet och potentialen att anpassa tjänster sker under de följande tio åren. Sammanlagt överskrider den kommande ökade efterfrågan på tjänster och kostnadstrycket den beräknade anpassningspotentialen. Genom att anpassa tjänster är det dock möjligt att i stor mån minska det hållbarhetsunderskott som orsakas av den ökade efterfrågan.

3 Regeringens riktlinjer för den kommunala ekonomin

3.1 Riktlinjer för den kommunala ekonomin (planen för de offentliga finanserna, avsnitt 6.1)

Enligt statsrådets förordning (120/2014) ställs i planen för de offentliga finanserna en euromässig begränsning för de utgiftsändringar som följer av statens åtgärder och som är konsekvent med målet för det strukturella saldot inom kommunalekonomin. I den första planen för de offentliga finanserna hösten 2019 ställde regeringen upp ett mål om att det strukturella saldot inom lokalförvaltningen under 2023 får visa ett underskott på högst 0,5 procent av totalproduktionen.

Den 20 mars 2020 gav Europeiska kommissionen ett meddelande där en allmän undantagsklausul i stabilitets- och tillväxtpakten aktiverades baserat på den allvarliga konjunktturnedgången inom hela EU-området på grund av coronaviruset och på behovet att åtgärda läget med en tillräckligt stor offentlig insats. Genom ett gemensamt uttalande den 23 mars 2020 har medlemsstaterna stött aktiveringen av klausulen. Utifrån den allmänna undantagsklausulen kan medlemsstaterna i händelse av en ovanlig händelse utanför den berörda medlemsstatens kontroll som har stor inverkan på den offentliga sektorns finansiella ställning eller i perioder av allvarliga konjunkturbedgångar för euroområdet eller unionen som helhet tillfälligt tillåtas avvika från anpassningsbanan för att nå det medelfristiga budgetmålet, förutsatt att detta inte äventyrar den finanspolitiska hållbarheten på medellång sikt. Aktiveringen av klausulen innebär att det även i Finland råder sådana undantagsförhållanden som avses i stabilitets- och tillväxtpakten.

Nu råder en exceptionellt stor osäkerhet om ekonomiska prognoser och osäkerheten avspeglas också i bedömningarna av utsikterna för den offentliga ekonomin. Tillsvidare är det dessutom osäkert om de åtgärder som nu har planerats och de resurser som reserverats är tillräckliga för att hantera läget. Följaktligen kan mål för det strukturella saldot i de

offentliga samfunden inte ställas upp och uppnåendet av målen kan inte bedömas på ett tillförlitligt sätt. Detsamma gäller målet för det strukturella saldot inom lokalförvaltningen.

I överensstämmelse med regeringsprogrammet ska de åtgärder som minskar, ökar eller utvidgar kommunernas uppgifter och skyldigheter samt de ändringar i beskattningsgrunden som påverkar den kommunala ekonomin kompenseras enligt nettobelopp genom att statsandelarna och/eller motsvarande fasta anslag ändras till hundra procent eller genom att andra uppgifter eller skyldigheter tas bort.

Utgiftsbegränsningen för den kommunala ekonomin

I utgiftsbegränsningen ingår endast beslutsbaserade åtgärder som påverkar omkostnaderna. Vid dimensioneringen av utgiftsbegränsningen hösten 2019 beaktades de åtgärder som gäller kommunernas uppgifter och förpliktelser och som ingår i planen för de offentliga finanserna 2020–2023 och budgetpropositionen för 2020. Regeringen beslutade att nettoeffekten av regeringens beslut får öka omkostnaderna för den kommunala ekonomin med högst 520 miljoner euro 2023 jämfört med den tekniska plan för de offentliga finanserna våren 2019.

Hösten 2019 dimensionerades utgiftsbegränsningen enligt dåtida information. I fråga om den ändring av äldreomsorgslagen som gäller personaldimensioneringen och som fastställs i regeringsprogrammet har kostnadsberäkningen dock ändrats betydligt sedan regeringen utarbetade sin proposition. Även till övriga delar råder en viss osäkerhet om vilka av kommunernas uppgifter och förpliktelser som omfattas av utgiftsbegränsningen. Konsekvenserna av coronavirusläget och ibrukttagandet av beredskapslagen för den kommunala ekonomin är ännu inte kända. Dessutom saknas fortfarande information om en eventuell fortsatt finansiering av så kallade framtidsinvesteringar och om vilka effekter framtidsinvesteringar har på kommunerna. Några framtidsinvesteringar har inte heller reserverats för utgiftsbegränsningen.

Med hänsyn till det ovannämnda kommer den utgiftsbegränsning för den kommunala ekonomin som fastställdes hösten 2019 att överskridas. Tabellen nedan innehåller nuvarande information om hur utgiftsbegränsningen påverkar den kommunala ekonomin. Informationen kommer att uppdateras i anslutning till beredningen av budgetpropositionen för 2021.

Det är viktigt att kommunerna enligt den gällande lagstiftningen anvisas en hundra procentig statsandel för nya eller mer omfattande åligganden. De åtgärder som ingår i regeringens utgiftsbegränsning bedöms ha en nästan neutral samlad effekt på den kommunala ekonomin. Trots att regeringens åtgärder höjer kommunernas utgifter, ökar statsunderstöden till åtgärderna i nästan lika stor mån. På så sätt uppstår ingen inkonsekvens i relation

till det strukturella saldoto inom lokalförvaltningen till följd av att utgiftsbegränsningen har överskridits, eftersom staten har fullt ansvar för finansieringen av nya och mer omfattande åligganden med statsandelar.

Tabell 5. Utgiftsbegränsningen för den kommunala ekonomin 2020–2023, miljoner euro

	2020	2021	2022	2023	2024
Ursprunglig	430	510	600	520	-
Ny beräkning	417	534	611	552	619

Andra statliga åtgärder som påverkar den kommunala ekonomin

Kommunerna ska kompenseras för de ändringar som görs i besskattningsgrunderna.

Till följd av reformen av klientavgifterna inom social- och hälsovården krymper avgiftsin-täkterna med 45 miljoner euro. Statsandelen för kommunal basservice höjs i motsvarande utsträckning.

Obalansen mellan inkomsterna och utgifterna för lokalförvaltningen beror inte enbart på konjunkturen utan även på de strukturella problemen med att befolkningen åldras. Regeringen har inlett beredningen av en social- och hälsovårdsreform. Vid reformen ska ordnandet av social- och hälsovården samt räddningsväsendet överföras från kommunerna till landskapen. Överföringen bidrar till att minska utgiftstrycket på den kommunala ekonomin på grund av att befolkningen åldras. Den undanröjer dock inte behovet av andra strukturella reformer som ökar produktiviteten och effektiviteten. När coronakrisen är över blir det ännu viktigare att trygga hållbarheten inom den kommunala ekonomin på lång sikt.

Kommunerna har en långtgående självstyrelse och staten kan därför inte garantera en balansering av kommunernas ekonomi uteslutande genom sina egna åtgärder. Därmed vilar en stor del av ansvaret även på kommunerna när det gäller att få jämvikt i ekonomin med hjälp av bland annat strukturella reformer och ökad produktivitet.

3.2 Statliga åtgärder som påverkar den kommunala ekonomin (planen för de offentliga finanserna, avsnitt 6.2)

Statsbidrag och kommunernas uppgifter under ramperioden

Statsandelen för kommunal basservice uppgick till cirka 7,3 miljarder euro 2021 och uppgår till cirka 7,8 miljarder euro under ramperioden. Statens ersättning till kommunerna för minskning i skatteintäkterna till följd av ändringar av beskattningsgrunderna uppgår till 1,9 miljarder euro 2021 och till 2,9 miljarder euro fram till utgången av ramperioden.

Kommunerna ersätts för de temporära förseningar av kommunal-, samfunds- och fastighetskatteintäkterna som föranleds av ändringarna i betalningsarrangemangen för beskattningen genom ökning av anslagen med sammanlagt 547 miljoner euro 2020 i ersättning för minskade skatteintäkter. Motsvarande avdrag ska göras i anslagen till kommunerna 2021. Genom åtgärden utjämnas kommunernas skatteintäkter under tiden för det temporära betalningsarrangemanget för beskattningen.

År 2021 uppgår indexförhöjningen av statsandelen för kommunal basservice till cirka 166 miljoner euro, och cirka 16 miljoner euro av indexförhöjningen av statsandelen för undervisnings- och kulturverksamhet är fördelad till den kommunala ekonomin. Justeringen av kostnadsfördelningen mellan staten och kommunerna minskar statsandelen för kommunal basservice med 13,5 miljoner euro och ökar statsandelarna för kommunal undervisnings- och kulturverksamhet med cirka 6 miljoner euro.

För sammanslagningsunderstöd enligt prövning till kriskommuner anvisas 10 miljoner euro som överföring från momentet för statsandelen för basservice.

Under 2021–2023 anvisas 10 miljoner euro per år för incitamentssystemet för digitalisering i kommunerna. Finansieringen av systemet utgörs av en överföring från statsandelen för kommunal basservice. År 2024 görs en överföring inte längre.

Lagen om studerandehälsovård för högskolestuderande träder i kraft vid ingången av 2021. Då ska högskolestuderande också omfattas av de tjänster som tillhandahålls av Studenternas hälsovårdsstiftelse (SHVS), och kommunerna är inte längre ansvariga för finansieringen. I anslutning till reformen minskar statsandelen för basservice med 32 miljoner euro.

Regeringen har inlett beredningen av en social- och hälsovårdsreform med hänsyn till beredningen under de tidigare valperioderna och ramvillkoren i grundlagen. Vid reformen samlas ansvaret för att ordna social- och hälsovårdstjänster till självstyrande områden som är större än kommuner. Uppgiften att ordna räddningsväsendet överförs också till

landskapen. Konsekvenserna av reformen beaktas i planen för de offentliga finanserna när regeringens proposition om reformen har överlämnats till riksdagen.

I enlighet med regeringsprogrammet ändras äldreomsorgslagen så att dimensioneringen för omsorgspersonal ska vara minst 0,7 i enheter med heldygnsoomsorg. Dessutom införs bestämmelser om ett enhetligt bedömnings- och uppföljningssystem som ska användas vid utredning och bedömning av äldre personers servicebehov. Lagen avses träda i kraft den 1 augusti 2020. Vad gäller personaldimensioneringen är en övergångsperiod till den 1 april 2023 möjlig på vissa villkor. I planen för de offentliga finanserna hösten 2019 omfattar ramen ett belopp på 70 miljoner euro per år för lagändringen från och med 2023. Kommunernas statsandelar kompletteras med 35 miljoner euro för genomförandet 2021–2022 och utöver den redan planerade 70 miljoner euro ytterligare 137,7 miljoner euro 2023 och 195,8 miljoner euro 2024. Tillägget beror på att kalkylerna har preciserats i anslutning till beredningen av propositionen.

För nya och mer omfattande åligganden är den statsandelsprocent som fastställs i lagen om statsandel för kommunal basservice 100.

Höjningen av minimidimensioneringen för omsorgspersonal medför också en ökning i antalet studerande inom närvårdarutbildningen. Höjningen ökar statsandelen och statsunderstödet för yrkesutbildning med 27 miljoner euro 2021, med 43 miljoner euro 2022, med 30 miljoner euro 2023 och med 16,5 miljoner euro 2024. De delar av ovannämnda belopp som fördelas till den kommunala ekonomin är 20 miljoner euro 2021, 31,8 miljoner euro 2022, 22,2 miljoner euro 2023 och 12,2 miljoner euro 2024.

En del sparåtgärder ska också vidtas för att täcka kostnaderna för höjningen av personaldimensioneringen i enlighet med äldreomsorgslagen. Från och med 2023 ska statsandelen för kommunal basservice reduceras med 20 miljoner euro från besparingar till följd av digitaliseringen, med 20 miljoner från minskning av volymen köpta tjänster och konkurrensutsättningar och med 5 miljoner euro genom avdrag för genomförande av vårdgarantin. Besparingen på sjukförsäkringsersättningarna kommer att öka efterfrågan på offentlig service, vilket beaktas i statsandelen för basservice med från och med 2023.

Två miljoner euro fördelas till syftet att i samarbete med småbarnspedagogiken och den grundläggande utbildningen förbättra läs- och skrivförmågan och grundläggande färdigheter hos personer som är familjelediga 2021–2024 och 10 miljoner euro till andra åtgärder för kontinuerligt lärande 2023–2024. Enligt bedömningen är de delar som fördelas till den kommunala ekonomin 1,4 miljoner euro 2021–2024 och 4,2 miljoner euro 2023–2024.

Förlängningen av läroplikten ökar kommunernas statsandelar med 22 miljoner euro 2024 jämfört med nivån 2023. På så sätt är statsandelen 22 miljoner euro 2021, 65 miljoner euro 2022, 107 miljoner euro 2023 och 129 miljoner euro 2024.

Anslaget till kompetenscentren inom det sociala området ökar med 0,75 miljoner euro 2021–2022, då nivån stiger till 3 miljoner euro.

Åldersgränsen för eftervård av flyktingar som anlant till Finland som minderåriga höjs från 21 år till 25 år. Till följd av ändringen ökar anslaget med 2,6 miljoner euro 2021 och med 5 miljoner euro från och med 2022.

Enligt förslaget ska 1,5 miljoner euro främst i form av understöd delas ut till kommunerna för finansiering av lokala och regionala klimatprojekt 2022–2024. Åren 2021–2022 beviljas kommunerna understöd på 0,3 miljoner euro per år inom ramen för programmet för äldre personers boende. Dessutom fördelas 3,5 miljoner euro 2021 för att påskynda klimatarbetet i kommunerna och samkommunerna.

Enligt regeringsprogrammet beviljas en klimatbaserad nivåförhöjning på 20 miljoner euro per år för stödet till kollektivtrafiken och upphandlingen av kollektivtrafik från och med 2020. Enligt beslutet ska anslaget användas så att 7 miljoner euro anvisas för stora stadsregioner direkt genom MBT-avtal som ska preciseras senare. Resten, 13 miljoner euro, ska fördelas så att Transport- och kommunikationsverket inleder en ansökning av statsunderstöd till klimatbaserad kollektivtrafik för stora stadsregioner, medelstora stadsregioner och NTM-centraler.

Statsunderstöden uppgår till 11,6 miljarder euro 2021, till 12,4 miljarder euro 2022, till 12,6 miljarder euro 2023 och till 12,8 miljarder euro 2024

Tabell 6. Statsbidragen till kommuner och samkommuner, miljoner euro, ramåren enligt prisnivån 2021

	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Kalkylerade statsandelar	9 656	8 108	8 392	8 494	8 834	8 931
FM	8 728	7 074	7 340	7 380	7 701	7 789
UKM	928	1 032	1 031	1 083	1 111	1 111
därav samkommuner	978	1 041	1 023	1 033	1 028	1 021
Övriga statsbidrag						
JM sammanlagt	20	0	0	0	11	32
IM sammanlagt	5	5	5	5	5	5
FM sammanlagt	43	110	90	90	20	10
UKM sammanlagt	215	242	243	240	207	207
JSM sammanlagt	6	6	6	6	6	6
KM sammanlagt	60	93	80	78	78	78
ANM sammanlagt	219	196	198	201	188	184
SHM sammanlagt	405	650	644	598	472	445
MM sammanlagt	30	88	92	82	58	58
Övriga statsbidrag sammanlagt	1 003	1 390	1 357	1 300	1 045	1 026
Kompensationer för skatteförluster	*	2 816**	1 860**	2 580	2 731	2 850
Statsbidrag sammanlagt, miljoner euro	10 659	12 314	11 609	12 374	12 609	12 814

* Kompensationer till följd av ändringar av beskattningsgrunderna betalas ut från och med 2020 från ett separat moment. Före 2020 ingick de i statsandelen för basservice. År 2019 stod kompensationerna för skatteförluster för 1,967 miljarder euro av statsandelarna för basservice.

** Nivån på kompensationerna för skatteförluster 2020 respektive 2021 tar hänsyn till tillägget på 547 miljoner euro i statens andra tilläggsbudgetproposition. Med tillägget ersätts kommunerna för de skatteförluster som orsakas av ändringarna i betalningsarrangemangen för beskattningen. År 2021 görs därför ett avdrag på 572 miljoner euro från kompensationerna för skatteförluster.

4 Regeringens åtgärder som rör kommunerna 2020–2024 och deras effekter på kommunerna

Detta kapitel behandlar effekterna av de åtgärder som ingår i regeringsprogrammet, såvida åtgärderna påverkar kommunernas uppgifter och den kommunala ekonomin 2021–2024. Åtgärdsbeskrivningarna per ministerium har klassificerats enligt statsbudgetens huvudklasser. Åtgärdernas effekter på kommunerna beskrivs i den utsträckning de var kända i samband med planen för de offentliga finanserna våren 2020. Bedömningarna av effekterna på kommunerna är förenliga med planen för de offentliga finanserna. I början av kapitlet beskrivs dessutom kortfattat de åtgärder som påverkar kommunerna och som ingår i den andra tilläggsbudgetpropositionen våren 2020.

Åtgärder som påverkar den kommunala ekonomin och som ingår i regeringens andra tilläggsbudgetproposition

För statsunderstöd till kommunerna för stödjande av ensamföretagare anvisas 250 miljoner euro. Stödet beviljas för att kommunerna sedan ska dela ut det, och det gäller en uppgift som utförs inom ramen för den allmänna befogenheten. Syftet med stödet är att säkerställa att företag som beviljas stöd ska kunna fortsätta sin verksamhet efter coronakrisen.

Föräldrar som är borta från arbetet utan lön för att vårda sina barn under 10 år hemma kan ansöka om temporärt stöd. Stödet utgör en skattepliktig förmån som förväntas öka intäkterna från skatten på förvärvsinkomst med sammanlagt knappt 40 miljoner euro, av vilket kommunerna står för cirka 35 miljoner euro.

Kommunerna ska ersättas för de temporära förseningar av kommunal-, samfunds- och fastighetsskatteintäkterna som föranleds av ändringarna i betalningsarrangemangen för beskattningen. Kommunerna ska ersättas med sammanlagt 422 miljoner euro på grund av att kommunalskatteintäkterna fördröjs, med sammanlagt 45 miljoner euro på grund av att samfundsskatteintäkterna fördröjs och med sammanlagt 80 miljoner euro på grund av att

fastighetsskatteintäkterna fördröjs. Åtgärden är kostnadsneutral i relationen kommun-stat, eftersom den ersättning som betalas 2020 dras av från ersättningen för ersättningen för förlorade skatteintäkter i kommunerna 2021.

För extra kostnader som coronaepidemin orsakat för verkstäder för unga anvisas ett tillägg på 1,5 miljoner euro.

Dessutom har regeringen beslutat att lagen om finansiering av undervisnings- och kulturverksamhet och lagen om fritt bildningsarbete ska ändras så att den minskning i verksamhetsvolymen och kostnaderna som orsakats av coronaepidemin inte ska ha sänka finansieringsnivån och fördelningen under de närmaste åren.

Inrikesministeriet – åtgärder och deras effekter på kommunerna

Överföring av räddningsväsendet från kommunerna till landskapen

Som ett led i reformen av social- och hälsovården överförs ordnandet av räddningsväsendet från kommunerna till nya landskap. Samtidigt ska de nuvarande kostnaderna på cirka 440 miljoner euro överföras från de kommuner som äger räddningsväsendet i sina respektive regioner till staten. Lagen om ordnande av räddningsväsendet bereds och utfärdas enligt samma tidsplan som motsvarande lagstiftning om social- och hälsovården. Syftet är att regeringens proposition ska beredas i samarbete med social- och hälsovårdsministeriet och finansministeriet.

I nuläget är räddningsväsendet en viktig tjänsteproducent av den prehospitla akutsjukvård (akutvårdsuppdrag och första insatser) som ska ordnas av social- och hälsovårdssektorn. När landskapen ska organisera räddningsverken, ska hänsyn tas till organiseringen av den prehospitla akutsjukvården så att synergifördelar ska vara möjliga vid tillhandahållandet av prehospitla akutsjukvård mellan räddningsverken och hälsomyndigheterna i landskapen. Målet är att räddningsverken på ett betydande sätt ska delta i tillhandahållandet av prehospitla akutsjukvård i landskapen.

Innan räddningsväsendet överförs från kommunerna till landskapen, påverkas de regionala räddningsverkens kostnader för de närmaste åren av vissa faktorer som har effekt på kommunernas ekonomier. Läget i finansieringen av oljeskyddsfonden har förändrats och därför kan de regionala räddningsverken inte ersättas för nya upphandlingar enligt planerna för bekämpning av oljeskador från och med 2020. Under de senaste fem åren har understödet till upprätthållande av de regionala räddningsverkens beredskap för bekämpning av oljeskador varit i snitt 9,5 miljoner euro per år.

Dessutom ska de regionala räddningsverken införa fler skyddade IKT-lösningar och kommunikationslösningar som är avsedda för säkerhetsmyndigheter. De beräknade kostnaderna för upphandling och underhåll av sådana lösningar uppgår till sammanlagt cirka 10 miljoner euro de närmaste åren.

Reform av räddningslagen

I överensstämmelse av regeringsprogrammet ska räddningslagen revideras utgående från en övergripande utredning. En preliminär utredning om räddningslagen inleddes hösten 2019. De närmare konsekvenserna av reformen för kommunerna blir klara i anslutning till den preliminära utredningen och beredningen av regeringens proposition.

Finansministeriet – åtgärder och deras effekter på kommunerna

Incitamentsystem för digitalisering i kommunerna

För incitamentsystemet för digitalisering i kommunerna anvisas 40 miljoner euro i budgeten för 2020 som överföring från statsandelen för kommunal basservice. År 2019 var anslaget 30 miljoner euro och för 2021–2023 föreslås 10 miljoner euro per år. Incitamentet beviljas i form av statsunderstöd som kan sökas av kommuner och samkommuner.

Två separata ansökningar om anslag för 2019 har ordnats. I den första ansökningen kunde understöd sökas för förbättring av ledning genom information, utnyttjande av data och utveckling av tillhörande informationsledning och verksamhetsprocesser i kommunen. Den andra ansökningen var enbart avsedd för projekt som genomförs gemensamt av kommuner. Tidpunkterna för och inriktningen av ansökan 2020 planeras utifrån erfarenheter av de tidigare ansökningarna och insamlad information om de utmaningar och behov som har framkommit vid digitaliseringen. Ansökan inleds tidigast våren 2020.

Stöd som har beviljats för projekt är ett incitament för kommunerna att ändra verksamhetssätten. Dessutom främjas projektens genomslag bland annat genom samarbete mellan kommuner, delning av resultat, utnyttjande av nationellt gemensamma tjänster och informationslager och samarbete inom nationell utveckling

Reform av kommunallagen

Den reviderade kommunallagen (410/2015) har i sin helhet tillämpats från ingången av den fullmäktigeperiod som började 2017. Det huvudsakliga syftet med totalreformen av kommunallagen var att stärka den övergripande styrningen av kommunens verksamhet. Begreppet *kommunens verksamhet* omfattar utöver den juridiska kommunkoncernen kommunens verksamhet som grundar sig på samarbete mellan kommuner eller på

kommunens ägande, avtal eller finansiering. I kommunallagen införlivades bestämmelser om organiseringsansvar och produktionsansvar. Dessutom skärptes bestämmelserna om ledning, styrning och övervakning av kommunens verksamhet. En mycket viktig ändring som gällde kommunens ekonomi var de bindande bestämmelserna om underskott i kommunens balansräkning och täckning av underskottet.

Kommunallagen 2015 har redan ändrats flera gånger. Den har bland annat kompletterats med bestämmelser om förfarande vid besvärstillstånd och om produktion och lämnande av uppgifter om kommunens verksamhet, ekonomi och tjänsteproduktion. Ändringarna trädde i kraft vid ingången av 2020. Tidigare har lagen bland annat kompletterats med ett kapitel om utredningsförfarande i fråga om kommuner som har exceptionella svårigheter inom förvaltningen, och paragrafen om inledande av utvärderingsförfarandet i fråga om kommuner som har en speciellt svår ekonomisk ställning (de så kallade kriskommunkriterierna).

I augusti 2019 tillsatte finansministeriet en arbetsgrupp för att utreda behovet att ändra kommunallagen samt sektioner för att se över bestämmelserna om kommunernas administration och ekonomi. Arbetsgruppens och sektionernas mandattid löper ut den 30 september 2020. Behovet att utveckla kommunallagen utvärderas åtminstone beträffande regleringen av ledningen av kommunen, kommunens administration och ekonomi samt samarbete mellan kommuner, särskilt samkommuner. Behovet bör granskas i fråga om den flexibilitet som omständigheterna i kommunen tillåter och möjligheterna att effektivisera riskkontrollen och riskhanteringen i kommunen. Till följd av differentieringsutvecklingen i kommunerna och det försämrade ekonomiska läget behöver bestämmelserna om utvärderingsförfarandet för kommuner och samkommuner utvecklas.

Utveckling av produktiviteten inom den offentliga förvaltningen

De åtgärder för att främja produktiviteten inom den offentliga förvaltningen som fastställs i regeringsprogrammet rör bland annat utvecklingen av statens och kommunernas gemensamma upphandling, integrationen av statens och kommunernas informationssystem och, vid sidan av de övriga målen, åtgärderna för att utveckla kommunernas verksamhet och strukturer (särskilt den regionala respektive riksomfattande utvecklingen av social- och hälsovården och räddningsväsendet samt främjandet av digitaliseringen). Dessutom inleds ett åtgärdsprogram för att förbättra hanteringen av och kunskapsbasen om kommunernas byggnadsbestånd.

Produktivitetsåtgärderna ska främst finansieras från finansministeriets moment 28.70.05 (Stöd och handledning i samband med utvecklandet av tjänster inom social- och hälsovården och räddningsväsendet samt främjande av produktiviteten inom den offentliga förvaltningen). Cirka 214 miljoner euro kan användas från momentet. Största delen av anslagen under momentet är fördelade till social- och hälsovårdsministeriet (159 miljoner

euro). Högst 120 miljoner euro av anslaget delas ut i form av statsunderstöd till frivilligt regionalt samarbete och stöd för gemensam beredning utifrån gällande lagstiftning.

Den 16 januari 2020 utfärdade statsrådet en förordning om statsunderstöd för effektivisering av kommunernas verksamhet och för en reform av social- och hälsovården och räddningsväsendet. Förordningen gäller understöd som beviljas kommuner och samkommuner från momentet ovan. Utifrån förordningen bedöms särskilt projektets samhälleliga och ekonomiska genomslag samt projektets allmänna betydelse vid beviljande av understöd.

Understöd kan beviljas de i förordningen fastställda nuvarande ansvariga för att ordna tjänsterna, dvs. kommuner och samkommuner. Det är inte fråga om verkställigheten av den kommande social- och hälsovårdsreformen, utan om ett frivilligt regionalt stöd för samarbete och gemensam beredning bland annat i enlighet med de ovannämnda utvecklingsbehov som har identifierats vid beredningen av landskaps- och vårdreformen. Med ekonomiska effekter avses till exempel på vilket sätt de åtgärder som finansieras kan främja produktiviteten eller minska exempelvis överlappande kostnader för administration av informationssystem. De kommuner och samkommuner som deltar i projektet ska förbinda sig att delta i diskussioner mellan regionens aktörer och ministerierna om ordnandet och produktionen av servicen i regionen och om verksamhetens kostnadseffektivitet.

Under våren 2020 behandlar regeringen hur produktivetsåtgärderna har framskridit och vilka riktlinjer som behövs.

Reform av fastighetsskatten

I enlighet med regeringsprogrammet fortsätter den pågående reformen av fastighetsskatten. Syftet med reformen av fastighetsskatten är att uppdatera beskattningsvärdena för byggnader och markområden så att värdena i högre grad ska motsvara sina verkliga värden. Enligt regeringens lagstiftningsplan ska regeringens proposition i ärendet ges hösten 2020.

Grundläggande utgångspunkter för reformen, som för tillfället behandlas på finansministeriet, är att de nuvarande beskattningsvärdena i stort sett utgår från föråldrade grunder för bestämning av beskattningsvärden och inte i tillräcklig omfattning beskriver skillnaderna i priserna på byggnader och markområden. Dessutom är syftet med reformen ett tydligare och mer transparent värderingssystem som också kan uppdateras på ett mer effektivt sätt. Syftet är inte att påverka nivån på fastighetsbeskattningen. Därför ska variationsintervallet för beskattningsvärdena justeras i anslutning till reformen så att kommunerna får fastställa fastighetsskattesatsen så att skatteintäkterna ligger på samma nivå som tidigare. När reformarbetet framskrider beaktas de politiska riktlinjer som preciserar inskrivningen i regeringsprogrammet.

Enligt regeringsprogrammet ska reformen bedömas utifrån skäliga ändringar innan den ges. Dessutom ska det utredas hur skattskyldigas låga betalningsförmåga kan beaktas. Hänsyn tas även till miljöaspekter, fastighetsbeskattningen av vindkraftverk till havs ska sänkas och de områden som skyddats med stöd av naturvårdslagen ska befrias från fastighetsskatt. Fastighetsbeskattningen ska inte utvidgas till jord- och skogsbruksmark.

Undervisnings- och kulturministeriet – åtgärder och deras effekter på kommunerna

Tidigareläggning av undervisningen i A1-språket

År 2020 tidigarelades undervisningen i det första främmande språket (A1-språket) så att den inleds under vårterminen i årskurs ett i grundskolan. Kommunerna ersätts genom statsandelarna för de kostnader som ändringen medför. Till följd av ändringen ökar statsandelen för kommunerna med 7,5 miljoner euro 2020 och med 12 miljoner euro från och med 2021.

Återinförande av den subjektiva rätten till småbarnspedagogik

I enlighet med regeringsprogrammet ska den subjektiva rätten till småbarnspedagogik återinföras. Ändringen har beretts som en lag i anslutning till budgetpropositionen 2002 och lagen träder i kraft den 1 augusti 2020. Till följd av återinförandet av den subjektiva rätten till småbarnspedagogik ökar statsandelen för kommunerna med 7,1 miljoner euro 2020 och därefter med 17 miljoner euro per år. Kommunerna ersätts till fullt belopp för kostnaderna för åtgärden (statsandel 100 %).

Minskning av relationstalet inom småbarnspedagogiken

Den personaldimensionering som avses i 35 § i lagen om småbarnspedagogik och 1 § i förordningen om småbarnspedagogik har ändrats så att en småbarnspedagog kan ansvara för sju barn i åldern 3–5 år i stället för åtta barn som gäller nu. Förordningen träder i kraft den 1 augusti 2020. Till följd av ändringen ökar statsandelen för kommunerna med 6,7 miljoner euro 2020 och därefter med 16 miljoner euro per år. Kommunerna ersätts till fullt belopp för kostnaderna för åtgärden (statsandel 100 %).

Programmet för utveckling av kvaliteten och jämlikheten inom småbarnspedagogiken

I överensstämmelse med regeringsprogrammet ska ett åtgärdsprogram genomföras i syfte att öka kvaliteten, jämlikheten och deltagandet inom småbarnspedagogiken. Till programmet fördelas 25 miljoner euro 2020 och 50 miljoner euro 2021 respektive 2022. Som en del av åtgärdsprogrammet ska bland annat en trestegsmodell för stöd inom småbarnspedagogiken utvecklas, ett pilotförsök med tvåårig förskola genomföras, försöket

med avgiftsfri småbarnspedagogik på deltid för 5-åringar utvecklas och en kontakt mellan rådgivningsbyrån och småbarnspedagogiken skapas. Understödet till positiv diskriminering inom småbarnspedagogiken uppgår till 20,15 miljoner euro 2020 och kommunens självfinansieringsandel är minst 20 procent.

Programmet för utveckling av kvaliteten och jämlikheten inom den grundläggande utbildningen

Regeringen har inlett ett program för kvalitets- och jämlikhetsarbete inom den grundläggande utbildningen i syfte att förbättra inlärningsresultaten och minska ojämlikheten. För programmet anvisas 60 miljoner euro per år under 2020–2022. Målet för det tre år långa programmet är att stärka den utbildningsmässiga jämlikheten, stödja lärararbetet och stärka kvaliteten på den grundläggande utbildningen. Projekten syftar bland annat till att ingripa i differentieringen av inlärningsresultaten, stärka stödet för lärandet och utbildningens kvalitet och stödja flexibla och individuella övergångar under de första åren. Understödet till jämlikhet inom den grundläggande utbildningen uppgår till 51,3 miljoner euro 2020 och kommunens självfinansieringsandel är minst 20 procent.

Möjlighet för alla att delta i hobbyer i samband med skoldagen

För främjande av hobbymöjligheterna i samband med skoldagen anvisas 5 miljoner euro för 2020. Undervisnings- och kulturministeriet anvisar anslaget som en del av statsandelen för morgon- och eftermiddagsverksamheten i skolorna. Genom anslagsökning utökas morgon- och eftermiddagsverksamheten för elever genom finansiering av fler handledningstimmar med en statsandel på 57 procent. Syftet med morgon- och eftermiddagsverksamheten är att erbjuda barnen sådan allsidig och rekreerande verksamhet som tillgodoser deras behov. På så sätt stöder morgon- och eftermiddagsverksamheten barnens möjligheter att delta i hobbyer och introducerar barnen i möjligaste mån i olika fritidsintressen. I enlighet med lagen om grundläggande utbildning kan en månadsavgift bestämmas för morgon- och eftermiddagsverksamhet. Från och med 2021 uppgår statens anslag till hobbyverksamhet till 14,5 miljoner euro per år. En närmare fördelning av anslaget blir klar när beredningsarbetet framskrider.

Utveckling av invandrarnas kompetens genom kompetenscenterverksamhet

Finansieringen av kompetenscenterverksamhet för invandrare utökas med 2,5 miljoner euro 2020–2022 för att utveckla invandrades kompetens så att förutsättningarna för sysselsättning stärks. Anslaget riktas till intensifierad kartläggning av kundens kunskaper, vägledning till arbetslivet och till behövlig utbildning och vid behov stöd under utbildningen eller arbetet. Genomförandet sker i samarbete mellan arbets- och näringsförvaltningen, kommunerna och läroanstalterna.

Höjning av läropliktsåldern

I överensstämmelse med regeringsprogrammet höjs läropliktsåldern till 18 år. Målet är att säkerställa att alla som går ut grundskolan ska genomgå utbildning på andra stadiet. Dessutom ska de förberedande utbildningarna på andra stadiet och handledningen i övergångsskedet utvecklas. En förlängning av läroplikten förutsätter att utbildningen på andra stadiet är avgiftsfri. Beredningen av förlängningen av läroplikten sker i ett brett samarbete mellan förvaltningsområdet och intressenterna. Regeringens proposition till riksdagen med förslag till läropliktslag och till vissa lagar som har samband med den ska utfärdas hösten 2020 och träda i kraft 2021. Till projektet fördelas 22 miljoner euro 2021, 65 miljoner euro 2022, 107 miljoner euro 2023 och 129 miljoner euro 2024. Innehållet i åtgärderna och effekterna på den kommunala ekonomin preciseras när beredningsarbetet framskrider.

Stärkande av elev- och studerandevården inom den grundläggande utbildningen och utbildningen på andra stadiet

Elev- och studerandevårdstjänsterna ska stärkas inom den grundläggande utbildningen och utbildningen på andra stadiet. För åtgärden anvisas 10 miljoner euro för 2021, 20 miljoner euro för 2022 och 29 miljoner euro för 2023. Innehållet i åtgärden och effekterna på den kommunala ekonomin preciseras när beredningsarbetet framskrider.

Kontinuerligt lärande och kompetensutveckling

Syftet med en parlamentarisk reform av det kontinuerliga lärandet är att skapa ett system som svarar på behovet att utveckla och förnya det egna kunnandet under hela livet. Vid reformen ska verksamheten, handledningen och finansieringen inom de olika utbildningsstadierna utvecklas så att Finland kan erbjuda ett omfattande utbud av mångsidiga och arbetslivsorienterade utbildningshelheter. Syftet är att skapa ett nytt instrument som är oberoende av de olika utbildningsstadierna och som särskilt ska användas vid genomförande av stödåtgärder på områden som lider av brist på arbetskraft. Anslag ska riktas till projekt som kompletterar det övriga utbildnings- och serviceutbudet, som finansieras av UKM och ANM, utgående från ministeriernas gemensamma beredning.

Riktlinjerna för reformen blir färdiga i slutet av 2020 och verkställigheten inleds i huvudsak troligen först 2022. Finansieringen av det nya instrumentet ska ingå i undervisnings- och kulturministeriets huvudtitel och kan under 2020–2022 användas för sådana nödvändiga snabba utbildningshelheter och stödåtgärder som de nuvarande finansieringsinstrumenten inte är lämpliga.

Till kontinuerligt lärande och kompetensutveckling samt förbättring av läs- och skrivförmågan och grundläggande färdigheter hos personer som är familjelediga anslås

2 miljoner euro 2021–2022 och 12 miljoner euro 2023–2024. Till den kommunala ekonomin fördelas 1,4 miljoner euro 2021–2022 och 5,6 miljoner euro 2023–2024 av dessa belopp.

Kommunal idrottsverksamhet

För kommunal idrottsverksamhet anvisas uppskattningsvis 11,3 miljoner euro som en anslagsökning för 2020–2023 i form av åtgärder som påverkar den kommunala ekonomin, och 8,1 miljoner euro av beloppet anvisas för 2020. Åtgärderna fokuserar på genomförandet av den idrottspolitiska redogörelsen, och syftet är att främja en sportig livsstil och öka deltagandet, välfärden och hälsan för alla årskullar. År 2020 anvisas ett separat anslag av engångsnatur för uppförande av idrottsanläggningar för rekreation, och ett sektorsövergripande program för fysisk aktivitet ska skapas. Anslag anvisas också för programmen Vuxna i rörelse, Studier i rörelse och Småbarnspedagogik i rörelse. De ytterligare satsningarna på att främja jämlikheten i skolornas målinriktade hobbyverksamhet inom motion och idrott ingår i anslagen till yrkesutbildningen.

Kommunernas ungdomsarbete

Till ungdomsarbete anvisas uppskattningsvis 5,6 miljoner euro som en anslagsökning för 2020–2023 i form av åtgärder som påverkar den kommunala ekonomin, och 1,4 miljoner euro av beloppet anvisas för 2020. Åtgärderna gäller stödjande av verkstadsverksamheten.

Jord- och skogsbruksministeriet – åtgärder och deras effekter på kommunerna

Åtgärdsprogram för att utveckla livskraften och välfärden i områden som avfolkas

I överensstämmelse med regeringsprogrammet ska en konsekvensbedömning göras och ett åtgärdsprogram som inbegriper försök utarbetas utifrån förslaget från en parlamentarisk arbetsgrupp för glesbygder, för att livskraften och välfärden ska kunna utvecklas inom regioner som avfolkas. Försöken kan till exempel handla om nya verksamhets sätt, förvaltningsövergripande mobilitetstjänster och multilokalitet i glesbygder. Helheten inbegriper också en förhandsutvärdering av åtgärder som är förenliga med den norska modellen och som har samband med beskattning och avdrag för studielån, samt en utredning av möjligheterna att införa ett glesbygdstillägg. Under 2020 uppgörs en närmare plan för beredning och uppföljning av försöksprojekten. År 2020 tillsätts även en parlamentarisk arbetsgrupp för glesbygder och arbetsgruppen ska besluta om försöksprojekt och följa upp genomförandet av projekten.

Kommunikationsministeriet – åtgärder och deras effekter på kommunerna

Nivåförhöjningar av stödet till kollektivtrafiken och upphandlingen av kollektivtrafik

Enligt regeringsprogrammet beviljas en klimatbaserad nivåförhöjning på 20 miljoner euro per år för stödet till kollektivtrafiken och upphandlingen av kollektivtrafik. Enligt beslutet ska anslaget användas så att 7 miljoner euro anvisas för stora stadsregioner direkt genom MBT-avtal som ska preciseras senare. Resten, 13 miljoner euro, ska fördelas så att Transport- och kommunikationsverket inleder en ansökning av statsunderstöd till klimatbaserad kollektivtrafik för stora stadsregioner, medelstora stadsregioner och NTM-centraler. Kommunerna har av hävd ansvarat för merparten av finansieringen av kollektivtrafiken. Inga ändringar har planerats för finansieringsandelarna mellan staten och kommunerna (statsrådets förordning om statsunderstöd för transportservice 509/2018).

Stora projekt i det spårbundna transportsystemet

Staten och de berörda kommunerna har nått ett resultat i förhandlingarna om bildande av projektbolag som ska främja planeringen av Finlandsbanan och Entimmeståget till Åbo och om de olika parternas finansieringsandelar. Den helhet som omfattar Finlandsbanan består av olika moment, vilka är flygbanan mellan Böle och Kervo och förlängning mot Tammerfors. Entimmeståget till Åbo ska möjliggöra snabb fjärrtrafik mellan Helsingfors och Åbo samt utveckling av närtrafiken i riktning mot Kyrklätt, Lojo och Vichtis. Ett dubbelspår mellan Salo och Åbo möjliggör såväl fler tåg och tågmöten på denna sträcka som närtrafik mellan Åbo och Salo. Ett slutgiltigt godkännande av delägaravtalen och bildande av projektbolag förutsätter ännu att kommunerna och Finavia ska fatta beslut i sina respektive beslutsorgan. Den 3 mars 2020 gav staten i det finanspolitiska ministerutskottet sitt bifall till godkännandet av delägaravtalen. I projektbolagen medverkar sammanlagt 26 städer och kommuner. Projektbolagens specialområde och uppdrag ska vara planering av spårvägsprojekten och finansiering av planeringen fram till den dag som bygget är färdigt. För planeringsprojekten för Finlandsbanan och Entimmeståget till Åbo söks EU-stöd från Fonden för ett sammanlänkat Europa, FSE (Connecting Europe Facility, CEF).

Direktivet om rena fordon

En utredning om på vilket sätt direktivet om rena fordon ska genomföras på nationell nivå och vilka ekonomiska konsekvenser direktivet kan medföra har inletts och kraven i direktivet ska sättas i kraft i medlemsstaterna senast den 1 augusti 2021. Det är fråga om ett ärende som omfattar hela EU, men där det ändå finns ett visst nationellt handlingsutrymme, eftersom varje medlemsstat har egna mål. För tillfället bereder arbetsgruppen genomförandet av direktivet i Finland. Avsikten är att öka andelen utsläppsfria och utsläppsnåla fordon vid offentlig upphandling av fordon och transporttjänster. Utifrån en nyligen färdigställd bakgrundsutredning och tjänstearbetet avväger arbetsgruppen olika

alternativ för hur den nationella lagstiftningen kan genomföras kostnadseffektivt och med beaktande av regionala skillnader. Ministerarbetsgruppen för klimat- och energipolitik behandlar innehållet i lagstiftningen under vårens lopp. Ett remissförfarande och ett diskussionsmöte om lagförslaget ordnas i maj–juni 2020.

Kraven i direktivet gäller den offentliga sektorns upphandling av fordon och tjänster och tillämpas när en upphandlande enhet köper, hyr, leasar, hyrköper eller upphandlar vissa transporttjänster, såsom kollektivtrafiktjänster och persontransporttjänster samt sophämtning eller posttransporter. Direktivet gäller endast nya upphandlingar eller avtal som överstiger priströskelvärdena i EU:s upphandlingslagstiftning. Direktivet gäller inte bus-sar underkategorierna 2 och 3 i kategori M3 i fjärrtrafik och chartertrafik och inte heller till exempel jordbruks- och skogsbruksfordon eller två- och trehjuliga fordon. Dessutom kan en medlemsstat befria vissa fordon från de krav som anges i direktivet. Till dessa hör bland annat tillgängliga fordon i kategori M1, utryckningsfordon, fordon som används av militären och fordon på byggarbetsplatser

Förlängning av bredbandsprogrammet

Enligt regeringsprogrammet ska investeringsskulden för bredbandet avvecklas genom att genomförandet av bredbandsprogrammet fortsätter. Programmet ska gälla områden där kommersiellt bredband inte planeras förrän 2025. En förutsättning för kommunernas digitala tjänster är snabba och störningsfria dataförbindelser. En förlängning av stödprogrammet stöder utbyggnaden av bredband och främjar digitaliseringen i kommunerna. De närmare ekonomiska konsekvenserna av förlängningen av stödprogrammet beror på omfattningen av stödprogrammet och på vad som föreskrivs om kommunernas betalningsandel i den kommande lagstiftningen om stödprogrammet. Utöver det nya bredbandsprogrammet fullföljer regeringen åtagandena i det tidigare stödprogrammet Snabbt bredband inom ramen för de anslag som budgeterats tidigare år.

Arbets- och näringsministeriet – åtgärder och deras effekter på kommunerna

Utveckling av förvaltningen när det gäller sysselsättningstjänsterna

I enlighet med inskrivningarna i regeringsprogrammet utökas kommunernas ansvar för ordnandet av arbets- och närings-tjänster. Som första åtgärd inleds sysselsättningsförsök i kommunerna. I försöken fortsätter och utvidgas verksamhetsmodellen för de regionala sysselsättningsförsök som avslutades vid utgången av 2018. Regeringens proposition om lag om kommunförsök med sysselsättning överlämnas till riksdagen i april 2020. Försöken inleds den 1 januari 2021 och avslutas den 30 juni 2023.

Målet med sysselsättningsförsöken är att på ett mer effektivt sätt främja sysselsättning och utbildning av arbetslösa arbetssökande och ta fram nya lösningar för tillgången till kun- nign arbetskraft. Syftet är att förbättra möjligheterna att komma in på arbetsmarknaden, särskilt för personer som har varit arbetslösa under lång tid eller har en svag ställning på arbetsmarknaden. En viktig metod är att i större omfattning än nu samordna sysselsätt- ningstjänsterna, kompetenstjänsterna och social- och hälsovårdstjänsterna.

I försöksområdena vägleds arbetslösa och arbetssökande som anlitar arbetskraftsservice till ett sysselsättningsförsök, om de inte har rätt till inkomstrelaterad dagpenning. Till mål- gruppen hör alla arbetssökande som inte har fyllt 30 år och alla sådana invandrare och personer med annat modersmål än finska som är arbetslösa eller som anlitar arbetskrafts- service på arbets- och näringsbyrån i det försöksområde som personen hör till. Försöks- kommunen ansvarar för att tillhandahålla dessa kundgrupper offentliga arbetskraftsser- vice och företagstjänster.

Dessutom ska såväl statliga som kommunala resurser om möjligt utnyttjas vid skötseln av sysselsättningen. En del av personalresurserna och beslutanderätten i användning av sys- selsättningsanslag övergår från staten till kommunernas arbetsledning utifrån de kundvo- lymer som uppstår i projekten. Kommunerna satsar egen finansiering på att höja service- nivån och utveckla tjänsterna.

Sysselsättningsförsöken följs upp kontinuerligt genom statistik och en separat forsknings- baserad konsekvensanalys. Beslut om permanenta servicestrukturer fattas under reger- ingsperioden.

Integration

I enlighet med 6 kap. i lagen om främjande av integration (1386/2010) ersätter staten kommunen för mottagande av flyktingar enligt en kalkylmässig grund eller enligt de fak- tiska kostnaderna. Sedan april 2016 har de kalkylerade kostnaderna för mottagande av flyktingar och främjande av integration betalats automatiskt utan särskild ansökan.

Enligt de faktiska kostnaderna ersätts kommunen för de kostnader som föranleds av ut- komststödet till flyktingar för högst tre år samt för de lagstadgade specialkostnaderna, tolktjänsterna och kostnaderna för omsorg om minderåriga. Som dimensioneringsgrund för 2020 användes enhetskostnader som har beräknats utifrån de kostnader som betala- des 2018. De enhetskostnader som används som dimensioneringsgrund varierar något från år till år beroende på antalet personer som omfattas av olika ersättningar och de åt- gärder som ersätts.

I enlighet med regeringsprogrammet höjs antalet kvotflyktingar 2020 till minst 850. Efter det uppskattas antalet kvotflyktingar årligen till mellan 850 och 1 050 med beaktande av antalet asylsökande. Den ökning av utgifterna som beror på höjningen av kvoten (100 pers.) beräknas vara 0,5 miljoner euro 2020, 1,6 miljoner euro 2021, 2,6 miljoner euro 2022, 3,6 miljoner euro 2023 och 0,5 miljoner euro 2024.

Åldersgränsen för eftervård inom barnskyddet höjdes till 25 år genom en lag om ändring av barnskyddslagen (542/2019) den 1 januari 2020. För tillfället bereds regeringens proposition med förslag om att lagen om främjande av integration ska ändras så att barn eller unga personer som inte har vårdnadshavare och som har beviljats uppehållstillstånd efter att som minderårig ha ansökt om internationellt skydd i Finland eller som har tagits till Finland inom en flyktingkvot enligt 90 § i utlänningslagen har rätt till stödåtgärder tills de fyller 25 år i stället för 21 år som i nuläget är maximiåldern. Den utgiftsökning som föranleds av regeringens proposition beräknas uppgå till cirka 5 miljoner euro per år.

De kalkylerade ersättningarna betalas för tre år och, i fråga om kvotflyktingar, för fyra år. Av dem som omfattas av de kalkylerade ersättningarna beräknas 20 procent vara under 7 år och 80 procent personer som fyllt 7 år. I beräkningen användes den ersättningsnivå som fastställs i statsrådets förordning (1393/2011), dvs. 6 845 euro per år för 0–6-åringar och 2 300 euro per år för personer som fyllt 7 år.

De kalkylerade ersättningarna beräknas omfatta cirka 15 400 personer 2020, cirka 14 900 personer 2021, cirka 15 000 personer 2022, cirka 14 900 personer 2023 och cirka 14 500 personer 2024.

Genomförande av strukturfondsprogrammen

Merparten av finansieringen för programperioden 2014–2020 kanaliseras via Finlands strukturfondsprogram Hållbar tillväxt och jobb 2014–2020, som genomförs i Fastlandsfinland. Programmet beskrivs i vissa tidigare kommunekonomiprogram. De sista utbetalningarna för programperioden görs mestadels 2023.

Beredningen av den kommande programperioden 2021–2027 inleddes hösten 2018 under ledning av arbets- och näringsministeriet i samarbete med de relevanta ministerierna och myndigheterna på regional nivå. I slutet av 2019 fastslog regeringen att Finland på samma sätt som under den pågående programperioden skulle ha ett strukturfondsprogram med två fonder (exklusive Åland). Ett utkast till ett program (exklusive uppgifter om finansiering) överlämnas till kommissionen för granskning i april 2020. Riktlinjer för finansiering (inklusive kommunfinansieringens andel) kan inte dras upp förrän medlemsstaterna har nått samförstånd om den totala finansieringen för den kommande programperioden. Om programmet ska omfatta den nya Fonden för en rättvis omställning, som

presenterades av kommissionen i januari 2020, påverkar det riktlinjerna för finansiering som helhet. Målet är att statsrådet ska kunna godkänna det färdiga programmet hösten 2020 och att programmet sedan ska överlämnas till kommissionen för godkännande. I så fall kan det nya programmet genomföras uppskattningsvis från och med maj 2021.

Social- och hälsovårdsministeriet – åtgärder och deras effekter på kommunerna

Utvecklande av servicestrukturen

Åren 2020–2023 förbereder man sig för den framtida strukturreformen inom social- och hälsovården och framtidens social- och hälsocentraler genom att utveckla servicestrukturen. För detta ändamål har det reserverats 92,4 miljoner euro 2020, 122,9 miljoner euro 2021 och 130,0 miljoner euro 2022. Merparten av anslagen riktas till utveckling av helheter som gäller framtidens social- och hälsocentraler, utvecklandet av äldreomsorgen, den nationella mentalvårdsstrategin och förbättrandet av tillgången till basservice innan de blir permanenta utgifter för de kommande landskapen.

– Utveckling av äldreomsorgen

Det utarbetas en färdplan för 2020–2023 för främjande av välbefinnande och hälsa hos äldre och förbättrande av servicen. I färdplanen sammanförs utvecklingsåtgärderna och lagstiftningsprojekten till en helhet där delarna stöder varandra. Syftet är att på ett planmässigt sätt förbättra den service som säkerställer vård och omsorg om äldre och kvaliteten på servicen. Till denna helhet hör ett projekt för utveckling av hemvården samt stärkande av kvaliteten på heldygnsomsorgen genom att införa lagbestämmelser om minimidimensionering för omsorgspersonal.

I den första fasen av äldreomsorgslagen föreslås det bestämmelser om minimidimensionering för omsorgspersonal i enheter med heldygnsomsorg. I enheter med serviceboende med heldygnsomsorg och långvarig institutionsvård ska dimensioneringen vara minst 0,7 anställda per klient. Samtidigt ska arbetsfördelningen förtydligas bland annat i fråga om stödtjänsterna och bestämmelser om ibruktagande av ett nationellt system för bedömning av funktionsförmågan införs. När lagen träder i kraft den 1 augusti 2020 ska personaldimensioneringen vara minst 0,5 i alla ovannämnda enheter. Minimidimensioneringen 0,7 ska tillämpas i alla enheter efter den övergångsperiod som anges i lagen. I överensstämmelse med regeringens proposition (RP 4/2020 rd) ska finansieringen för reformen uppgå till 17,7 miljoner euro 2020, till 35,0 miljoner euro 2021–2022, till 207,7 miljoner euro 2023 och till 265,8 miljoner euro från och med 2024. För att ändringen ska kunna finansieras görs vissa kostnadsbesparingar som minskar

statsandelarna med sammanlagt 40 miljoner euro. I kommunernas social- och hälsovårdstjänster effektivieras digitaliseringen bland annat genom att öka användningen av e-tjänster och egenvård. Dessutom effektiviseras upphandlingen av tjänster och konkurrensutsättningen utvecklas. Vidare reduceras finansieringen av vårdgarantin med 5 miljoner euro.

I det andra skedet av reformen ska de övriga ändringarna göras i äldreomsorgslagen utifrån förslag från arbetsgruppen för reform av helheten av tjänster för äldre, bland annat i syfte att säkerställa en tillräcklig tillgång till och kvalitet på hemvården och närståendevården. Till reformerna av hemvården och närståendevården fördelas sammanlagt 20 miljoner euro 2021, 40 miljoner euro 2022 och 45 miljoner euro per år med början 2023 som en del av finansieringen av landskapen.

Ett förvaltningsövergripande åldersprogram, som pågår till 2030, kommer att utarbetas för att Finland ska kunna förbereda sig för att befolkningen åldras. I programmet ingår åtgärder för att upprätthålla äldre personers funktionsförmåga så att behovet av olika tjänster kan förebyggas på lång sikt. En del av åtgärderna i åldersprogrammet inleds under denna regeringsperiod. Under 2021–2022 reserveras 5 miljoner euro per år för genomförandet av programmet.

Den service som tillhandahålls hemma vidareutvecklas så att äldre personer i första hand kan bo hemma. Reformen av hemvården fortsätter inom ramen för ett utvecklingsprogram där olika modeller för akutvård och rehabilitering ska införas på nationell nivå, tillgången till heldygnstjänster förbättras och verksamhetsstyrningen utvecklas så att personalresurser kan fördelas på ett smidigt sätt efter klienternas servicebehov. Säkert boende hemma stöds i samarbete mellan olika sektorer. Under 2021–2022 reserveras 2 miljoner euro per år för genomförandet av programmet.

– Nationell strategi för psykisk hälsa

Enligt regeringsprogrammet ska det utarbetas en strategi för mental hälsa som ser den mentala hälsan som ett kapital, tryggar rättigheterna till mental hälsa och tjänsterna för mental hälsa, länkar dem till de befintliga strukturerna, förebygger självmord och stärker de yrkesverksammas kompetens. Samtidigt ska lagstiftningen om mentalvård och missbrukarvård revideras i syfte att stärka den utveckling av tjänsterna som inleds inom ramen för utvecklingsprojekten. Målet är att påskynda tillgången till vård och tjänster av god kvalitet som ges i rätt tid. För uppnåendet av målet har sammanlagt 50 miljoner euro reserverats för 2021–2022 och 18 miljoner euro för 2023 som en del av finansieringen av landskapen.

Strategin för mental hälsa och programmet för suicidprevention 2020–2030 offentliggjordes den 11 februari 2020. Syftet är att säkerställa att det arbete som görs inom området psykisk hälsa är kontinuerligt och målinriktat. Utifrån strategin ska kommande regeringar göra upp ett handlingsprogram för psykisk hälsa. I programmet fastställs prioriteringar för politiken inom området psykisk hälsa under den aktuella regeringsperioden, metoder och medel för genomförande samt uppföljning av programmet. Statsrådets principbeslut bereds om strategin för mental hälsa. Under 2020–2023 genomförs de åtgärder som avses i strategin bland annat som en del av programmet Framtidens social- och hälsocentral.

– **Förbättring av tillgången till basservice**

Framtidens social- och hälsocentraler förbereder sig för att förbättra tillgången till basservice genom att skapa samordnade social- och hälsovårdstjänster på basnivå efter befolkningens servicebehov. Samtidigt genomförs åtgärder för att möjliggöra övergång till en vårdgaranti på 7 dagar inom primärvården. Dessutom utarbetas ett program för utveckling av social- och hälsovårdstjänsterna som en del av utvecklingen av social- och hälsocentralerna. Syftet är att ta fram verksamhetsmodeller som kan överföras direkt till social- och hälsovårdsreformen. För förbättring av tillgången till basservice har 60 miljoner euro reserverats för 2021, 40 miljoner euro för 2022 och 45 miljoner euro för 2023 som en del av finansieringen av landskapen.

– **Framtidens social- och hälsocentral**

I överensstämmelse med regeringsprogrammet ska basservicen stärkas och tyngdpunkten inom social- och hälsovården förskjutas till förebyggande arbete i anslutning till social- och hälsovårdsreformen. Syftet är att säkerställa att tjänsterna matchar mot människors behov och att problem kan ingripas i tid. Basservicen utvecklas genom programmet Framtidens social- och hälsocentral. Syftet med programmet är att i Finland bygga upp heltäckande social- och hälsocentraler, där människorna får den hjälp de behöver genom en kontakt.

Målet för programmet är att förnya verksamhetsformerna inom social- och hälsovården och bygga upp människoorienterade servicehelheter. Inom ramen för programmet utvecklas tjänsterna så att de kan införas i den social- och hälsovårdsreform som avses i regeringsprogrammet, dvs. de kommande landskapen. Programmet innehåller fem huvudmål, bland annat tillgång till tjänster, förskjutande av tyngdpunkten till förebyggande arbete och samordning av social- och hälsovårdstjänster.

I praktiken genomförs programmet i anslutning till olika utvecklingsprojekt runtom i Finland. Institutet för hälsa och välfärd stöder och samordnar genomförandet av de regionala projekten. Social- och hälsovårdsministeriet finansierar och drar upp riktlinjerna för programarbetet. Kommunerna och samkommunerna beviljas statsunderstöd till utvecklingsarbetet. Statsunderstöden ska sökas av och delas ut separat till enskilda landskap. Efter den första ansökan om statsunderstöd fattas beslut våren 2020. Den reserverade finansieringen uppgår till 70 miljoner euro för 2020.

Strukturreform inom social- och hälsovården

I enlighet med regeringsprogrammet inleds beredningen av en strukturreform inom social- och hälsovården. Vid beredningen beaktas beredningen under föregående valperioder och grundlagens ramvillkor. Reformen samlar ansvaret för att organisera social- och hälsovården och räddningsväsendet till nya självstyrande landskap. Dessutom har en särlösning föreslagits för Nyland. Enligt särlösningen ska fem områden ansvara för att organisera social- och hälsovård och räddningsväsende. Det kommer att föreskrivas om landskapens verksamhet, ekonomi och förvaltning genom en särskild lag. Fullmäktigeledamöter som väljs genom direkta val svarar för beslutsfattandet i landskapen. Invånarnas delaktighet och användardemokratien stärks. Möjligheten att anlita tjänster över landskapsgränserna kommer att kvarstå. Landskapen samarbetar sinsemellan. I syfte att trygga tjänsterna på den specialiserade nivån inrättas fem samarbetsområden.

Landskapen tillhandahåller tjänster huvudsakligen som offentliga tjänster. Den privata och den tredje sektorn tillhandahåller kompletterande tjänster. För att trygga likvärdiga och smidiga tjänster för kunderna och för att stärka kundernas självbestämmanderätt ska en reform av lagen om servicesedlar beredas och riktlinjer dras upp för införandet av personlig budget i social- och hälsovårdsreformen. Dessutom ska det utredas hur miljö- och hälsoskyddet kan ordnas och tillsynsuppgifter och övriga uppgifter inom den statliga regionförvaltningen omorganiseras.

Landskapens finansiering grundar sig huvudsakligen på finansiering från staten. Finansieringssystemet för social- och hälsovården ska förnyas så att det grundar sig på behovsbaserade kriterier. Landskapen får ta ut klientavgifter som grundar sig på lag. En parlamentarisk kommitté kommer att behandla frågorna om landskapens beskattningsrätt och avvecklandet av flerkanalfinansieringen separat före utgången av 2020. En parlamentarisk kommitté för landskapskatt har tillsatts för en mandatperiod som börjar den 9 mars 2020 och går ut den 31 december 2020. Förändringarna i skattstrukturen får inte medföra åtstramningar i beskattningen då de träder i kraft. Reformens konsekvenser för den kommunala ekonomin preciseras småningom när beredningsarbetet framskrider.

I statsbudgeten för 2019 ingår ett treårigt reservationsanslag i finansministeriets huvudtitel Stöd och handledning i samband med utvecklandet av tjänster inom social- och hälsovården och räddningsväsendet samt främjande av produktiviteten inom den offentliga förvaltningen. Av reservationsanslaget har 159 miljoner euro anvisats till social- och hälsovårdsministeriet.

Anslaget är fördelat till social- och hälsovårdsreformen och relaterade utvecklingsprojekt, harmonisering av informationssystem så att den stöder målet och projekt som främjar ledning genom information. Av beloppet anvisar social- och hälsovårdsministeriet cirka 148 miljoner euro till nationella och regionala utvecklingsåtgärder.

Programmet för arbetsförmåga

För partiellt arbetsföra ska regeringen genomföra ett program för arbetsförmåga, som ska hjälpa dem att sysselsättas. Programmet har beretts och genomförs i samarbete mellan social- och hälsovårdsministeriet och arbets- och näringsministeriet.

Social- och hälsovårdsministeriets program mål är att säkerställa att personer som inte omfattas av företagshälsovård, partiellt arbetsföra och personer med en svag ställning på arbetsmarknaden har tillgång till social- och hälsovårdstjänster som stöder arbetsförmågan och förebygger problem med arbetsförmågan. I framtidens social- och hälsocentraler skapas servicehelheter och servicevägar som stöder arbetsförmågan. Samtidigt ökas användningen av metoder för stödd sysselsättning och vuxensocialarbete till stöd för de svårast sysselsatta.

I försöksprojekten samordnas dessutom tjänster och förmåner för partiellt arbetsföra. Resultaten ska utnyttjas i reformen av den sociala tryggheten. För programmet för arbetsförmåga anvisas 4,5 miljoner euro för 2020, 5,4 miljoner euro för 2021 och 5 miljoner euro för 2022.

Totalreform av lagstiftningen om klientavgifter

Enligt regeringsprogrammet kommer klientavgiftslagen att revideras i syfte att avlägsna hindren för vård och öka jämlikheten i samband med hälsa bland annat genom större avgiftsfrihet och skäligare avgifter. För åtgärden reserveras en kontinuerlig finansiering på 45 miljoner euro per år från och med 2021.

Många delar av den gällande klientavgiftslagen är bristfälliga och föråldrade. Det ger upphov till tolkningssvårigheter och har lett till oenhetliga betalningsförfaranden. En av de mest relevanta bristerna är att det saknas bestämmelser om klientavgifter för boendeservice. Därför varierar betalningsgrunderna stort mellan olika kommuner. Intressenterna framförde sina åsikter om behovet av de mest brådskande ändringarna i klientavgiftslagen i januari 2020

och utkastet till regeringens proposition var ute på remiss från den 12 februari och den 1 april 2020. Regeringens proposition ska om möjligt överlämnas till riksdagen under vårsessionen och ändringen av klientavgiftslagen ska träda i kraft vid ingången av 2021.

Enligt utkastet till proposition ska sjukskötares och hälsovårdares mottagningar bli avgiftsfria inom primärvården och det ska inte längre tas ut avgifter från minderåriga klienter för undersökning och vård som tillhandahålls av en poliklinik. Mentalvårdstjänsternas avgiftsfrihet inom primärvården ska förtydligas och avgiftsfriheten för undersökning, vård och läkemedel i samband med smittsamma sjukdomar ska till vissa delar utvidgas.

Avgiftstaket ska utvidgas till att omfatta klientavgifter som tas ut för mun- och tandvård, terapi, tillfällig hemsjukvård och tillfällig hemsjukhusvård samt vissa distanstjänster. Dessutom ska sådana klientavgifter som klienten har beviljats utkomststöd för att kunna betala ingå i de avgifter som beaktas i avgiftstaket.

Även i fortsättningen bestäms klientavgifterna för långtidsvård enligt klientens betalningsförmåga. Klientavgifterna för fortlöpande och regelbunden service i hemmet samt långvarig boendeservice som ordnas med stöd av socialvårdslagen bestäms i regel utifrån enhetliga grunder. I fråga om klientavgifterna för långvarigt serviceboende med heldygnsoomsorg, långvarig slutenvård och långvarig familjevård tillämpas i stor utsträckning enhetliga bestämningsgrunder.

Barn- och familjetjänster och fortsättning av programmet för utveckling av barn- och familjetjänster

Programmet för utveckling av barn- och familjetjänster genomförs som en fast del av utvecklingen av social- och hälsovårdstjänsternas struktur och innehåll. Kärnan i utvecklingen utgörs av att stärka basnivån, serviceintegration och framtidens yrkesövergripande social- och hälsocentraler. Effektivt tidigt stöd ska stärkas bland annat genom intensifierat samarbete mellan flera aktörer och genom utveckling av den service som avses i socialvårdslagen för barn, unga och familjer, inbegripet samarbete mellan rådgivningsbyråer, socialservice och småbarnspedagogiska enheter samt lågtröskelstöd för funktionsförmågan i vardagen. Dessutom stärks och utvecklas barnskyddet.

Det strategiska målet för programmet för utveckling av barn- och familjetjänster är att stärka tidigt stöd för barn och familjer, betingelserna för välbefinnande och lärande för barn och unga samt hejda ökningen av ojämlikhet. För utveckling inom ramen för programmet har 13 miljoner euro reserverats för 2021–2022 och en kontinuerlig finansiering på 4 miljoner euro per år från och med 2023.

Totalreform av lagstiftningen om service till personer med funktionsnedsättning

Enligt regeringsprogrammet ska de individuella behoven hos personer med funktionsnedsättning beaktas bättre som en del av reformen av lagstiftningen om funktionshinderservice. Fram till sommaren 2020 bereds förslagen till bestämmelser i lagstiftningen om funktionshinderservice i en arbetsgrupps arbete. Bestämmelserna gäller delaktigheten för personer med funktionsnedsättning och om rättsmedel i samband med valet av sätt att ordna service. En mer omfattande reform av lagstiftningen om särskilda tjänster inom socialvården för personer med funktionsnedsättning ska inledas efter att beslut om strukturlösningar inom social- och hälsovården har fattats.

Totalreformen av lagen om stöd på grund av handikapp kommer att genomföras så att tilläggskostnaderna för tjänsterna, ökningen i förmånsutgifterna och ändringarna i skattelagstiftningen totalt sett ska vara kostnadsneutrala. Tilläggskostnaderna för tjänsterna beräknas uppgå till 21,8 miljoner euro.

Miljöministeriet – åtgärder och deras effekter på kommunerna

Förlängning av MBL-avtal

Enligt regeringsprogrammet ska de nuvarande MBL-avtalen med de största städerna (Helsingfors, Tammerfors, Åbo och Uleåborg) förlängas. Avtalen ska ingås för längre tid, tolv år, och avtalen ska bli löpande. Avtalsförfarandet kan utvidgas till att omfatta nya regioner. Staten ska se till att det i anslutning till MBL-avtalen görs tillräckliga satsningar bland annat på investeringar i kollektivtrafiken och på understöd till kommunaltekniken. Dessutom ska staten särskilt främja produktion av räntestödda bostäder i MBL-områden och anvisa mark till bostadsproduktion till rimligt pris och hållbara trafikförbindelser.

Genom MBL-avtalen kan samhällsstrukturen göras mer sammanhållen och förutsättningarna för ett välfungerande transportsystem förbättras så att det skapas förutsättningar för ett tillräckligt utbud av tomter och för bostadsproduktion. Detta kan i sin tur öka regionernas livskraft. Målet är att bygga klimatneutrala stadsregioner, utöka bostadsproduktionen och ändra färdmedelsfördelningen till de hållbara färdmedlens fördel.

För tillfället pågår förhandlingar om nya MBL-avtal med de fyra nuvarande stadsregionerna. Målet är att förhandlingarna ska slutföras våren 2020 och att avtalen ska träda i kraft så fort som möjligt. Den senaste avtalsperioden gick ut vid slutet av 2019. Förhandlingar om MBL-avtal ska inledas med en del nya stadsregioner och avsikten är att avtalen ska träda i kraft senare under regeringsperioden.

Bostadspolitiska åtgärder

I regeringsprogrammet ingår ett flertal bostadspolitiska åtgärder som ska stödja bland annat kommunernas bostadspolitiska åtgärder. Enligt regeringsprogrammet ska det dessutom utarbetas ett övergripande och målinriktat utvecklingsprogram för bostadspolitiken som sträcker sig över åtta år. Syftet med programmet är att göra statens bostadspolitik mer långsiktig.

Åtgärderna i regeringsprogrammet riktas dels till växande regioner, som merparten av den statsunderstödda bostadsproduktionen och stöden för en sådan produktion anvisas till, dels till regioner som tappar invånare. I sådana regioner hjälper staten kommunerna och samfunden att till exempel med rivningsbidrag anpassa fastighetsbeståndet till den minskande efterfrågan och att bygga om det existerande ARA-bostadsbeståndet så att det lämpar sig särskilt för äldre personer. Som en del av det nya åldersprogrammet under regeringsperioden genomförs ett separat åtgärdsprogram för äldre personers boende. Genom programmet stöds bland annat kommunerna i de utmaningar som är förknippade med den åldrande befolkningens boende.

Målet i regeringsprogrammet om att avskaffa bostadslösheten ska främjas inom ramen för ett samarbetsprogram för halvering av bostadslösheten före utgången av 2023. Dessutom ska tätorterna i stora städer utvecklas inom ramen för ett nytt förortsprogram.

Datasystem för den byggda miljön

I överensstämmelse med regeringsprogrammet skapas det inom ramen för projektet ett riksomfattande digitalt register och en dataplattform för den byggda miljön, vilka ska utgöra underlag för beslut och processer om markanvändning och byggande. Bland annat relevant information om detaljplaner och byggnader ska samlas in i ett internationellt interoperabelt format i registret så att olika aktörer kan använda informationen. Kommunerna är viktiga informationsproducenter och informationsanvändare i registret.

I projektet utförs ett omfattande arbete med interoperabilitet mellan informationsstrukturer. I arbetet specificeras gemensamma informationsstrukturer för den byggda miljön i samarbete mellan kommunerna, staten och den privata sektorn. I syfte att främja arbetet bildades en samarbetsgrupp för interoperabilitet för information om den byggda miljön i slutet av 2019.

Interoperabilitet mellan olika informationsstrukturer förutsätter ändringar i informationsproducenternas och informationsanvändarnas system, men kommer på lång sikt att frigöra aktörernas resurser och effektivisera verksamheten. Kommunerna stöds i att konvertera information till ett interoperabelt digitalt format. Kommunernas och samkommunernas nuvarande kostnader för planering av markanvändningen och bygglovsprocesser

förväntas uppgå till 246 miljoner euro per år och produktivetspotentialen till 34 miljoner euro per år. Kommunernas kostnader för förmögenhetsförvaltningen förväntas uppgå till 3,2 miljarder euro per år och produktivetspotentialen till 158 miljoner euro per år. Totalt uppgår fördelarna med den byggda miljöns livscykel för den kommunala sektorn till 280 miljoner euro per år.

För projektet ansvarar miljöministeriet. Arbetet utförs i nära samarbete med andra ministerier, statliga ämbetsverk, kommuner och privata aktörer.

Lag om laddningspunkter för elfordon

I regeringens proposition (RP 23/2020 rd) föreslås att det stiftas en lag om laddningspunkter för elfordon och beredskap för sådana laddningspunkter i anslutning till byggnader samt om system för fastighetsautomation och fastighetsstyrning. Lagen ska innehålla bestämmelser om skyldigheter att planera och installera laddningspunkter för elfordon och beredskap för laddningspunkter. I lagen ska det dessutom finnas bestämmelser om skyldigheter att planera och installera system för automation och styrning i anslutning till andra stora byggnader än bostadshus, om byggnadens uppvärmningssystem eller ventilationssystem har en nominell effekt på över 290 kW. Enligt propositionen är tillsynsmyndigheter kommunernas byggnadstillsynsmyndigheter och Transport- och kommunikationsverket.

Den föreslagna lagen medför skyldigheter för kommunerna som tillsynsmyndighet och fastighetsägare. Det föreslås att Transport- och kommunikationsverket ska övervaka laddningspunkter i andra byggnader än bostadshus och att tillsynen över efterlevnaden av lagen i övrigt ska ankomma på kommunens byggnadstillsynsmyndighet. Kommunens byggnadstillståndsmyndighet ska övervaka att de skyldigheter som fastställs i propositionen uppfylls i de tillståndsförfaranden som avses i markanvändnings- och bygglagen. Kommunens kostnader ska kunna täckas med en avgift för behandling av ansökan om bygglov och åtgärdstillstånd.

Som fastighetsägare ska kommunen bli tvungen att i enlighet med skyldigheterna i lagen installera laddningspunkter och beredskap för laddningspunkter samt system för automation och styrning i anslutning till sina byggnader. Finlands Kommunförbund har beräknat att lagstadgade laddningspunkter och beredskap för laddningspunkter kommer att medföra kostnader på sammanlagt cirka 75 miljoner euro för den kommunala sektorn under 2020–2029. Laddningspunkterna ska stå för cirka 60 miljoner euro och beredskapen för laddningspunkter för 15 miljoner euro.

Dessutom kommer uppdateringen och underhållet av automations- och styrningssystemen att medföra kostnader för kommunerna. Finlands miljöcentral har beräknat att de besparingar på energikostnaderna som uppnås genom automationssystem överstiger kostnaderna för installation av systemen och att återbetalningstiden för investeringen

kommer att vara 2–3 år. Den föreslagna lagens automationskrav gäller cirka 8 500 byggnader i Finland. I praktiken har alla byggnader av denna storlek redan automationssystem och största delen av systemen uppdateras till den nivå som krävs i den föreslagna lagen före 2025 också utan någon styrning. I Finland gäller styrningen 1 440–2 015 byggnader där uppdateringen av automations- och styrningssystemen i praktiken infaller 1–5 år tidigare till följd av den föreslagna lagen.

Ändringar i avfallslagstiftningen och genomförande av ändringarna

För tillfället genomförs avfallsdirektiven i Finlands lagstiftning. Ändringarna bör sättas i kraft i medlemsstaterna senast den 5 juli 2020, men Finland har inte kunnat följa tidsfristen. Målet är att lagstiftningen ska träda i kraft vid årsskiftet 2020/2021. Lagstiftningspaketet omfattar flera åtgärder som påverkar kommunerna. Åtgärderna genomförs troligen från och med ingången av 2021 och omfattar flera övergångsperioder. Beroende på bestämmelser i lagen förblir kommunernas uppgifter oförändrade eller så blir de en aning mer omfattande i olika regioner. Det verkar som att tillsynsmyndigheternas administrativa börda ökar till följd av de nya tillsynsåtagandena. Det gäller att utvärdera hur utvecklingen av ett sådant avfallsinformationssystem som avses i direktivet påverkar kommunerna, eftersom det verkar som att ändringarna också kommer att påverka kraven på kommunernas informationssystem.

För tillfället pågår även det nationella genomförandet av direktivet om engångsplast, dvs. Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2019/904 om minskning av vissa plastprodukters inverkan på miljön. Kraven i direktivet ska sättas i kraft i medlemsstaterna senast den 3 juli 2021. Det är fråga om ett ärende som omfattar hela EU, men vid genomförandet av kraven finns det ändå ett visst nationellt handlingsutrymme. Kommissionens genomförandearbete är långt ifrån avslutat. Underhållsarbetet i primärkommunerna kan antingen gynnas av direktivet eller blir belastad, beroende på hur man beslutar att genomföra direktivet och på vilket sätt producentansvaret ska genomföras.

Påskyndande av klimatarbetet i kommunerna

Regeringen beslutade i anslutning till sina ramförhandlingar att för nästa år anvisa tilläggsfinansiering på 4 miljoner euro för att påskynda klimatarbetet i kommunerna och regionerna. I och med detta tillägg av engångsnatur kan det oftare och i bredare skala beviljas understöd till kommunerna för klimatarbete. Genom finansieringen ökar också möjligheterna att få EU-finansiering för projekt som stöder omställningen till ett klimatneutralt samhälle, skapar nya hållbara lösningar och bidrar till fler jobb och ökad livskraft i kommunerna.

5 Utvecklingsprognosen för den kommunala ekonomin och genomförandet av finansieringsprincipen

I detta kapitel beskrivs utvecklingsutsikterna för den kommunala ekonomin (inbegripet Åland) 2020–2024 utifrån en kalkyl över utgiftstrycket inom 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. Utvecklingsprognosen presenteras i kommunekonomiprogrammet i enlighet med begreppen i kommunernas bokföring. I prognosen har hänsyn tagits till de åtgärder som ingår i planen för de offentliga finanserna för 2021–2024. I kapitlet bedöms dessutom i enlighet med kommunallagen de konsekvenser som statens åtgärder har för det strukturella saldöt i kommunerna i Fastlandsfinland enligt kommungrupp samt genomförandet av finansieringsprincipen fram till 2024, och detta görs utgående från utvecklingsprognosen för den kommunala ekonomin.

Regeringen bereder ett stödpaket på minst en miljard euro för kommunerna. Paketet ska ingå i tilläggsbudgetpropositionen för maj. Regeringen har även lovat att vid behov komplettera åtgärdshelheten för kommunerna i anslutning till ramförhandlingarna i augusti 2020, när bedömningarna av konsekvenserna av coronakrisen har blivit mer precisa. Dessa kommande åtgärder som ska vidtas av regeringen har ännu inte beaktats i utvecklingen av den kommunala ekonomin.

5.1 Allmän ekonomisk utveckling

Finlands ekonomi dyker djupt på grund av konsekvenserna av coronaviruspandemin. Finlands ekonomiska läge försvagades redan i slutet av 2019 då den ekonomiska tillväxten bara var en procent. Utgångsläget inför 2020 och därmed den kris som föranleddes av den svåra pandemin var redan då relativt svagt.

Coronaviruset och åtgärderna för att förhindra att viruset sprids utgör en global störning som minskar den ekonomiska aktiviteten överallt. Med tanke på ekonomin är det i första hand fråga om en utbudschock som via globala produktionskedjor spred sig ut i världen från Kina, men också om en stor negativ efterfrågechock. Beslut som begränsar rätten till fri rörlighet för personer och affärsverksamheten har en betydande inverkan på en ekonomisk nedgång.

Ju bredare viruset sprids, ju fler personer blir sjuka och särskilt ju mer omfattande och långvarigare restriktionsåtgärder vidtas för att förhindra att viruset sprids, desto större är de negativa konsekvenserna för ekonomin. Prognosen utgår från ett antagande om att åtgärderna för att begränsa den ekonomiska aktiviteten gäller i tre månader. Inom ekonomin minskar både efterfrågan och utbudet avsevärt på grund av undantagsåtgärderna i Finland och utomlands. Antalet sysselsatta börjar minska klart, eftersom en del affärsverksamheter har lagts ned och vissa statsgränser har stängts på grund av den globala epidemin. År 2020 förväntas sysselsättningsgraden landa på drygt 71 procent.

Finlands bruttonationalprodukt krymper med 5,5 procent under 2020. Coronaviruspandemin förväntas dock förbli en tillfällig störning, varför ekonomin kan börja återhämta sig redan i slutet av året. Bland efterfrågeposter är det privata investeringar där aktiviteten tilltar långsamt, eftersom de stora projekten inom skogsindustrin skjuts upp och volymen investeringar i bostadsbyggnader fortsätter att minska även 2021. Åren 2021–2022 ökar efterfrågan på arbetskraft stegvis till följd av att den ekonomiska tillväxten tilltar som förväntat och de nominella lönerna stiger trögt. Sysselsättningsgraden stiger till 72 procent under 2022 när befolkningen i arbetsför ålder krymper. Totalproduktionen förväntas öka med 1,3 procent under 2021–2022. Det råder dock en stor osäkerhet om prognosen, eftersom bedömningarna av hur lång tid coronakrisen varar förändras dagligen och gör att det är exceptionellt svårt att bedöma läget.

På medellång sikt, åren 2023–2024, förväntas den ekonomiska tillväxten avta till en procent. Ur ett historiskt perspektiv kommer tillväxten på medellång sikt att vara svag, vilket beror på strukturella ekonomiska faktorer. Den ekonomiska tillväxtpotentialen kommer att försämrans av bland annat krympande befolkning i arbetsför ålder och strukturell arbetslöshet.

År 2019 började den offentliga ekonomin i Finland försvagas igen. Trenden fortsätter 2020 och är exceptionellt stark. Konjunkturen försvagas snabbt, vilket gör att skatteintäkterna minskar och de arbetslöshetsrelaterade utgifterna ökar. Dessutom blir underskottet allt större på grund av åtgärderna för att minska konsekvenserna av coronapandemin. Obalansen mellan utgifter och inkomster stiger till närmare 17 miljarder euro.

Underskottet i de offentliga finanserna minskar 2021, då den ekonomiska tillväxten tilltar och åtgärderna för att minska konsekvenserna av coronapandemin upphör. Den offentliga

ekonomin kan dock inte återställas efter denna exceptionella konjunkturedgång. Den ekonomiska tillväxten under de närmaste åren är inte tillräcklig för att kunna återställa det strukturella saldot i de offentliga finanserna, och de offentliga finanserna kommer att visa ett klart underskott. År 2020 börjar de offentliga samfundens skuld i förhållande till bruttonationalprodukten öka avsevärt. Skuldkvoten förväntas öka från knappt 60 procent 2019 till närmare 80 procent fram till 2024.

Statsminister Marins regering har som mål att de offentliga finanserna i en normalsituation för den globala ekonomin ska vara i balans 2023 och att den offentliga skulden i förhållande till bruttonationalprodukten minskar. Spridningen av coronapandemin har medfört exceptionella förhållanden inom den globala ekonomin, euroområdet och Finlands ekonomi. Därför kan den globala ekonomin inte anses vara normal. Följaktligen kan mål för det strukturella saldot i de offentliga samfunden inte ställas upp och uppnåendet av målen kan inte bedömas på ett tillförlitligt sätt.

Statsfinanserna minskar mest på grund av en konjunkturedgång och stimulansåtgärder. Socialskyddsfonderna visar för första gången underskott, eftersom pensionsavgiften sänks och förmånsutgifterna ökar till följd av en högre arbetslöshetsgrad och ökning i antalet permitteringar.

Underskottet inom lokalförvaltningen har ökat i snabb takt under de senaste två åren. Utifrån Statistikcentralens preliminära bokslutsuppgifter var det strukturella saldot inom lokalförvaltningen enligt nationalräkenskaperna -2,9 miljarder euro 2019, dvs. -1,2 procent i förhållande till bruttonationalprodukten. Det är klart att coronapandemin påverkar lokalförvaltningens finanser negativt. Därför blir lokalförvaltningens finanser också allt mer ansträngda på grund av att läget sedan tidigare har varit svårt. År 2020 ökar underskottet inom lokalförvaltningen enligt bokföringen till 3,5 miljarder euro, vilket är 1,5 procent i förhållande till bruttonationalprodukten. För tillfället bereder regeringen ett stödpaket på minst en miljard euro för kommunerna, men paketet har ännu inte beaktats i utvecklingen av lokalförvaltningen. Det strukturella saldot inom lokalförvaltningen förväntas minska till cirka -4 miljarder euro 2024.

Obalansen mellan inkomsterna och utgifterna för lokalförvaltningen, såsom hela den offentliga ekonomin, beror inte enbart på konjunkturen utan även på de strukturella problemen med att befolkningen åldras. När coronakrisen är över, är det ännu viktigare än förut att på ett effektivt sätt genomföra strukturella ändringar i syfte att säkerställa en hållbar ekonomi på lång sikt.

5.2 Utvecklingsprognosen för den kommunala ekonomin

År 2019 fortsatte den kommunala ekonomin att försvagas. Utgifterna inom den kommunala ekonomin ökade snabbare än inkomsterna. Utifrån preliminära bokslutsprognoser var kassaflödet i verksamheten och för investeringarnas del inom den kommunala ekonomin i Finland sammanlagt uppskattningsvis -2,3 miljarder euro. Lånebeståndet inom den kommunala ekonomin uppgick till 21,9 miljarder euro, vilket är en ökning på 2,5 miljarder euro.

Utifrån uppgifterna från kommunernas och samkommunernas insamling av budget- och planuppgifter bedömdes utgiftsutvecklingen inom den kommunala ekonomin bli moderat 2020. I februari offentliggjorde Kommunarbetsgivarna en enkät om besparingar och enligt enkäten förberedde sig kommunerna och samkommunerna för att anpassa verksamheten med cirka 360 miljoner euro 2020. Läget blev dock komplicerat på grund av coronaviruspandemin, eftersom utgifterna inom den kommunala ekonomin kommer att öka och inkomsterna minska på grund av pandemin och de undantagsarrangemang som föranletts av pandemin. Utvecklingen utgår från ett antagande om att åtgärderna för att begränsa den ekonomiska aktiviteten gäller i tre månader. Ju bredare viruset sprids, ju fler personer blir sjuka och ju mer omfattande restriktionsåtgärder vidtas för att förhindra att viruset sprids, desto större är konsekvenserna.

Det är exceptionellt svårt att prognosticera hur den kommunala ekonomin och även hela samhällsekonomin utvecklas under 2020 och 2021, eftersom bedömningarna av konsekvenserna av coronaviruset förändras dagligen och bedömningarna av läget därför är exceptionellt osäkra. När utvecklingsprognosen för den kommunala ekonomin gjordes, pågick löneförhandlingarna för kommunsektorn. Därför har löneförhöjningarna för kommunsektorn antagits följa den prognosticerade inkomstutvecklingen på den allmänna arbetsmarknaden. I utvecklingen har hänsyn inte heller tagits till de stödåtgärder som regeringen har lovat vidta för den kommunala ekonomin.

Den kris som föranletts av coronapandemin påverkar de offentliga finanserna avsevärt. Statsfinanserna och socialskyddsfonderna drabbas av krisen hårdast, men krisen lämnar också spår i den kommunala ekonomin. I utgångsläget var skillnaderna mellan kommunerna stora. Dessutom påverkas kommunerna troligen av coronakrisen i olika hög grad och delvis på olika tider. När pandemin är över, blir det ännu viktigare att göra strukturella ändringar som höjer hållbarheten inom kommunsektorn.

Från och med 2020 förväntas omkostnaderna öka med cirka 4 procent per år. Utgifterna ökar på grund av ökade social- och hälsovårdsutgifter till följd av en åldrande befolkning, de utgiftsökningar som i enlighet med regeringsprogrammet för statsminister Marins regering ska utvidga verksamheten inom den kommunala ekonomin och merkostnaderna för coronapandemin. Kommunsektorn har stor betydelse vid hanteringen av krisen.

Coronaviruspandemin ökar direkt utgifterna för social- och hälsovården och räddningsväsendet, men har också flera indirekta konsekvenser. Å andra sidan ger vissa verksamheter även besparingar till exempel när en del icke-brådskande åtgärder inom hälso- och sjukvården skjuts upp och en del anställda inom kommunsektorn permitteras medan krisen pågår. På grund av coronapandemin har en ytterligare utgiftspost på 300 miljoner euro 2020 beaktats i omkostnaderna. Dessutom omfattar utvecklingsprognosen kommunernas egna anpassningsåtgärder till ett belopp av cirka 150 miljoner euro i stället för 360 miljoner euro som avses i enkäten om besparingar. År 2020 beräknas kostnadsnivån inom kommunsektorn stiga med 1,7 procent.

Personalkostnaderna utgör den största kostnadsposten för kommunsektorn. Därför har löneuppgörelserna för kommunsektorn stor betydelse för hur den kommunala ekonomin utvecklas. De kommunala tjänste- och arbetskollektivavtalen gick ut vid utgången av mars, men något resultat har ännu inte uppnåtts i förhandlingarna. Därför har inkomstutvecklingen inom kommunsektorn antagits följa den allmänna inkomstutvecklingen på arbetsmarknaden. Inkomstutvecklingen 2020 kommer att skilja sig från den allmänna inkomstutvecklingen, eftersom inkomsterna kommer att stiga i högre grad inom kommunsektorn än på den allmänna arbetsmarknaden till följd av återinförandet av nedskärningen i semesterpenningen inom den offentliga sektorn.

De begränsande åtgärder som vidtagits på grund av coronaviruset sänker verksamhetsintäkterna inom den kommunala ekonomin. Förlusten av avgiftsintäkter och försäljningsintäkter har antagits vara cirka 200 miljoner euro. Förlusten kan förbli lägre än förväntat på grund av nedskärningen i den icke-brådskande vården. Totalt sjunker verksamhetsintäkterna något jämfört med 2019. Till följd av ökade omkostnader och minskade verksamhetsintäkter minskar verksamhetsbidraget inom den kommunala ekonomin med cirka 5,7 procent. Det har uppskattats att coronapandemin försämrar verksamhetsbidraget inom den kommunala ekonomin med 500–700 miljoner euro 2020.

Mer än hälften av intäkterna inom den kommunala ekonomin utgörs av skatteintäkter. Konjunktoren försvagas snabbt, vilket gör att skatteintäkterna minskar avsevärt. Skatteintäkterna 2020 minskar också på grund av förseningarna till följd av betalningsarrangemangen för beskattningen. På grund av förseningarna överförs cirka 550 miljoner euro av kommunernas skatteintäkter från 2020 till 2021. Den tidsmässiga störningen i skatteintäkterna till följd av betalningslättnaderna korrigeras via statsbidragen till kommunerna. År 2020 ökar statsandelarna för basservice avsevärt bland annat till följd av indexförhöjning, minskning av nedskärningen i statsandelen i anslutning till konkurrenskraftsavtalet och nya och mer omfattande åligganden enligt regeringsprogrammet. Ändringen av statsandelen innebär dock inte i sin helhet att den kommunala ekonomin förstärks, utan en stor del av ökningen av statsandelen motsvarar antingen minskningen i andra intäkter eller ökningen i kostnaderna.

Coronapandemin medför osäkerhet för investeringsklimatet och försvårar tillgången till investeringsvaror, vilket i sin tur leder till en minskad investeringsvolym I Finland kan åtgärderna för att begränsa rörligheten för arbetskraft också utgöra ett hinder för bygginvesteringar. De osäkra utsikterna kan göra att vissa investeringar skjuts upp eller förhindras.

År 2020 ökar utgifterna i den kommunala ekonomin betydligt snabbare än förut. Kassaflödet i verksamheten och för investeringarnas del kommer att vara -3,3 miljarder euro. I utvecklingen har hänsyn inte tagits till statens tredje tilläggsbudgetproposition. Om den kommunala ekonomin stöddes med ungefär en miljard euro genom den tredje tilläggsbudgetpropositionen, skulle kassaflödet i verksamheten och för investeringarnas del vara cirka -2,3 miljarder euro.

Tabell 7. Den kommunala ekonomins utveckling till 2024, enligt kommunernas bokföring, miljarder euro (enligt verkliga priser)

	2019	2020	2021	2021	2023	2024
Resultatbildning						
1. Verksamhetsbidrag	-29,8	-31,5	-32,2	-33,3	-34,4	-35,7
2. Skatteintäkter	23,0	22,4	24,5	24,4	25,1	25,8
3. Statsandelar, driftsekonomin	8,7	10,3	9,6	10,5	10,9	11,3
4. Finansiella intäkter och kostnader, netto	0,3	0,4	0,3	0,2	0,1	0,0
5. Årsbidrag	2,2	1,5	2,2	1,8	1,8	1,4
6. Avskrivningar	-2,9	-3,0	-3,1	-3,2	-3,3	-3,4
7. Extraordinära poster, netto	0,4	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
8. Räkenskapsperiodens resultat	-0,3	-1,3	-0,8	-1,2	-1,4	-1,8
Finansiering						
9. Årsbidrag	2,2	1,5	2,2	1,8	1,8	1,4
10. Extraordinära poster	0,4	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
11. Korrektivposter till internt tillförda medel	-0,7	-0,6	-0,6	-0,6	-0,6	-0,6
12. Intern finansiering, netto	1,9	1,0	1,7	1,3	1,3	0,9
13. Investeringar i anläggningstillgångar	-5,3	-5,5	-5,7	-5,6	-5,5	-5,5
14. Finansieringsandelar och försäljningsintäkter	1,2	1,2	1,1	1,1	1,1	1,1
15. Investeringar, netto	-4,1	-4,3	-4,5	-4,4	-4,3	-4,3
16. Finansieringsbehov (intern finansiering - investeringar)	-2,3	-3,3	-2,8	-3,1	-3,1	-3,4
17. Lånebestånd	21,9	25,5	28,7	32,1	35,4	39,2
18. Likvida medel	6,3	6,8	7,3	7,8	8,3	8,8
19. Nettoskuld (lån - likvida medel)	15,6	18,7	21,3	24,2	27,1	30,3

Utgifterna i den kommunala ekonomin

Ökningen i omkostnaderna inom den kommunala ekonomin förväntas avta till 2,4 procent 2021 när de ytterligare satsningar som krävs för att hantera coronapandemin uteblir. Risken är dock att detta års vårdköer inom hälso- och sjukvården hanteras framför allt 2021. Åren 2022–2024 ökar omkostnaderna med cirka 3,1 procent om året. Orsaker till ökningen är det ökade servicebehovet på grund av den åldrande befolkningen och kommunernas mer omfattande åligganden. Sedan hösten 2019 har man justerat upp konsekvensbedömningarna av kostnaderna för de mest relevanta åtgärderna som ingår i regeringsprogrammet och som påverkar den kommunala ekonomin, dvs. höjningen av personaldimensioneringen inom äldreomsorg och förlängningen av läroplikten. Kostnadsutvecklingen beskrivs av prisindexet för basservicen och under utvecklingsåren är indexet i genomsnitt 2,2 procent.

Investeringarna inom den kommunala ekonomin är på en synnerligen hög nivå sett till den historiska utvecklingen. Antalet bygglov inom vårdsektorn och undervisningssektorn och för olika byggnader har ökat, varför fler byggstarter är att vänta. Å andra sidan kan den försvagade konjunkturen och de dystra utsikterna för den kommunala ekonomin fördröja och stoppa slutliga investeringsbeslut, eftersom behovet att prioritera investeringar betonas ytterligare.

Under utvecklingsperioden antas volymen investeringar fortfarande ligga på en relativt hög nivå, medan det mest aktiva sjukhusbyggandet förväntas avta något i slutet av perioden. Investeringsstrycket inom den kommunala ekonomin bedöms dock även framöver vara fortsatt högt, eftersom de pågående byggprojekten sträcker sig över flera år. Dessutom kommer investeringsstrycket att vara fortsatt betydande bland annat på grund av byggnadernas ålder och migrationen.

Inkomsterna i den kommunala ekonomin

Inkomsterna i den kommunala ekonomin beräknas öka med 3,0 procent 2021. Trots att de störningar i avgiftsintäkterna och försäljningsintäkterna som beror på pandemin uteblir, krymper avgiftsintäkterna med cirka 45 miljoner euro till följd av reformen av klientavgifterna inom social- och hälsovården. Statsandelen för kommunal basservice höjs i motsvarande utsträckning. Åren 2022–2024 ökar verksamhetsintäkterna med cirka 1,9 procent om året.

Ökningen av kommunernas skatteintäkter tilltar betydligt nästa år när ekonomin normaliseras. Skatteintäkterna ökar även till följd av detta års betalningsarrangemang där en del skatter överförs till nästa år. I nuläget blir skattefinansieringen inom den kommunala ekonomin dock inte bättre, eftersom en motsvarande del, dvs. cirka 572 miljoner euro, dras av från statsbidragen.

Under ramperioden ökar utgifterna snabbare än inkomsterna inom den kommunala ekonomin. Det är inte bara konjunkturläget utan även strukturella problem som belastar den kommunala ekonomin. I och med att befolkningen åldras tilltar ökningen i social- och hälsovårdstjänsterna, och utvecklingen av skatteintäkterna försvagas. Enligt kalkylen över utgiftstrycket är kassaflödet i verksamheten och för investeringarnas del inom den kommunala ekonomin minus 2,8–3,4 miljarder euro under ramperioden. Därför fortsätter lånebeståndet också att öka i snabb takt.

Kommunernas skatteintäkter

Kommunernas skatteintäkter utgörs av kommunal-, fastighets- och samfundsskatter. Kommunalskatten har i genomsnitt stått för cirka 84 procent av skatteintäkterna, fastighetskatten för cirka 8 procent och samfundsskatten för cirka 8 procent. Kommunernas skatteintäkter förväntas uppgå till sammanlagt cirka 22,4 miljarder euro 2020. Jämfört med året innan ska skatteintäkterna minska med cirka 3 procent. Ökningen i skatteintäkterna kan särskilt förklaras med tidsmässiga faktorer, men även med hur intäkterna och sysselsättningsgraden har utvecklats. Under ramperioden påverkas skatteintäkterna av den djupa ekonomiska svackan och de stimulansåtgärder som vidtas under 2020 på grund av svackan. År 2020 kommer skatteintäkterna att ligga på en betydligt lägre nivå än under 2019. Dessutom erbjuds skattebetalarna tillfälligt möjlighet till ansöka om betalningsarrangemang enligt förmånligare villkor än normalt. Enligt beräkningen överförs sammanlagt 550 miljoner euro av kommunernas skatteintäkter till följd av denna möjlighet från 2020 till åren därpå. Enligt beräkningen ska merparten av de försenade skatterna inklusive räntorna betalas under 2021. Det är dock mycket svårt att beräkna det antal som ansöker om betalningsarrangemang, och därför kommer konsekvensbedömningarna att preciseras under året. År 2021 förväntas skatteintäkterna öka med 9,3 procent. Tabell 8 visar prognosen för kommunernas skatteintäkter 2021–2024.

Prognosen beaktar både skattebasutveckling som ingår i makroprognosen för samhälls-ekonomin och de ändringar i beskattningsgrunden som är kända.

De utbetalda lönerna utgör i genomsnitt 66 procent, pensionerna cirka 30 procent och de övriga intäkterna, bland annat dagpenningssinkomsterna, cirka 5 procent av skattebasen för kommunalskatt. Det förekommer emellertid stora skillnader i intäktsstrukturen mellan olika kommuner. Hur befolkningsstrukturen och sysselsättningsgraden utvecklas har en avgörande inverkan på skattebasen för enskilda kommuner och därigenom på hur intäkterna bildas. Nedan behandlas efter skatteslag de konsekvenser som olika lagändringar kommer att ha för kommunernas skatteintäkter under ramperioden. I texten hänvisas det till prognossiffrorna i tabellen. Kommunerna kompenseras enligt nettobelopp för de konsekvenser som ändringarna i beskattningsgrunderna har för skatteintäkterna. I fråga om samfundsskatten kompenseras kommunerna genom ändring av utdelningen i

skattesystemet. Kompensationerna för ändringarna i skattegrunderna för förvärvsinkomster betalas i sin tur genom ett separat anslagsmoment i budgeten för 2020.

Tabell 8. Kommunernas skatteintäkter 2021–2024, enligt kommunernas bokföring, miljoner euro

	2021	2022	2023	2024
Kommunalskatt	20 549	20 753	21 406	22 049
Samfundsskatt	1 986	1 730	1 789	1 791
Fastighetsskatt	1 970	1 915	1 936	1 955
Sammanlagt	24 505	24 398	25 131	25 795
Den genomsnittliga kommunalskattesatsen	19,97	19,97	19,97	19,97
Kommunernas andel av intäkterna från samfundsskatten	32,24	32,18	32,06	30,54

A. Kommunalskatt

Intäkterna från kommunalskatten beräknas vara cirka 20,5 miljarder euro under 2021, cirka 1,4 miljarder euro mer än under 2020. De påverkas av de ändringar i beskattningsgrunden som fastställs i regeringsprogrammet och av hur inkomsterna och sysselsättningsgraden utvecklas. Till följd av sänkningen vid betalningsarrangemang riktad till företag förväntas intäkterna från kommunalskatten minska med 422 miljoner euro 2020 och öka med 442 miljoner euro 2021.

Ändringarna av löntagarnas avgifter påverkar kommunalskattebasen, eftersom avgifterna med undantag för sjukvårdspremien kan dras av i beskattningen. Dessutom påverkas kommunalskattebasen av ändringar i förmåner som är bundna till folkpensionsindex. En indexförändring genom vilken skattebasen ökar bidrar inte nödvändigtvis till högre intäkter från kommunalskatten. Däremot kan indexförändringen till och med göra att intäkterna sjunker, eftersom pensionsinkomstavrdraget vid kommunalbeskattningen också är bundet till indexet, vilket innebär att pensionsinkomstavrdraget ökar. Ändringar i indexutvecklingen är inte ändringar i beskattningsgrunden. Därför påverkar en ändring av folkpensionsindexet inte heller de kompensationer som betalas för skatteförluster till kommunerna.

Som ändringar i beskattningsgrunden betraktas däremot indexjusteringar som görs i grunderna för beskattningen av förvärvsinkomster eller som motsvarar inflationsutvecklingen och som enligt prognoskalkylen ska göras varje år. Därför kompenseras kommunerna för skatteförluster som beror på sådana indexjusteringar. En indexjustering av grunderna för beskattningen av förvärvsinkomster ingår som ett tekniskt antagande också i skatteintäktskalkylen för 2024. Den justering som kompenserar för höjningen av inkomstnivåindexet minskar intäkterna från kommunalskatten med 163 miljoner euro 2021, med 150 miljoner euro 2022, med 156 miljoner euro 2023 och med 163 miljoner euro 2024.

Kommunalskattebasen förväntas minska något 2020 och öka från och med 2021 med i genomsnitt 2,0 procent om året under ramperioden. Ökningen i förvärvsinkomsterna förväntas vara obetydlig 2020. Löneinkomsterna krymper och arbetslöshetsförmånerna ökar. Under ramperioden ökar pensionsinkomsterna snabbare än löneinkomsterna, eftersom antalet pensionärer ökar och pensionssystemet mognar..

B. Samfundsskatt

År 2021 beräknas kommunernas intäkter från samfundsskatten uppgå till cirka 2,0 miljarder euro, vilket är cirka 560 miljoner euro mer än under 2020. Våren 2020 trädde sänkningen vid betalningsarrangemang i kraft, vilket förväntas minska och öka kommunernas intäkter från samfundsskatten med 45 miljoner euro 2020 respektive 2021. På grund av den kompensation som betalas via statsandelssystemet har denna ändring ingen inverkan på kommunernas intäkter från samfundsskatten. I detta skede har det bedömts att en ändring baserad på ett direktiv av beskattningen av vissa gränsöverskridande omvända hybridarrangemang har en obetydlig inverkan på samfundsskatteutfallet när ändringen träder i kraft 2021.

Prognosen för intäkterna från samfundsskatten bygger på den samfundsskatt som fastställts 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 förväntas minska med 13,5 procent under 2020 och öka med i genomsnitt 3,5 procent under 2021–2024. Intäkterna från samfundsskatten är känsliga för konjunkturutvecklingen. Förändringar i den ekonomiska tillväxten och företagets resultat kan orsaka betydande ändringar i intäkterna.

C. Fastighetsskatt

Intäkterna från fastighetsskatten kommer att vara cirka 2 miljarder euro 2021. Till följd av sänkningen vid betalningsarrangemang förväntas intäkterna från fastighetsskatten minska under 2020 och öka i motsvarande mån med 80 miljoner euro under 2021. Det projekt för utveckling av fastighetsskatten som fastställs i regeringsprogrammet pågår fortfarande. Nästa steg är att förnya metoderna för värdering av både mark och byggnader. Avsikten är att beskattningsvärdena enligt det nya systemet tas i bruk i fastighetsbeskattningen för 2022. I anslutning till reformen av fastighetsskatten ska fastighetsbeskattningen av vindkraftverk till havs sänkas och de områden som skyddas med stöd av naturvårdslagen befrias från fastighetsskatt.

5.3 Trycket på att anpassa ekonomin, enligt kommungrupp

Enligt kommunallagen ska kommunekonomiprogrammet innehålla en bedömning av förändringarna i kommunernas strukturella saldon både utifrån utsikterna för hela landet och enligt kommungrupp. I programmet beskrivs balansen i finansieringen av kommunerna med hjälp av begreppet kassaflödet i verksamheten och för investeringarnas del. Enklare uttryckt beskriver detta nyckeltal trycket på att öka lånebeståndet (ett negativt nyckeltal) eller den kalkylerade möjligheten till bland annat låneamorteringar eller sänkningar av skattesatsen (ett positivt nyckeltal).

I tabellerna 9–13 presenteras kalkyler över kommunernas strukturella saldon 2020–2024 och kommunernas tryck på att höja inkomstskattesatsen enligt kommunstorleksgrupp 2021–2024. Kalkylerna grundar sig på finansministeriets kommunspecifika uppskattningar av utvecklingen av skatteintäkterna och statsandelarna utgående från utvecklingen i hela landet och av den skatteintäktsbaserade utjämningen av statsandelar. Förändringen i verksamhetsbidraget har beräknats utifrån förändringen i befolkningsstrukturen 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 i olika kommuner. Vad gäller undervisningskostnaderna antas det att en kommun inte på kort sikt kan anpassa det minskande elevantalet till kostnaderna och att den befintliga kostnadsstrukturen därför förblir oförändrad. I granskningen har hänsyn inte tagits till de kommunernas egna åtgärder som inverkar på verksamhetsbidraget, vilket i synnerhet i slutet av granskningsperioden kan medföra stora skillnader jämfört med de faktiska siffrorna.

I fråga om nettoinvesteringarna har ett genomsnitt för tre år beräknats för en enskild kommun utifrån bokslutsuppgifterna för 2018, bokslutsprognosen för 2019 och budgetuppgifterna för 2020. Baserat på genomsnittet har utvecklingen för kommunens nettoinvesteringar beräknats med beaktande av den prognosticerade förändringen i hela landet. Det kommunspecifika genomsnittet per kommun har utvecklats enligt den prognosticerade årsförändringen i hela landet sedan 2019. De finansiella utgifterna respektive intäkterna beräknas baserat på den prognosticerade förändringen i hela landet från och med 2019. Statsandelarna för undervisnings- och kulturverksamhet för 2020–2024 bygger på den senaste informationen. Inga ändringar har gjorts i kommunernas inkomst- och fastighetsskattesatser. Samkommunerna har inte tagits med i prognosmodellen. Kalkylerna innehåller inte heller några antaganden om social- och hälsovårdsreformen.

Kalkylerna enligt kommun bygger i stort sett på den prognosticerade förändringen i hela landet och Statistikcentralens befolkningsprognos för kommunerna. Det är klart att kalkylerna är mycket osäkra och siffrorna för enskilda kommuner inte ska tolkas på ett entydigt sätt. För närvarande är den osäkerhet som föranleds av coronaviruset stor i fråga om

uppgifterna för 2020, särskilt vad gäller verksamhetsbidraget och inkomstskatteutfallet. En granskning enligt kommunstorleksgrupp anger dock i vilken riktning ekonomin i olika kommuner har utvecklats och befinner sig nu, och därför är det ändamålsenligt att granska den utvecklingen.

Trycket på en ekonomisk anpassning är stort i nästan alla kommunstorleksgrupper

Kassaflödet i verksamheten och för investeringarnas del (den finansiella balansen) varierar stort mellan kommunstorleksgrupperna under de år som granskas (tabell 9). Kassaflödet i verksamheten och för investeringarnas del bedöms bli betydligt svagare på riksnivå 2020. En betydande orsak till detta är den undantagssituation som coronaviruset har orsakat och som i prognosen särskilt avspeglas som minskat skatteutfall i kommunerna och som tryck på att öka verksamhetsbidraget. Särskilt förväntas situationen avspeglas i kommuner med över 100 000 invånare och i kommuner med färre än 2 000 invånare. I dessa kommuner är förändringen mellan 2019 och 2020 störst.

En granskning av tabell 9 visar att kassaflödet i verksamheten och för investeringarnas del, enligt beräkningen, kommer att förbättras något i kommunstorleksgruppen med 40 001–100 000 invånare jämfört med läget 2019. Skatteintäkterna i denna kommunstorleksgrupp beräknas minska med cirka 50 euro per invånare, medan skatteintäkterna i hela landet beräknas minska med cirka 120 euro per invånare. Dessutom förväntas förändringen i verksamhetsbidraget vara mindre i den aktuella gruppen än i det övriga landet (omkring 245 euro per invånare respektive 310 euro per invånare) och statsandelarna utvecklas något bättre (omkring 320 euro per invånare respektive 300 euro per invånare). Nettoinvesteringarna förväntas också minska 2020 jämfört med 2019. En förklaring till läget är även kassaflödet i verksamheten och för investeringarnas del i den aktuella kommunstorleksgruppen 2019 (minst jämfört med alla andra kommunstorleksgrupper).

Tabell 9. Uppskattning av kommunernas kalkylerade avvikelser från den finansiella jämvikten (kassaflödet i verksamheten och för investeringarnas del) 2019–2024 enligt kommunstorleksgrupp, miljoner euro och euro per invånare²

Kassaflöde i verksamheten och för investeringarnas del	(miljoner euro)						(euro per invånare)					
	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Över 100 000 invånare (tot. 2 195 437 invånare och 9 kommuner)	-490,1	-1 054,4	-780,7	-910,0	-916,4	-1 121,4	-223	-476	-349	-403	-403	-489
40 001–100 000 invånare (tot. 1 011 916 invånare och 17 kommuner)	-469,2	-391,5	-321,2	-395,7	-378,2	-449,0	-464	-387	-318	-392	-375	-446
20 001–40 000 invånare (tot. 818 157 invånare och 30 kommuner)	-135,5	-315,2	-279,0	-339,9	-340,0	-413,6	-166	-387	-343	-419	-420	-513
10 001–20 000 invånare (tot. 594 162 invånare och 41 kommuner)	-164,0	-248,2	-213,0	-252,7	-243,9	-287,7	-276	-420	-362	-431	-418	-496
5 001–10 000 invånare (tot. 532 719 invånare och 73 kommuner)	-172,6	-199,2	-166,7	-210,7	-197,4	-233,5	-324	-377	-318	-406	-384	-458
2 001–5 000 invånare (tot. 295 019 invånare och 90 kommuner)	-80,0	-126,6	-104,6	-140,9	-130,4	-151,8	-271	-434	-364	-497	-465	-549
Under 2 000 invånare (tot. 47 998 invånare och 34 kommuner)	-10,8	-24,9	-20,5	-25,9	-24,4	-28,8	-225	-523	-436	-559	-531	-634
Fastlandsfinlands kommuner sammanlagt	-1 522	-2 360	-1 886	-2 276	-2 231	-2 686	-277	-429	-342	-413	-404	-486

År 2021 förväntas kassaflödet i verksamheten och för investeringarnas del bli bättre i alla kommunstorleksgrupper jämfört med 2020, eftersom skatteintäkterna framför allt förväntas öka (cirka 380 euro per invånare jämfört med 2020). Verksamhetsbidraget i procent förväntas också vara måttligare under 2021. Trots detta uppskattas kassaflödet i verksamheten och för investeringarnas del vara klart negativt i alla kommunstorleksgrupper. Under 2022–2024 verkar kassaflödet i verksamheten och för investeringarnas del bli svagare i alla kommunstorleksgrupper.

Det svagare kassaflödet i verksamheten och för investeringarnas del avspeglas naturligtvis även i kommunernas lånebestånd. Mellan 2019 och 2024 förväntas kommunernas lånebestånd per invånare öka med sammanlagt cirka 60 procent. Sett enligt

² I kalkylen användes befolkningsdata och Statistikcentralens befolkningsprognos för 2019 samt kommunindelningen 2020.

kommunstorleksgrupp är trycket på ökade lån högst i kommunerna med färre än 2 000 invånare. I dessa kommuner förväntas lånen öka med cirka 80 procent mellan 2019 och 2024.

I tabell 10 har förändringarna i kassaflödet i verksamheten och för investeringarnas del ställts i relation till intäkten per enhet av kommunalskattesatsen. Under granskningsperioden ökar det beräknade höjningstrycket i alla kommunstorleksgrupper. Utifrån beräkningarna har alla kommungrupper, särskilt kommunstorleksgruppen med färre än 5 000 invånare, tryck på att höja skattesatsen 2024. I denna kalkyl är det endast kommun som är föremål för granskning (omfattar kommunerna och deras affärsverk).

Särskilt vad gäller stora städer gäller det att komma ihåg att utvecklingen av koncernens aktiebolag har en stor inverkan på hur kommunens ekonomi utvecklas, vilket inte har beaktats i denna kalkyl.

Tabell 10. Uppskattning av kommunernas kalkylerade avvikelser från den finansiella jämvikten (kassaflödet i verksamheten och för investeringarnas del) och av det kalkylerade tryck på att höja skattesatsen som den finansiella jämvikten medför enligt kommunstorleksgrupp 2021–2024*

Det kalkylerade trycket på att höja skattesatsen (%)	2021	2022	2023	2024
Över 100 000 invånare (tot. 2 195 437 invånare och 9 kommuner)	1,7	1,9	1,9	2,2
40 001–100 000 invånare (tot. 1 011 916 invånare och 17 kommuner)	1,8	2,2	2,0	2,3
20 001–40 000 invånare (tot. 818 157 invånare och 30 kommuner)	1,8	2,2	2,2	2,6
10 001–20 000 invånare (tot. 594 162 invånare och 41 kommuner)	2,2	2,6	2,4	2,8
5 001–10 000 invånare (tot. 532 719 invånare och 73 kommuner)	2,0	2,5	2,3	2,7
2 001–5 000 invånare (tot. 295 019 invånare och 90 kommuner)	2,6	3,5	3,2	3,7
Under 2 000 invånare (tot. 47 998 invånare och 34 kommuner)	3,3	4,1	3,8	4,4
Fastlandsfinlands kommuner sammanlagt, utgångsnivå 19,96 (2020)	1,8	2,2	2,1	2,4

* I tabellen användes befolkningsdata för kommunerna 2019 och kommunindelningen 2020.

I de olika kommunstorleksgrupperna kan det kalkylerade trycket på att höja kommunalskattesatsen naturligtvis förklaras med den allmänna ekonomiska utvecklingen och även med variationerna i intäkten av kommunalskattesatsen. Intäkten av kommunalskattesatsen varierar betydligt efter kommun och kommunstorleksgrupp. År 2020 uppgår intäkten av en skattesats i kommunstorleksgruppen med färre än 5 000 invånare till cirka 125 euro per invånare, medan den i gruppen med över 100 000 invånare uppgår till cirka 194 euro per invånare. Detta förklarar delvis de största städernas mindre behov att höja skattesatsen jämfört med de övriga kommunernas motsvarande behov.

Kommuner med negativt årsbidrag och underskott förväntas öka

Tabell 11 visar antalet kommuner med negativt årsbidrag. Utifrån bokslutsprognoserna hade 56 kommuner ett negativt årsbidrag 2019. Utifrån kalkylen ökar antalet kommuner med negativt årsbidrag till 80 kommuner 2020. Läget verkar bli bättre 2021, då antalet kommuner med negativt årsbidrag förväntas vara omkring 50. Läget förbättras framför allt till följd av att skatteintäkterna ökar jämfört med 2020. Antalet kommuner med negativt årsbidrag förväntas öka igen 2022–2024 och 40 procent av kommunerna i Fastlandsfinland förväntas ha negativa årsbidrag i slutet av ramperioden.

Tabell 11. Kommuner med negativt årsbidrag och underskott 2018–2024

	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Negativt årsbidrag, st.	43	56	82	53	95	88	121
Underskott i balansräkningen, st.	40	67	101	137	167	184	209

Under tidigare år har kommunerna med negativt årsbidrag vanligen varit kommuner med ett litet invånarantal. Läget verkar inte heller ha förändrats enligt denna beräkning (tabell 12). Under ramperioden verkar antalet kommuner med negativt årsbidrag öka framför allt i kommunstorleksgrupperna med färre än 10 000 invånare. Enligt beräkningen ska nästan hälften av kommunerna med färre än 10 000 invånare ha negativa årsbidrag i slutet av ramperioden.

Tabell 12. Kommuner med negativt årsbidrag 2019–2024 enligt kommunstorleksgrupp

Kommuner med negativt årsbidrag, st.	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Över 100 000 invånare (tot. 2 195 437 invånare och 9 kommuner)	0	2	1	2	2	3
40 001–100 000 invånare (tot. 1 011 916 invånare och 7 kommuner)	3	2	1	2	2	3
20 001–40 000 invånare (tot. 818 157 invånare och 30 kommuner)	5	4	2	6	7	11
10 001–20 000 invånare (tot. 594 162 invånare och 41 kommuner)	7	5	2	4	4	9
5 001–10 000 invånare (tot. 532 719 invånare och 73 kommuner)	10	20	12	26	24	32
2 001–5 000 invånare (tot. 295 019 invånare och 90 kommuner)	18	33	26	40	36	46
Under 2 000 invånare (tot. 47 998 invånare och 34 kommuner)	13	16	9	15	13	17
Fastlandsfinlands kommuner sammanlagt	56	82	53	95	88	121

Antalet kommuner med underskott i balansräkningen förväntas också öka (tabell 13). Trots att årsbidragen förväntas bli bättre 2021 verkar antalet kommuner med underskott öka, eftersom årsbidraget förväntas ligga under avskrivningsnivån i de flesta kommuner (över 80 procent). Under ramperioden förväntas antalet kommuner med underskott öka och under 2024 ska mer än två tredjedelar av kommunerna i Fastlandsfinland visa underskott.

Tabell 13 visar enligt kommunstorleksgrupp antalet kommuner som utifrån beräkningen har underskott i balansräkningen. Utifrån beräkningen ska antalet kommuner med underskott öka i varje kommunstorleksgrupp under ramperioden. Utifrån beräkningen ska mer än hälften av kommunerna med underskott i slutet av ramperioden utgöras av kommuner med färre än 10 000 invånare. Ungefär 80 procent av kommunerna med över 40 000 invånare ska visa underskott.

Tabell 13. Kommuner med underskott i balansräkningen 2019–2024 enligt kommunstorleksgrupp, st.

Underskott i balansräkningen	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Över 100 000 invånare (tot. 2 195 437 invånare och 9 kommuner)	0	2	3	4	5	5
40 001–100 000 invånare (tot. 1 011 916 invånare och 17 kommuner)	7	12	14	14	15	16
20 001–40 000 invånare (tot. 818 157 invånare och 30 kommuner)	8	9	18	21	22	23
10 001–20 000 invånare (tot. 594 162 invånare och 41 kommuner)	9	17	20	22	25	28
5 001–10 000 invånare (tot. 532 719 invånare och 73 kommuner)	13	25	35	46	50	56
2 001–5 000 invånare (tot. 295 019 invånare och 90 kommuner)	24	27	34	46	51	62
Under 2 000 invånare (tot. 47 998 invånare och 34 kommuner)	6	9	13	14	16	19
Fastlandsfinlands kommuner sammanlagt	67	101	137	167	184	209

Med tanke på utvärderingsförfarandet i fråga om kommuner som har en speciellt svår ekonomisk ställning (det så kallade kriskommunförfarandet) ska utvecklingen ovan leda till att 3–4 kommuner eventuellt kommer att omfattas av förfarandet 2020 utifrån underskottet i koncernens balansräkning (underskottskriteriet två år i rad: -500 respektive -1 000 euro per invånare) i koncernbokslutet för 2018 respektive 2019. Antalet kommuner som kommer att omfattas av utvärderingsförfarandet bedöms öka 2021–2024. Enligt 110 § i kommunallagen ska ett underskott i kommunens balansräkning för 2015 täckas senast 2020 eller, om underskottet var mer än 500 euro per invånare, senast 2022. Enligt utvecklingsprognosen kan 7–8 kommuner vara tvungna att genomgå ett utvärderingsförfarande 2021, när bokslutet för 2020 slutgiltigt har godkänts.

Bilaga 1. Den totalekonomiska utvecklingen och vissa bakgrundsantaganden

	2019	2020	2021	2022	2023	2024
BNP och sysselsättning						
BNP:s värde, miljarder euro	240,1	229,4	236,6	244,2	251,2	258,0
BNP, volymförändring, %	1,0	-5,5	1,3	1,3	1,0	0,8
Antalet sysselsatta, förändring, %	1,0	-2,0	-0,1	0,5	0,0	0,0
Arbetslöshetsgrad, %	6,7	8,0	8,1	7,9	7,8	7,8
Sysselsättningsgrad (15–64-åringar), %	72,5	71,2	71,3	71,7	71,8	71,8
Lönesumma, förändring, %	3,1	-2,0	2,7	2,8	2,5	2,5
Pensionsinkomster, förändring, %	3,6	3,9	3,2	3,5	3,5	3,4
Priser och kostnader, %						
Allmän inkomstnivå, förändring	2,4	1,9	2,5	2,3	2,4	2,5
Kommunernas inkomstnivå, förändring	3,5	2,5	2,5	2,3	2,4	2,5
Konsumentpriser, förändring	1,0	0,7	1,3	1,5	1,5	1,6
Byggnadskostnadsindex	1,0	1,4	1,9	2,0	2,2	2,3
Basprisindex för hemmamarknadsvaror	1,0	1,3	1,9	2,1	2,2	2,2
Statsandelsindex:						
Prisindex för basservicen ¹⁾ , förändring	2,1	1,7	2,3	2,1	2,2	2,3
Statsandelsindex utan frysning, förändring	1,4	1,4	2,3	2,1	2,2	2,3
1) Prisindex för basservicen, där återinförandet av semesterpenningen 2019 och 2020 har beaktats						
Kommunarbetsgivarens socialskyddsavgifter, %						
Sjukförsäkringsavgift	0,8	1,3	1,5	1,4	1,4	1,4
Arbetslöshetsförsäkringspremie	2,0	1,6	1,6	1,6	1,6	1,6
Pensionsavgift (KomPL)	21,2	20,8	20,8	20,8	20,8	20,8
Lärarnas pensionsavgift	16,8	16,3	16,3	16,3	16,3	16,3
Övriga socialförsäkringsavgifter	0,7	0,7	0,7	0,7	0,7	0,7
Kommunarbetsgivarens avgifter sammanlagt	24,6	24,4	24,6	24,5	24,5	24,5
De försäkrades socialskyddsavgifter, %						
Löntagares arbetslöshetsförsäkringspremie	1,5	1,3	1,3	1,3	1,3	1,3
Löntagares pensionsavgift, under 53 år	6,8	7,2	7,2	7,2	7,2	7,2
Löntagares pensionsavgift, över 53 år	8,3	8,7	8,7	8,7	8,7	8,7
Poängtal för ArPL-index	2 585	2 617	2 640	2 682	2 727	2 773
ArPL-index, förändring	1,5	1,2	0,9	1,6	1,7	1,7
Poängtal för FPL-index	1 617	1 633	1 643	1 666	1 691	1 716
FPL-index, förändring	0,0	1,0	0,6	1,4	1,5	1,5

Bilaga 2. Kommunernas och samkommunernas utgifter 2019–2024, miljarder euro, enligt verkliga priser

	2019	2020	2021	2021	2023	2024
1. Omkostnader	39,3	41,0	42,0	43,2	44,5	46,0
Personalkostnader sammanlagt	21,0	21,7	22,2	22,8	23,4	24,0
Löner och arvoden	16,8	17,4	17,8	18,2	18,7	19,2
Lönebikostnader	4,2	4,3	4,5	4,6	4,7	4,8
Köp	14,3	15,2	15,5	16,0	16,6	17,4
Understöd	2,4	2,5	2,6	2,6	2,7	2,8
Övriga omkostnader	1,6	1,7	1,7	1,8	1,9	1,9
2. Verksamhetsintäkter	9,5	9,5	9,7	9,9	10,1	10,3
3. Verksamhetsbidrag (=2-1)	-29,8	-31,5	-32,2	-33,3	-34,4	-35,7
4. Finansiella utgifter, brutto	0,4	0,3	0,3	0,4	0,5	0,6
5. Investeringar, brutto	5,3	5,5	5,7	5,6	5,5	5,5
6. Bruttoutgifter (1+4+5)	45,0	46,8	48,0	49,2	50,5	52,1
7. Bruttonationalprodukt, miljarder euro	240,1	229,4	236,6	244,2	251,2	258,0
8. Omkostnader, % av BNP	16,4	17,9	17,7	17,7	17,7	17,8
9. Bruttoutgifter, % av BNP	18,7	20,4	20,3	20,1	20,1	20,2
10. Totalinkomster, % av BNP	17,9	19,2	19,3	19,1	19,1	19,1
11. Verksamhetsintäkter, % av omkostnaderna	24,1	23,1	23,2	23,0	22,7	22,4
Anställda inom kommunsektorn, 1 000 personer	418	423	423	424	424	425



VALTIOVARAINMINISTERIÖ
FINANSMINISTERIET

FINANSMINISTERIET

Snellmansgatan 1 A
PB 28, 00023 STATSRÅDET
Telefon 0295 160 01
finansministeriet.fi

ISSN 1797-9714 (pdf)

ISBN 978-952-367-314-4 (pdf)

Juni 2020