



FINANSMINISTERIET

Kommunekonomiprogrammet 2016–2019, hösten 2015

Finansministeriets publikationer – 35b/2015



Kommunärenden



FINANSMINISTERIET

Kommunekonomiprogrammet 2016–2019, hösten 2015



Finansministeriets publikationer – 35b/2015



4041 0017
Trycksak

FINANSMINISTERIET

PB 28 (Snellmansgatan 1 A) 00023 STATSRÅDET

Telefon 0295 16001 (växeln)

Internet: www.finansministeriet.fi

Layout:

Statsrådets förvaltningsenhet / enheten för informationsstöd och publikationer/Pirkko Ala-Marttila

Presentationsblad

Utgivare och datum	Finansministeriet, oktober 2015	
Författare	Finansministeriet, kommun- och regionförvaltningsavdelningen	
Publikationens titel	Kommunekonomiprogrammet 2016–2019	
Publikationens andra versioner	Publikationens språkversioner: finska: Kuntatalousohjelma 2016–2019 (35a/2015)	
Publikationsserie och nummer	Finansministeriets publikationer 35b/2015	
Beställningar/distribution	Publikationen finns i PDF-format på www.vm.fi/svenska .	
ISBN 978-952-251-717-3 (PDF) ISSN 1797-9714 (PDF)	Sidor 84	Språk Svenska

Sammandrag

Kommunekonomiprogrammet för 2016–2019 täcker statsminister Juha Sipiläs hela regeringsperiod. Programmet har utarbetats i anslutning till regeringens plan för de offentliga finanserna. I kommunekonomiprogrammet som utarbetades våren 2015 i samband med den tekniska ramen gjorde man en grundlig utredning över läget med kommunekonomin (Finansministeriets publikation – 16a/2015). Höstens kommunekonomiprogram kompletterar denna utvärdering och läget för kommunalekonomin beskrivs utifrån den nyaste information som blivit tillgänglig efter våren.

Kommunekonomiprogrammet fokuserar på granskningen av utvecklingsutsikterna för kommunalekonomin. Utvecklingsutsikterna beskrivs med hänsyn till de åtgärder som fastslagits i regeringens plan för de offentliga finanserna och i budgetpropositionen för 2016, och som berör kommunerna och kommunernas ekonomi. Konsekvenserna av dessa åtgärder har utvärderats förutom med tanke på kommunalekonomin som helhet, även med hänsyn till kommunstorleksgrupper samt ur finansieringsprincipsperspektiv. Dessutom har man prognostiserat antalet kommuner med underskott eller negativ årstäckning, och uppskattat de kommunala konsekvenserna med budgetpropositionen för 2016 samt förverkligandet av finansieringsprincipen. Läget för kommunalekonomin har utvärderats på basis av kommuners och samkommuners preliminära bokslutsuppgifter från 2014.

Regeringen har, i enlighet med förordningen om planen för de offentliga finanserna, fastställt ett balansmål för kommunalekonomin i höstens plan för de offentliga finanserna. Enligt målet ska underskottet inom kommunalekonomin vara högst ½ procent i förhållande till totalproduktionen år 2019.

Kommunekonomiprogrammet har beretts av ett sekretariat som utsetts av finansministeriet, och som har representation från samtliga ministerier som bereder lagstiftning och statliga åtgärder som gäller kommunernas ekonomi och verksamhet, liksom även från Finlands Kommunförbund. Finansministeriets ekonomiska avdelning har berett en utvecklingsprognos för kommunalekonomin, den presenteras i programmet med hjälp av begrepp som används inom kommunalräkenskaper. Regeringen har behandlat kommunekonomiprogrammet vid budgetmanglingen. Förhandlingarna mellan staten och kommunerna har genomförts vid delegationen för kommunal ekonomi och kommunal förvaltning, samt vid ekonomisektionen som utför det beredande arbetet.

Sammandrag

Lägesbild av den kommunala ekonomin och dess utmaningar

Den kommunala ekonomin har under de senaste åren präglats av en fortgående åtstramning på grund av det svaga konjunkturläget och den allt långsammare ökningen i skatteinkomsterna, saneringen av statsfinanserna, utökade uppgifter och skyldigheter för kommunerna, migrationen och en gradvis ökning av kostnaderna till följd av den åldrande befolkningen. Kommunerna och samkommunerna har gjort inbesparingar och effektiviserat sin verksamhet under de senaste åren. Även om skillnaderna mellan olika kommuner är stora, har den kommunala ekonomin som helhet bokföringsmässigt sett befunnit sig i balans under de senaste åren. Årsbidraget har med undantag av ett par år varit större än avskrivningarna på anläggningstillgångar. Också 2014 räckte kommunernas och samkommunernas årsbidrag (2,9 miljarder euro) till för att täcka avskrivningarna.

Trots den strama ekonomiska situationen har kommunernas investeringar hela tiden ökat. Det allt mindre spelrummet inom driftsekonomin har lett till att investeringarnas självfinansieringsandel har minskat inom den kommunala ekonomin, vilket har lett till att kommunernas skuldsättning fortsätter att stiga varje år. Kommunerna har också varit tvungna att skärpa sin beskattning. Nyckeltalet för *verksamhetens och investeringarnas kassaflöde*, som beskriver kommunernas och samkommunernas finansiella ställning, har senast varit positivt 2006. Åren 2010–2014 räckte kassaflödet inom verksamheten i två av tre kommuner inte till för att täcka nettoinvesteringarna. De årliga fluktuationerna i de enskilda kommunernas finansiella ställning har emellertid varit stora.

I kommunekonomiprogrammet våren 2015 slog man fast att det krävs betydande åtgärder som stärker den kommunala ekonomin och dämpar skuldökningen för att en stabil kommunal ekonomi ska kunna säkerställas. Utifrån den dåvarande ekonomiska prognosen och under förutsättning att inga nya åtgärder vidtas gjordes bedömningen att årsbidraget gradvis kommer att sjunka och vara 1,8 miljarder euro 2019 och att differensen mellan årsbidraget och avskrivningarna på anläggningstillgångar kommer att öka varje år. Inbegripet de investeringar som ingick i prognosen i vårens kommunekonomiprogram kommer skulderna i den kommunala ekonomin att öka från ca 16,5 miljarder euro 2014 till 25 miljarder euro före 2019.

De ekonomiska prognoserna som offentliggjorts sedan våren 2015 ger antydningar om att det ekonomiska läget hållits svårt. På lång sikt finns det inte några tydliga tecken på att den ekonomiska tillväxten håller på att återhämta sig, utan prognoserna är historiskt

sett synnerligen blygsamma. Det här har negativa återverkningar på sysselsättnings- och arbetslöshetsutvecklingen och påverkar också kommunernas skatteinkomster och omkostnader. Det svåra ekonomiska läget inom hela den offentliga sektorn och att de offentliga finanserna är i farozonen för att EU ska sätta in förfarandet vid alltför stora underskott och skulder skapar dessutom ett nytt slags tryck på den kommunala ekonomin. Detta framstår särskilt tydligt i det nya styrsystemet för den offentliga sektorn, där såväl utvecklingen i den offentliga ekonomin som helhet som i dess undersektorer kontrolleras på ett mera samordnat och målinriktat sätt.

Regeringen vill stärka den kommunala ekonomin på flera sätt

Regeringen strävar efter att balansera de offentliga finanserna och som ett led i det arbetet också den kommunala ekonomin genom ett flertal åtgärder som kommer att sättas in både under den pågående valperioden och på längre sikt. I bilaga 6 till regeringsprogrammet ingår åtgärder i syfte att ge kostnadsbesparingar eller stärka inkomstunderlaget under perioden 2016–2019. Dessa åtgärder sätts företrädesvis in under de närmaste åren. De åtgärder enligt bilagan som har införts i planen för de offentliga finanserna har också beaktats i kommunekonomiprogrammet.

Regeringen har som mål att gallra bland kommunernas uppgifter och skyldigheter och på så sätt sänka kommunernas kostnader med 1 miljard euro. Åtgärdsprogrammet, som är under beredning, sträcker sig över valperioden, men spareffekterna väntas uppstå redan under den pågående valperioden. Spareffekterna har inte beaktats i kommunekonomiprogrammet.

Genom att överföra ansvaret för anordnandet av social- och hälsovårdsservice från kommunerna till de nya självstyrande områdena strävar man efter att göra betydande besparingar i de offentliga finanserna på lång sikt. När det gäller den kommunala ekonomin lindrar reformen på lång sikt det utgiftstryck som skapas av att befolkningen blir allt äldre. Någon uppskattning av vilka effekter social- och hälsovårdsreformen och åtgärderna enligt regeringsprogrammet kommer att ha på produktiviteten ingår inte i kommunekonomiprogrammet.

Ett balansmål för den kommunala ekonomin och en utgiftsbegränsning för statens åtgärder

Regeringen har i enlighet med förordningen om en plan för de offentliga finanserna ställt upp ett balansmål också för den kommunala ekonomin i sin plan för de offentliga finanserna hösten 2015. Enligt målet får underskottet i det som enligt nationalräkenskaperna är lokalförvaltningssektorn (den kommunala ekonomin) vara högst ½ % i förhållande till totalproduktionen 2019. Om man vill nå målet enligt den prognos som våren 2015 låg till grund för den tekniska planen för de offentliga finanserna innebär det ett anpassningsbehov på en dryg miljard euro före utgången av valperioden.

För att målet för det strukturella saldoto ska nås har regeringen fastställt en bindande utgiftsbegränsning, som ska ange övre gräns för det tryck som statens åtgärder får skapa på omkostnaderna inom kommunalekonomin. Utgiftsbegränsningen gäller den utgiftsökning statens åtgärder för medför för den kommunala ekonomin. Hur utgiftsbegränsningen omsätts i praktiken följs upp i samband med den årliga justeringen av planen för de offentliga finanserna. Utgiftsbegränsningen får inte justeras uppåt, men den får skärpas varje år i takt med att beredningen av de hittills ospecificerade åtgärderna enligt regeringsprogrammet framskrider.

Vid dimensioneringen av utgiftsbegränsningen beaktas de åtgärder som inte ingick i den tekniska planen för den offentliga ekonomin, men som inverkar på den kommunala ekonomin och ingår i planen för de offentliga finanserna 2016–2019 och budgetpropositionen 2016. Regeringen har beslutat att nettoeffekten av åtgärderna ska sänka omkostnaderna inom den kommunala ekonomin med minst 540 miljoner euro år 2019 jämfört med den tekniska planen för de offentliga finanserna. När utgiftsbegränsningen slogs fast beaktades ännu inte vissa av regeringens åtgärder, såsom social- och hälsovårdsreformen, åtgärdsprogrammet för att minska kommunernas uppgifter och skyldigheter med en miljard euro och åtgärderna för att främja konkurrenskraften.

Utgångspunkten enligt regeringsprogrammet är att kommunerna inte ska ges några nya uppgifter och skyldigheter. Nya eller utvidgade uppgifter och skyldigheter ska anvisas en statsandel som täcker dem till 100 procent. Om det trots det undantagsvis föreskrivs om uppgifter och skyldigheter som ökar kommunernas och samkommunernas fasta omkostnader för att det ligger i den offentliga ekonomins helhetsintresse, ska man samtidigt se till att den kommunala ekonomin inte försvagas genom att öka statsunderstöden, gallra bland övriga uppgifter och skyldigheter i den kommunala sektorn eller ge kommunerna möjlighet att öka sina inkomster från avgifter.

Utgiftsbegränsningen gäller effekten av statens beslutsbaserade åtgärder på kommunernas och samkommunernas omkostnader. Totalt stärker regeringens åtgärder den kommunala ekonomin med sammanlagt 0,5 miljarder euro 2019 under förutsättning att både kommunerna och staten genomför åtgärderna fullt ut. Enbart detta belopp räcker inte för att täcka anpassningsbehovet på drygt en miljard euro, utan resten måste täckas med hjälp av de hittills ospecificerade åtgärderna enligt regeringsprogrammet eller nya statliga åtgärder som beslutas senare och med hjälp av kommunernas egna åtgärder.

Balanseringen av den kommunala ekonomin – en fortlöpande process

Enligt utvecklingsprognosen för den kommunala ekonomin, som beaktar åtgärderna enligt regeringsprogrammet och den senaste prognosen för ekonomin, kommer årsbidraget i den kommunala ekonomin 2015 att vara 2,2 miljarder euro och fortsätta att ligga på ungefär samma nivå under hela ramperioden. Trots den försvagade ekonomiska prognosen är situationen bättre efter regeringens åtgärder än enligt de bedömningar som gjordes

våren 2015, men utifrån utvecklingsprognosen kommer skillnaden mellan årsbidraget och avskrivningarna att fortsätta öka om inga ytterligare åtgärder vidtas.

Kommunerna och samkommunerna har fortfarande ett stort investeringsbehov och investeringsnivån beräknas vara fortsatt hög under de närmaste åren. Med beaktande av den nämnda utvecklingen i fråga om årsbidraget leder detta till att kommunernas skuldbörda ökar i en allt snabbare takt. Den viktigaste frågan med tanke på den finansiella balansen inom kommunalekonomin är hur driftsekonomin ska få mera spelrum för finansiering av investeringar utan att det leder till strängare beskattning och ökad skuldbörda. Åtminstone till denna del måste kommunernas uppgifter och skyldigheter minska. Det är väsentligt att också konkretisera alla de sparåtgärder som ingår i regeringsprogrammet.

Kommunernas egna åtgärder av central betydelse för stabiliseringen av ekonomin

Kommunerna har en långtgående självstyrelse och staten kan därför inte garantera en balansering av kommunernas ekonomi utslutande genom sina egna åtgärder. Därmed vilar en stor del av ansvaret på kommunerna när det gäller att få jämvikt i ekonomin med hjälp av bl.a. strukturella reformer och ökad produktivitet. Även om syftet med den nya kommunallagen är att styra kommuner och samkommuner mot större förutsägbarhet och bättre helhetsperspektiv i den ekonomiska förvaltningen, räcker inte enbart bestämmelserna om skyldigheten att täcka underskott i kommunernas bokföring för att garantera att de mål som ställts upp i planen för de offentliga finanserna när det gäller lokalförvaltningens finansiella ställning och skulder uppfylls. Staten kan därmed inte styra de investeringar kommunerna gör och inte heller dämpa kommunernas skuldsättning. Det är av stor betydelse hur kommuner och samkommuner prioriterar sina investeringar och att de görs vid rätt tidpunkt och på ett högklassigt sätt. Kommunerna måste i fortsättningen öka självfinansieringsandelen av investeringarna. Vid anpassningen av den kommunala ekonomin måste också de mål i regeringsprogrammet som gäller lindrad arbetsbeskattning beaktas.

Anpassningstryck och anpassningsmöjligheter varierar mellan kommungrupperna

I kommunekonomiprogrammet granskas såväl den övergripande kommunala ekonomin som utvecklingsprognoserna för den kommunala ekonomin kommungruppsvis. Därutöver ingår en prognos över antalet kommuner med underskott och negativt årsbidrag och en bedömning av effekterna på kommunerna av budgetpropositionen 2016 och av hur finansieringsprincipen kommer att utfalla.

Den finansiella balansen (*verksamhetens och investeringarnas kassaflöde*) varierar stort mellan kommungrupperna. Enligt kalkylerna är det i kommunstorleksgrupper där kommuninvånarna är fler än 40 000 som situationen kommer att vara svårast under det närmaste

åren, men också i kommunstorleksgrupper där invånarna är färre än 6 000 blir resultatet sämre. De kommuner som kommer närmast finansiell balans är de som har mellan 10 000 och 20 000 invånare. Det som ligger bakom den finansiella obalansen i kommuner med stort invånarantal är stora investeringar, även om skattefinansieringen ökat mer i dessa än i de kommuner som har färre invånare. Andelen stora kommuner kommer därför att vara bland dem som ökar den sammanlagda lånestocken mest, och lånestocken (i euro/invånare) i dessa kommuner är redan enligt boksluten från tidigare år bland de högsta i landet.

De kommunstorleksgrupper där invånarantalet är 20 000–100 000 är de som kommer att ha det största behovet av att höja inkomstskattesatsen under ramperioden, men också i kommunstorleksgruppen där invånarna är färre än 6 000 ökar behovet. Enligt den kommunvisa kalkylen över utgiftstrycket finns det stora skillnader i kommunernas möjligheter att balansera sin ekonomi. Trots att utgångssituationen enligt kalkylerna är svår i de största kommunerna har dessa de bästa förutsättningarna att rätta till sin ekonomiska situation. I de minsta kommunerna finns ett tryck på att höja skatten med i genomsnitt knappt 2 procentenheter för att uppnå finansiell balans. I de kommuner som har fler än 100 000 invånare räcker det med en höjning på ca 1,5 procentenheter och i dessa kommuner är också den genomsnittliga skattesatsen klart lägst.

Enligt kommunallagen ska genomförandet av finansieringsprincipen bedömas i kommunekonomiprogrammet, vilket också grundlagsutskottet har fört fram i flera sammanhang. Något entydigt förfarande för att exakt fastställa hur principen genomförts har hittills inte utvecklats. I detta kommunekonomiprogram bedöms genomförandet av principen utifrån de beräknade avvikelserna från den finansiella balansen i de enskilda kommunerna. Avvikelsen har relaterats till behovet av att anpassa kommunens inkomstskattesats. Avsikten är att åskådliggöra den totala belastningen på en enskild kommun. Den viktigaste iakttagelsen är att det finns stora skillnader mellan de olika kommunerna. I förhållande till motsvarande granskning i kommunekonomiprogrammet våren 2015 ser trycket på de enskilda kommunerna dock ut att ha minskat något.

Innehåll

Sammandrag	7
Inledning	15
1 Lägesbild av den kommunala ekonomin hösten 2015	17
2 Förändringsfaktorer i kommunernas verksamhetsomgivning	27
3 Regeringens riktlinjer för den kommunala ekonomin	35
3.1 Åtgärder för att stabilisera den kommunala ekonomin enligt planen för de offentliga finanserna (planen för de offentliga finanserna, avsnitt 6.1).....	35
3.2 Åtgärder som gäller kommunernas uppgifter.....	38
3.3 Stärkande av kommunernas inkomstunderlag.....	39
3.4 Effekterna av statens åtgärder på den kommunala ekonomin åren 2016–2019.....	41
3.5 Övriga åtgärder som gäller kommunerna i regeringsprogrammet.....	43
3.6 Social- och hälsovårdsreformen och de självstyrande områden som ska inrättas ändrar avsevärt kommunernas roll.....	46
3.7 Yrkesutbildningen på andra stadiet reformeras.....	47
4 Effekterna av statens åtgärder på kommunalekonomin 2016–2019	49
4.1 Skuldsättningen inom den kommunala ekonomin fortsätter att öka i snabb takt.....	49
4.2 Trycket på att anpassa ekonomin varierar enligt kommunstorleksgrupp.....	55
4.3 Utan anpassningsåtgärder kommer antalet kommuner som omfattas av kriskommunförfarandet att öka under de närmaste åren.....	58
4.4 Genomförandet av finansieringsprincipen.....	59
5 Effekterna av statens budgetproposition för 2016 på den kommunala ekonomin	63

BILAGOR	67
BILAGA 1: Den totalekonomiska utvecklingen och vissa bakgrundsantaganden....	67
BILAGA 2: Kommunernas investeringsutgifter 2005, 2009 och 2013	68
BILAGA 3: Samkommunernas investeringsutgifter 2009 och 2013	69
BILAGA 4: Utveckling och förändring av de kalkylerade kostnaderna för statsandelen för basservice enligt kommunstorleksgrupp, miljoner euro och procent.....	70
BILAGA 5: Statsbidrag enligt förvaltningsområde 2014–2019	71

Inledning

Kommunekonomiprogrammet 2016–2019 omfattar regeringsperioden för statsminister Juha Sipiläs regering. Programmet har gjorts upp i samband med regeringens första plan för de offentliga finanserna och budgetpropositionen 2016. I det kommunekonomiprogram som gjordes upp våren 2015 i samband med den tekniska budgetramen gjordes en grundlig bedömning av den kommunala ekonomin (finansministeriets publikationer 16a/2015). Kommunekonomiprogrammet hösten 2015 kompletterar denna bedömning och läget inom den kommunala ekonomin beskrivs utifrån ny och kompletterande information.

Kommunekonomiprogrammet fördjupar den bedömning av kommunernas ekonomi som ingår i planen för de offentliga finanserna. Kommunekonomiprogrammet ska utarbetas i samband med planen för de offentliga finanserna. Syftet är att bedöma kommunernas ekonomiska situation och deras förutsättningar att ordna basservicen i enlighet med de åtgärder som anges i den fastställda budgetramen för kommunalekonomin.

I programmet prioriteras granskningen av utvecklingsperspektiven för kommunernas ekonomi och av statens åtgärder. Regeringens åtgärder med avseende på kommunerna och deras ekonomi har beaktats enligt de uppgifter om dem som funnits att tillgå under beredningen av programmet. Effekterna av åtgärderna har bedömts utifrån kommunalekonomin som helhet, enligt kommunstorleksgrupp och med avseende på genomförandet av den finansiella principen.

I det här kommunekonomiprogrammet beskrivs utvecklingsutsikterna för 2016 mer ingående än utvecklingsutsikterna för perioden 2017–2019. Programmet innehåller också en bedömning av vilka effekter budgetpropositionen 2016 kommer att ha på den kommunala ekonomin.

Kommunekonomiprogrammet försöker behandla den kommunala ekonomin som helhet mera heltäckande än vad som tidigare gjordes i basserviceprogrammet. Enligt kommunallagen ska kommunernas lagstadgade uppgifter och andra uppgifter specificeras i kommunekonomiprogrammet. Finansministeriet tillsatte i april 2015 en arbetsgrupp för att bedöma omfattningen av de icke-lagstadgade uppgifterna i kommunerna och för att bereda och genomföra en kartläggning av de uppgifter som hör till kommunernas självstyrelse. Målet för beredningsgruppens arbete är att ge en helhetsbild av innehållet i och omfattningen av de uppgifter som omfattas av självstyrelsen och hur de varierar mellan de enskilda kommunerna med tanke på kommunekonomiprogrammet och beslutsfattandet i fråga om kommunernas uppgifter och skyldigheter. Dessutom ska beredningsgruppen klarlägga sambandet mellan dessa uppgifter och kommunernas lagstadgade uppgifter.

I detta kommunekonomiprogram beskrivs resultaten av kartläggningen av kommunernas lagstadgade uppgifter och de uppgifter som hör till deras självstyrelse. När det gäller de lagstadgade uppgifterna har man utnyttjat uppdateringen av kartläggningen av de lagstadgade uppgifterna. I beskrivningen av de uppgifter som hör till självstyrelsen har man utnyttjat resultaten av den enkät som finansministeriet riktat till kommunerna.

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. Finansministeriets ekonomiska avdelning har berett utvecklingsprognosen för den kommunala ekonomin som i programmet presenteras enligt kommunernas räkenskaper. Regeringen har behandlat kommunekonomiprogrammet i budgetförhandlingarna. Staten och kommunerna har förhandlat i delegationen för kommunal ekonomi och kommunalförvaltning och i den ekonomisektion som sköter beredningsarbetet.

1 Lägesbild av den kommunala ekonomin hösten 2015

I detta kapitel bedöms den kommunala ekonomin utifrån de preliminära bokslutsuppgifterna för kommunerna och samkommunerna för 2014 som blev offentliga i juni.

I kommunekonomiprogrammet beskrivs den kommunala ekonomin enligt kommunernas räkenskaper. Finansministeriets ekonomiavdelning utarbetar prognosen för kommunernas ekonomi både enligt nationalräkenskaperna och enligt kommunernas räkenskaper så att prognoserna är överensstämmande.

En liten ökning i årsbidraget 2014

Enligt de preliminära bokslutsuppgifter var det sammanlagda årsbidraget i den kommunala ekonomin 2,9 miljarder euro 2014. Årsbidraget ökade med ca 180 miljoner euro jämfört med 2013. Årsbidraget täckte avskrivningarna i kommunerna till 107 % och i samkommunerna med 116 %.

Till följd av den ekonomiska åtstramningen har kommunerna och samkommunerna på många sätt anpassat sin verksamhet till de minskade ekonomiska resurserna. År 2014 sjönk kommunerna utgifter för personal med 0,7 % och köpen av tjänster ökade med endast 0,4 %. Därmed var ökningen av driftsekonomin nettoutgifter (verksamhetsbidrag) mycket måttfull, endast 0,8 procent jämfört med 2013.

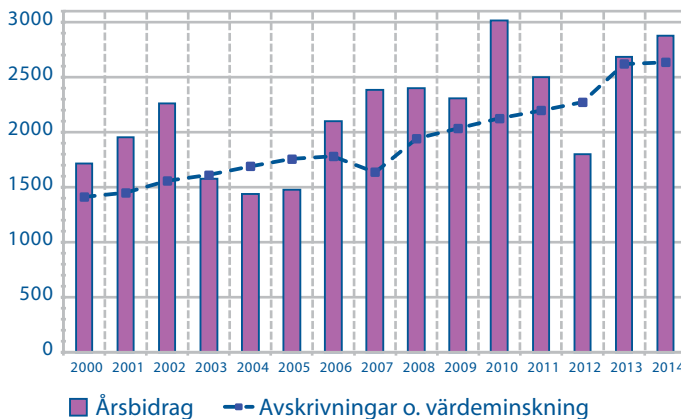
Kommunerna har emellertid än en gång tvingats skärpa beskattningen för att förbättra den interna finansieringen. Även om 156 kommuner höjde inkomstskattesatsen 2014, ökade intäkterna av kommunalskatten med bara 1,3 %. Den knappa tillväxten förklaras av vissa fenomen av engångsnatur som inträffat under de senaste åren och som också bidrog till det svaga rredovisningsresultatet 2014. Dessutom fortsätter minskningarna av statsandelen för kommunal basservice i syfte att balansera statsfinanserna och nedskärningarna av statsunderstöden inom undervisnings- och kulturministeriets förvaltningsområde.

Det bokföringsmässiga resultatet för hela den kommunala ekonomin var klart positiv. Detta beror till stor del på ökade extraordinära inkomster till följd av bolagiseringen av kommunala affärsverk. Kommunernas och samkommunernas resultat blev nästan fem gånger större 2014 än året innan. De extraordinära intäkterna var ca 2,0 miljarder euro, då de 2013 var ca 380 miljoner. Bolagiseringens effekter syns också i form av ökade bruttoinvesteringar och ökade överlåtelseinkomster från kommunernas investeringstillgångar. Det bör dock noteras att det bara är några få av de största kommunernas bolagiseringar som står för största delen av de ekonomiska effekter som nämns ovan.

På grund av bolagiseringen sjönk nettoinvesteringarna jämfört med fjolåret, men penningflödet inom verksamheten (årsbidraget + extraordinära poster, netto + korrektivposter till internt tillförda medel) räckte trots det inte till för att täcka kostnaderna för nettoinvesteringarna på 2,3 miljarder euro inom den kommunala ekonomin som helhet. Bara i 137 kommuner räckte penningflödet inom verksamheten till för att täcka nettoinvesteringarna. Kommunernas skuldsättning fortsatte trots det att öka kraftigt. Vid flera av affärsverksamhetsköpen 2014 finansierade dotterbolagen köpen av tillgångsposter med hjälp av lån från moderkommunen. Lånestocken ökade med över 1 miljard euro och uppgick i slutet av året till ca 16,5 miljarder euro. I kommuner med över 100 000 invånare var ökningen fortfarande störst, precis som året innan. Dessa kommuner stod för cirka hälften av den sammanlagda ökningen av kommunernas lånestock.

I kommuner med svag ekonomi förbättrades situationen märkbart jämfört med 2013. Kommuner med negativt årsbidrag uppgick enligt de preliminära bokslutsuppgifterna till 10. En kommun tillkom bland de som omfattas av utvärderingsförfarande för kommuner i svår ekonomisk ställning. Denna kommun har emellertid också i ett tidigare skede omfattats av förfarandet.

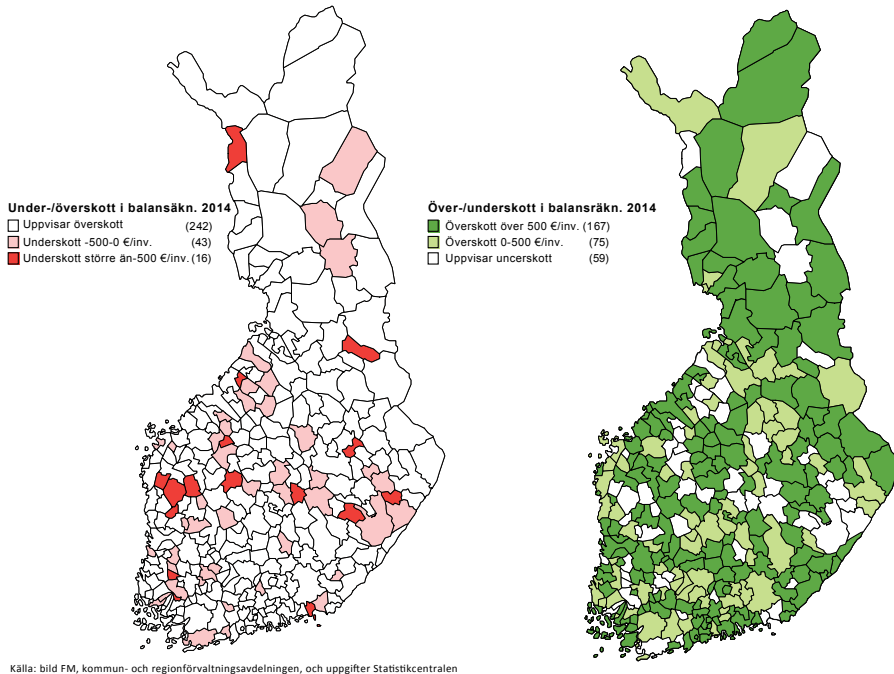
Figur 1. Kommunernas årsbidrag och avskrivningar 2000–2014 (enligt gängse priser, mn euro)



Källa: Statistikcentralen

Karta 1 visar över- och underskotten i balansräkningen i de olika kommunerna

Karta 1. Över- och underskott i kommunernas balansräkningar 2014



År 2014 fanns det 150 kommuner på det finländska fastlandet med ett överskott på över 500 euro/invånare i balansräkningen och 16 kommuner med ett underskott på över 500 euro/invånare (karta 1). Jämfört med 2013 hade antalet kommuner som uppvisar överskott ökat med 17 kommuner och antalet som uppvisar underskott minskat med 9, men förändringarna var inte stora. Granskade enligt kommunstorleksgrupp var 31 av de 59 kommunerna på det finländska fastlandet som uppvisar underskott kommuner med färre än 6 000 invånare. Regionalt sett återfinns de kommuner som uppvisar underskott och de som uppvisar överskott inom samma områden som tidigare år.

Den interna finansieringen inte tillräcklig för att finansiera investeringar

I kommunekonomiprogrammet bedöms kommunekonomins stabilitet utöver på basis av nyckeltalen i resultaträkningen också utifrån nyckeltalet verksamhetens och investeringarnas kassaflöde i finansieringsanalysen. Avsikten är att få en mera fullständig uppfattning om den faktiska finansiella stabiliteten och i vilken utsträckning den interna finansieringen räcker till för långsiktiga investeringar. Detta nyckeltal motsvarar som begrepp i stort sett nettokreditgivningen i nationalräkenskaperna, som också är utgångspunkten när målen för lokalförvaltningen fastställs i planen för de offentliga finanserna.

Utifrån utvecklingen i verksamhetens och investeringarnas kassaflöde har den interna finansieringen inte räckt till för att finansiera kommunernas och samkommunernas inves-

teringar de senaste åren (figur 2). Nyckeltalet har senast varit positivt 2006. Man nådde nästan finansiell balans i den kommunala ekonomin 2010, det fattades bara drygt 300 miljoner euro. De två påföljande åren försämrades situationen märkbart. Kommunernas finansiella balans förbättrades 2014 med nästan 1 miljard euro, främst tack vare enskilda bolagiseringar och kommunernas anpassningsåtgärder, men var trots det fortfarande negativ.

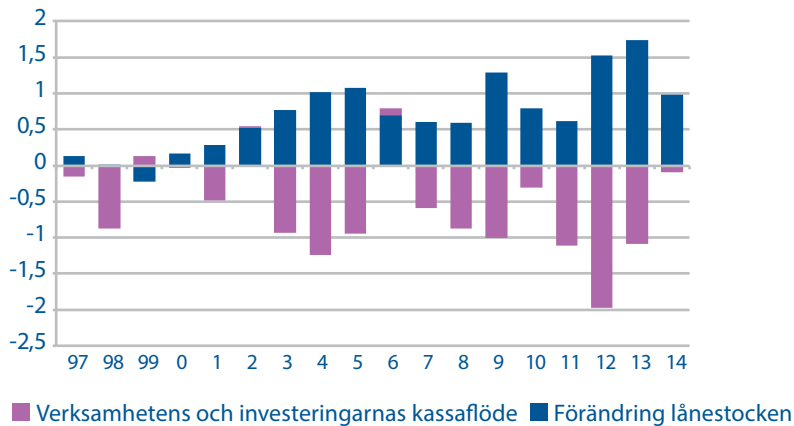
Att drifhushållningens finansieringsstäckning fortfarande inte räcker till för att finansiera investeringar, samtidigt som behovet av att göra investeringar är stort har lett till en snabb ökning i kommunernas lånestock. Kommunernas lånestock har ökat nära nog 2,5-faldigt från och med 2002 och uppgick i slutet av 2014 redan till ca 8 procent i förhållande till bruttonationalprodukten. Även om den svåra situationen inom driftsekonomin i grund och botten förklarar kommunernas skuldsättning, har kommunernas lån för att täcka löpande kostnader ändå utgjort en tämligen liten andel i förhållande till kommunernas totala lånestock. Den skuld lånen utgör är summan av kommunernas negativa årsbidrag. Åren 2000–2014 togs lån till ett belopp av ca 600 miljoner euro, vilket är 5 procent av förändringen i lånestocken för dessa år.

Bakgrunden till det kärva läget inom driftsekonomin, den finansiella obalansen och skuldsättningen utgörs av flera faktorer. Den viktigaste orsaken är naturligtvis den svaga ekonomiska utvecklingen; den finansiella krisen åren 2008–2009 och den långvariga recession som inträdde 2012 har lett till att totalproduktionen enligt Statistikcentralen ligger nära nog en femtedel under den produktionstrend som rådde före krisen. Finansieringsnivån inom de offentliga finanserna har hållits på en lägre nivå efter finanskrisen, men utgiftsnivån har inte anpassats i samma takt.

Efter finanskrisen undvek man trots det mer omfattande problem inom den kommunala ekonomin, eftersom staten vidtog olika åtgärder för att stärka kommunalekonomin, samskattningen utvecklades i en gynnsammare riktning än väntat, kostnadsnivån steg långsammare och kommunerna själva vidtog åtgärder för att dämpa ökningen av utgifterna. Kommunerna balanserade sin ekonomi genom kännbara höjningar av inkomstskatten och fastighetsskatten. En moderat löneuppgörelse bidrog också till att dämpa ökningen i kommunernas löneutgifter. Till följd av balanseringsåtgärderna har den genomsnittliga viktade inkomstskattesatsen stigit med 1,25 procentenheter 2009–2015. Utöver höjningen av den genomsnittliga inkomstskattesatsen har också skillnaden mellan kommunerna med den högsta och den lägsta skattesatsen ökat så gott som årligen. Utöver inkomstskattesatsen har de flesta kommuner samtidigt även höjt fastighetsskattesatsen.

Trots den svaga ekonomiska utvecklingen under de senaste åren har kommunernas uppgifter och skyldigheter fortsatt att öka och statsandelarna har minskat till följd av saneringen av statsfinanserna. Det stora antalet skyldigheter, normer och rekommendationer har försvårat en effektivisering av tjänsteproduktionen. Också migrationen och de allt högre kostnaderna på grund av den åldrande befolkningen har ökat såväl utgifterna inom driftsekonomin som investeringarna.

Figur 2. Verksamhetens och investeringarnas kassaflöde samt förändring i lånestocken inom den kommunala sektorn 1997–2013, md euro (kommuner och samkommuner inkl. affärsverk, inte bolag)¹



Källa: Statistikcentralen

Ökade risker i anslutning till skuldsättning under de senaste åren

För att det ska gå att få en mera heltäckande uppfattning om riskerna med kommunernas skuldsättning är det motiverat att utöver skuldbeloppet i euro, skuldbeloppet per invånare och förhållandet till BNP också beakta lånebeloppets betydelse för kommunen och kommunens förmåga att sköta sina lån. Dessa kan beskrivas bl.a. med hjälp av soliditeten och den relativa skuldsättningsgraden.

I figur 3 granskas soliditeten och utvecklingen i den relativa skuldsättningsgraden på riksnivå åren 2003–2014. Trenden är att nyckeltalen har försämrats under granskningsperioden. Soliditeten har sjunkit varje år, med undantag för ett år. Den relativa skuldsättningsgraden har stigit periodvis, men det bör noteras att det har skett en kraftig förändring i synnerhet åren 2012–2014. År 2013 översteg det genomsnittliga procenttalet för den relativa skuldsättningsgraden på riksnivå för första gången gränsvärdet för en s.k. kriskommun.

Kommunerna har betydande behov av nyinvesteringar och reparationsbyggande. Under perioden 1997–2014 var självfinansieringsandelen för samtliga investeringar i genomsnitt 58 % och avskrivningsbara investeringar i genomsnitt 72 %. Det uppstår dock ett tryck på att minska självfinansieringsandelen på grund av att kommunernas åtstramade driftsekonomi syns i form av en ökad lånestock. Med tanke på en behärskad skuldsättning är ett av de viktigaste målen trots det att se till att självfinansieringsandelen i fråga om investeringar är fortsatt hög.

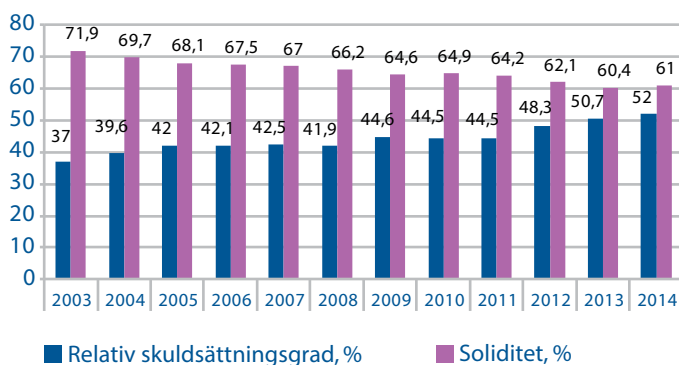
¹ Verksamhetens och investeringarnas kassaflöde = Inkomstfinansiering + investeringar, netto. Intern finansiering, netto = Årsbidrag + extraordinära poster, netto + korrektivposter till internt tillförda medel. Verksamhetens och investeringarnas kassaflöde är ett mellanresultat i finansieringsanalysen. Ett negativt belopp (underskott) beskriver att utgifter antingen måste täckas genom en minskning av de likvida medlen eller genom en ökning av lånestocken. Ett positivt belopp (överskott) beskriver hur stor andel av kassaflödet som blir kvar till nettoutlåning, låneamorteringar och stärkande av kassan.

Riskbedömningen och riskhanteringen när det gäller skuldsättningen i kommunerna berör inte bara den ökade skuldsättningsgraden. De förändringar på finansmarknaden som inträtt i finanskrisens spår, den fortsatt ökade regleringen och den historiskt låga räntenivån har tillfört nya element också i fråga om riskhanteringen i kommunerna. De senaste månaderna har de kortaste euriborräntorna till och med varit negativa.

De risker som behöver övervakas när det gäller finansiella transaktioner är allmänna marknadsrisker, kredit-, motparts-, refinansierings- och ränterisker. Av dem hänger de två senare ihop och är sådana som kommuner och samkommuner behöver fästa särskild uppmärksamhet vid. Till finansiell riskhantering hör också en ändamålsenlig användning av kort- och långfristig finansiering. Kortfristig finansiering används för likviditetsförvaltning och tillfällig finansiering medan investeringar finansieras med långfristiga lån.

En rekordlåg räntenivå innebär naturligtvis en risk för att räntorna stiger. Den låga räntenivån kan också locka till att i högre grad använda kortfristig finansiering för att sköta likviditeten eller som ett alternativ till långfristiga lån. Även om det med tanke på kostnadstrycket på kommunerna är förståeligt, är det trots det nödvändigt att beakta refinansieringsrisken. Vid sidan av övervägandena av finansieringskostnaderna bör det också beaktas att det under alla förhållanden behöver finnas finansiering att tillgå under tillräckligt lång tid.

Figur 3. Förändring i procent av den relativa skuldsättningsgraden och soliditeten i kommunerna i Fastlandsfinland 2003–2014



Källa: Statistikcentralen

Skillnader i nyckeltalen enligt landskap och enligt kommunstorleksgrupp

I nära nog alla landskap och kommunstorleksgrupper har nyckeltalen för självförsörjningsgraden och den relativa skuldsättningsgraden försvagats från 2013 till 2014. Skillnader i nyckeltalen enligt landskap och enligt kommunstorleksgrupp är avsevärda.

Den största belastningen av länestocken har Mellersta Österbotten, Päijänne-Tavastland, Kymmenedalen, Södra Österbotten och Österbotten. Nyckeltalen i landskapens centralkommuner påverkar dock ofta i betydande grad nyckeltalen för hela landskapet. Skillnaderna mellan olika kommunstorleksgrupper är inte lika stora som mellan olika landskap – soliditeten är i regel över 50 % och den relativa skuldsättningsgraden under 50 %. Med

undantag för kommunstorleksgruppen med 10 000–20 000 invånare är soliditeten över 50 %. I de två största storleksgrupperna överskrider den relativa skuldsättningsgraden 50 %. Nyckeltalen enligt kommunstorleksgrupperna visar inte i sig på en alltför stor skuldbörda för kommunerna. Däremot kan skuldbördan för olika kommuner inom en och samma kommunstorleksgrupp variera kraftigt.

Kommunsektorns investeringsutveckling varierar sektorvis

Från och med 2010 har kommunsektorns investeringar fått en större betydelse för nationalekonomin. De har ökat den ekonomiska aktiviteten under de rådande förhållandena med långsam ekonomisk tillväxt. Dagens läge skiljer sig från situationen under 1990-talet, då kommunfältet var återhållsamt med att göra investeringar. Detta investeringstryck hävdades sedermera på 2000-talet. Investeringarna påverkas också av exempelvis befolkningens åldrande, koncentrationen av befolkningen till följd av migrationen och de förändrade servicebehoven. I tabellerna i bilaga 2 och 3 ingår tvärsnittsinformation om utvecklingen i kommunernas och samkommunernas investeringar under de senaste åren. Uppgifterna grundar sig på Statistikcentralens statistiska uppgifter om ekonomi och verksamhet.

Investeringsutvecklingen har varit kraftigt och det är inte lätt att följa den. Statistikföringen av uppgifterna sker långsamt och grunderna för statistikföringen har ändrats med åren. Också bolagiseringen av kommunernas verksamheter påverkar uppgifternas jämförbarhet, gestaltningen av helheten och bedömningen av i vilken utsträckning de ökade investeringarna påverkar skuldsättningen.

Tabell 1 har sammanställt kommunernas och samkommunernas investeringar under 2009 och 2013. Siffrorna omfattar de kommunala affärsverken, men inte de kommunala bolagen. Granskade enligt uppgiftsklass återfinns de största investeringsutgifterna inom tjänster som gäller byggnader och lokaler samt uthyrning, över 800 miljoner euro. Andelen investeringar i trafikleder är nära nog lika omfattande. Specialiserad sjukvård, vattentjänster, energiförsörjning och grundläggande utbildning är följande utgiftskategorier i fallande storleksordning. Investeringsutgifterna för de nämnda sektorerna utgör sammanlagt nästan 65 procent av samtliga investeringsutgifter.

Investeringsutgifterna ökade med nästan 700 miljoner euro mellan åren 2009 och 2013. Enligt tabellen är de uppgiftsklasser som har ökat kraftigast bland de 15 största de som gäller byggnader och lokaler samt uthyrning, specialiserad sjukvård, vattentjänster, energiförsörjning, yrkesutbildning, primärvård, dagvård för barn i daghem, idrott och friluftsliv, kollektivtrafik och yrkeshögskoleverksamhet. Investeringarna har klart minskat inom den allmänna förvaltningen och social- och hälsovårdsförvaltningen liksom inom gymnasieutbildningen, anstaltstjänster för äldre och avfallshantering. Investeringsutgifter som gäller specialiserad sjukvård och byggnader och lokaler samt uthyrning täcker tillsammans nästan en tredjedel av ökningen i investeringsutgifter mellan åren 2009 och 2013.

Utvecklingen när det gäller inkomstsidan av investeringarna har inte varit särskilt rätlinjig. De olika verksamhetssektorerna är olika och det förekommer också stora fluktuationer i inkomsterna, som t.ex. när det gäller anstaltsvården för äldre och dagvården.

Tabell 1. Kommunernas och samkommunernas investeringsutgifter enligt uppgift åren 2009 och 2013, omfattar kommunernas affärsverk, men inte kommunala bolag

Uppgiftsklass	2009	2013	Förändring	Andel
	mn €	mn €		2013
Investeringsutgifter sammanlagt	4 087	4 784	17,1 %	100,0 %
Investeringsutgifter i % av omkostnaderna	12,6 %	12,5 %		
Byggnader och lokaler samt uthyrning	663	805	21,5 %	16,8 %
Trafikleder	669	745	11,3 %	15,6 %
Specialiserad sjukvård	381	465	22,1 %	9,7 %
Vattentjänster	378	446	17,9 %	9,3 %
Energiförsörjning	181	343	88,9 %	7,2 %
Grundläggande utbildning	300	300	-0,1 %	6,3 %
Annan verksamhet	254	263	3,7 %	5,5 %
Yrkesutbildning	157	227	44,4 %	4,8 %
Primärvård	130	159	22,3 %	3,3 %
Dagvård för barn i daghem	110	145	31,7 %	3,0 %
Idrott och friluftsliv	99	142	43,6 %	3,0 %
Kollektivtrafik	69	101	46,7 %	2,1 %
Hamnverksamhet	91	81	-10,8 %	1,7 %
Parker och allmänna områden	70	66	-5,6 %	1,4 %
Yrkehögskoleverksamhet	14	60	323,0 %	1,3 %
Allmän förvaltning	74	50	-32,5 %	1,0 %
Annan service för äldre och handikappade	39	46	16,2 %	1,0 %
Brand- och räddningsväsendet	47	46	-2,1 %	1,0 %
Interna tjänster	32	42	30,9 %	0,9 %
Näringslivsfrågor	22	23	6,2 %	0,5 %
Gymnasieutbildning	26	22	-18,0 %	0,5 %
Anstaltstjänster för äldre	44	21	-51,7 %	0,4 %
Avfallshantering	43	21	-50,7 %	0,4 %
Övrig verksamhet av affärskaraktär	36	19	-47,5 %	0,4 %
Social- och hälsovårdsförvaltning	21	15	-27,7 %	0,3 %
Biblioteksväsendet	12	15	22,5 %	0,3 %
Övrig kulturverksamhet	7	14	96,6 %	0,3 %
Samhällsplanering	16	14	-13,5 %	0,3 %
Övrig social- och hälsovård	17	14	-21,0 %	0,3 %
Anstaltstjänster för personer med funktionsnedsättning	11	13	24,3 %	0,3 %
Övriga uppgiftsklasser	74	62	-15,6 %	1,3 %

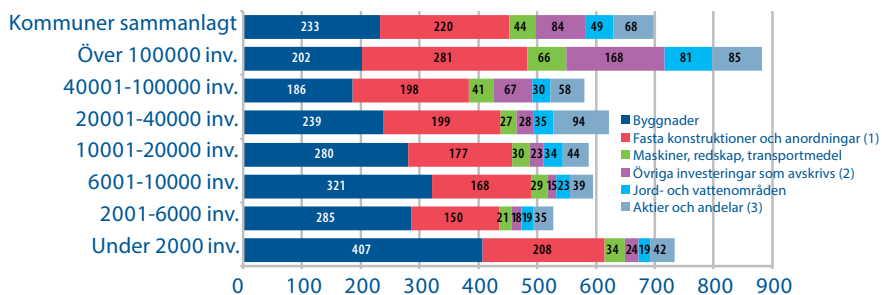
Källa: Statistikcentralens

Största delen av kommunernas och samkommunernas investeringar är förknippade med fasta konstruktioner och anordningar. Byggnadsinvesteringarna har ökat fortlöpande medan investeringarna i kommunal infrastruktur har stabiliserats efter 2010. Under de senaste åren har de klart största variationerna gällt antalet aktier och andelar, särskilt samkommunen Helsingforsregionens miljötjänster syns i statistiken som en investeringskulmen. Bolagiseringsarrangemangen avspeglar sig också i boksluten för 2014.

Flest investeringar i fasta konstruktioner och anordningar i stora städer och små kommuner

När en kommun gör investeringar är det viktigaste att göra en uppskattning av den förväntade befolkningsutvecklingen och av det ökade servicebehovet. Enligt figur 4 är investeringsnivån störst i kommuner med över 100 000 invånare och har överstigit över 700 euro per invånare under de senaste åren. Också i kommuner med över 6 000 invånare har investeringsnivån mätt i investeringar per invånare varit hög. Detta förklaras av kommunsammanslagningarna i de mindre kommunstorleksgrupperna och av minskat antal invånare. I grupperna med de lägsta invånarantalen har investeringarna i särskilt byggnader varit relativt sett större (euro/invånare) än inom det övriga kommunfältet. Byggnadsinvesteringarna översteg 400 euro per invånare i kommuner med färre än 2 000 invånare. I fortsättningen torde kommunernas investeringsnivå påverkas av att investeringsunderstöden för grundläggande utbildning och bibliotek upphör. Också behovet av investeringar i reparationer på grund av fukt- och mögelskador har ökat och finansieringen av dem riskerar att helt falla på kommunerna.

Figur 4. Kommunernas bruttoinvesteringar i genomsnitt enligt kommunstorlek, euro/invånare, åren 2011–2013 (Enligt kommunernas bokslut: omfattar affärsverk men inte bolag)



- (1) Bl.a. gator, vägar, broar, parkeringsområden, parker, vatten- och avloppsnät
- (2) Inbegriper förskottsbetalningar och pågående anskaffningar
- (3) T.ex. aktier och andelar i samfund som producerar kommunala tjänster, bostadsaktier, höjning av samkommunernas kapital

Källa: Statistikcentralen

Kommunkoncernernas investeringar är betydligt större än i primärkommunerna. I synnerhet investeringar som görs av bolag där kommunerna har bestämmande inflytande och av samkommuner är flerfaldigt större än de som görs av primärkommunerna. Från och med 2017 utsträcks ekonomibestämmelserna enligt kommunallagen till att gälla hela kommun-koncernen. Det här kommer också att gälla den kommunala ekonomin.

Produktivitet och resurshushållning i den kommunala sektorn

I samband med att den tekniska planen för de offentliga finanserna gjordes upp våren 2015 bedömdes utvecklingen i fråga om produktivitet och resurshushållning inom den kommunala sektorn i förhållande till de riksomfattande produktivitetmålen och de produktivitetsmål som ställts upp för kommunsektorn i det strukturpolitiska programmet. Också enhetskostnaderna för de tjänster kommunerna producerar beaktades. Det har inte tillkommit något nytt material om utvecklingen när det gäller produktiviteten och resurshushållningen inom kommunsektorn.

Enligt regeringsprogrammet för statsminister Juha Sipiläs regering genomförs författningsändringar som ökar kommunernas produktivitet i samarbete med kommunerna som ett led i gallringen bland kommunernas kostnader. För att säkerställa att genomförandet av reformerna lyckas erbjuder regeringen utbildning i samarbete med aktörer inom kommunsektorn.

I överensstämmelse med regeringsprogrammet inför regeringen mätkriterier för produktionskostnaderna inom den kommunala sektorn och den övriga offentliga sektorn på riksnivå. Mätkriterierna ska göra kostnaderna och kvaliteten transparenta och jämförbara. Utvecklingen av mätkriterierna genomförs som ett led i Kommuninformationsprogrammet.

2 Förändringsfaktorer i kommunernas verksamhetsomgivning

En stark kommunal ekonomi är en förutsättning för kommunernas livskraft och förnyelse. En livskraftig kommun försöker skapa ekonomisk tillväxt och sysselsättning och på så sätt skatteinkomster för att finansiera kommunernas tjänster och reagera på förändringar i verksamhetsomgivningen. I en sådan kommun finns aktiva kommuninvånare, företag och organisationer.

På grund av förändringsfaktorer i verksamhetsomgivningen, i synnerhet i migrationen och den förändrade åldersstrukturen, försvagas utsikterna för livskraften i många kommuner under den närmaste framtiden. Den förändrade åldersstrukturen ökar kommunernas utgifter och investeringsbehov och ökar den regionala differentieringen. Den utdragna recessionen bidrar också till att försvaga situationen inom den kommunala ekonomin och ökar kostnaderna för att ta hand om arbetslösheten.

Förändringarna i kommunernas verksamhetsomgivning gäller också kommunernas uppgifter och skyldigheter och kommunernas möjligheter att svara på de förändrade servicebehoven i framtiden. De åtgärder som ska minska kommunernas uppgifter och skyldigheter har ännu inte gett några nämnvärda resultat, och under de senaste åren har mängden ökat. De uppgifter som hör till kommunernas självstyrelse är av stor betydelse för livskraften, näringslivet och verksamhetsförutsättningarna för organisationer i kommunerna och för att behovet av lokala tjänster ska kunna beaktas.

Den europeiska flyktingkrisen påverkar också Finland på grund av det ökade antalet asylsökande. Kommunekonomiprogrammet innefattar inte någon bedömning av hur flyktingkrisen och antalet asylsökande påverkar kommunernas ekonomi och verksamhet.

Detta avsnitt beskriver på ett allmänt plan förändringsfaktorerna i kommunernas verksamhetsomgivning ur kommunalekonomins perspektiv. Förändringsfaktorerna beskrevs mera ingående i kommunekonomiprogrammet våren 2015.

Den utdragna recessionen försvårar utsikterna för den kommunala ekonomin

Vår ekonomi har lidit av en ovanligt utdragen ekonomisk kris. Bruttonationalprodukten har minskat tre år i följd, och också under innevarande år kommer tillväxten att förbli långsam. De ekonomiska problemen fick sin början från den svaga internationella konjunkturen, men de strukturella problemen har gjort konjunkturedgången långvarig.

Bakgrunden till den minskade exporten är en försvagad kostnadskonkurrenskraft och den industriella strukturomvandlingen, som har lett till att t.ex. produktionen inom elektronikindustrin har minskat. Den industriella strukturomvandlingen har också förvärrat de regionala och yrkesrelaterade matchningsproblemen på arbetsmarknaden. Exporten kommer enligt bedömningar att visa en svag ökning under innevarande år, medan investeringarna minskar ytterligare. Situationen på arbetsmarknaden försämras, och det är särskilt oroande att långtidsarbetslösheten och den strukturella arbetslösheten ökar. Den privata konsumtionen har trots det visat en klar ökning under början av året. Den ökade privata konsumtionen stöds av bl.a. den sänkta prisnivån.

Åren 2016–2019 bedöms den årliga tillväxten uppgå till i genomsnitt 1,3 procent. Den största enskilda faktor som stöder tillväxten är att de privata investeringarna ökar. Också exporten ökar, men tack vare den ökade inhemska efterfrågan ökar importen till och med något snabbare än exporten under de närmaste åren. Exportökningen förblir fortfarande svagare än tillväxten i världshandeln, vilket innebär ytterligare förluster av marknadsandelar. Antalet sysselsatta vänder i en ökning, men arbetslöshetsgraden kommer ändå att vara omkring åtta procent i slutet av programperioden.

Den utdragna recessionen har kraftigt försvagat de offentliga finanserna. De offentliga, konjunkturbetingade utgifterna, särskilt utgifterna på grund av den ökade och utdragna arbetslösheten, har ökat snabbt samtidigt som förändringen i befolkningens åldersstruktur har ökat de åldersrelaterade utgifterna för hälsovård och pensioner. Detta har lett till en snabb ökning i skuldsättningen inom den offentliga ekonomin. De omfattande anpassningsåtgärderna i regeringsprogrammet stärker de offentliga finanserna. För att dämpa skuldsättningen i den offentliga sektorn på lång sikt krävs det utöver de direkta utgiftsnedskärningarna strukturella reformer, bl.a. att social- och hälsovårdsreformen genomförs.

Nyckeltalen för nationalekonomin presenteras i bilaga 1.

Kommunerna har över 600 lagstadgade uppgifter och närmare tusen skyldigheter

Finansministeriet uppdaterade under våren 2015 sitt material om kommunernas lagstadgade uppgifter från 2012 genom en kartläggning av uppgifterna. Uppgifternas antal har ökat ytterligare enligt vad som framkom vid kartläggningen.

Till en del beror ökningen på att materialet från 2012 inte omfattade alla de lagstadgade uppgifterna. Kommunerna har fått 22 uppgifter till sedan 2012. När det gäller skyldigheter har de ökat med 22, medan 2 har slopats. Kommunerna har enligt kartläggningen över 600 lagstadgade uppgifter och närmare 980 vidhängande skyldigheter.

De förändringar i uppgifterna som har den största inverkan på kostnadseffektiviteten enligt vad som anges i regeringspropositionerna om dem är uppgifterna i enlighet med äldreomsorgslagen och det utökade ansvaret för finansieringen av arbetsmarknadsstödet. Ansvaret för finansieringen av yrkeshögskolorna överfördes på staten på ett kostnadsneutralt sätt 2015. Statsandelarna för kommunernas basservice och utbildningen på andra stadiet minskades med sammanlagt 455 miljoner euro, vilket motsvarade kommunernas andel av finansieringen av yrkeshögskolorna. De ekonomiska konsekvenserna av de nya uppgifterna i övrigt varierade mellan 0 euro och 26 miljoner euro. Sammantaget har förändringarna i

fråga om uppgifter och skyldigheter föranlett kommunerna över 400 miljoner i ökade kalkylerade kostnader. Orsaken till det ökade antalet uppgifter och skyldigheter finns att söka i regeringsprogrammets skrivningar om förbättrade välfärdstjänster.

Ett av målen för den förra regeringens strukturpolitiska program var minskade skyldigheter för kommunerna, men målet uppfylldes inte.

Kommunernas självstyrelseuppgifter utgör liten andel av den kommunala ekonomin, men har stor betydelse för livskraften

Största delen av kommunernas uppgifter är lagstadgade. De uppgifter som inte är lagstadgade utgör enligt kartläggningen av kommunernas uppgifter ca 10–20 % av uppgifterna. Andelen uppgifter som hör till kommunernas självstyrelse ökar med kommunstorleken. Enligt bedömningar är andelen uppgifter som inte är lagstadgade störst i kommuner med 40 000–100 000 invånare och minst i kommuner med mindre än 6 000 invånare. Skillnaderna mellan de olika kommunstorleksgrupperna kan bero på att behovet av ett mera mångsidigt utbud av tjänster ökar med befolkningmängden och att kommunernas verksamhetsfält då utvidgas. Det ekonomiska spelrummet kan också upplevas vara bredare i de större kommunerna.

De viktigaste uppgifterna inom ramen för den kommunala självstyrelsen gäller främjande av näringsliv och sysselsättning, bostadsproduktion och beviljande av olika understöd till sammanslutningar. De uppgifter som hör till självstyrelsen kompletterar de lagstadgade uppgifterna i fråga om kommuninvånarnas behov av service och utifrån lokala förhållanden. Uppgifternas betydelse för kommunernas verksamhet är stor när det gäller i synnerhet näringsverksamheten och livskraften i kommunen, men också för när servicen och närdemokratin. Omvänt kan man konstatera att den kommunala ekonomin är viktig med tanke på självstyrelseuppgifterna, eftersom det är med hjälp av den som kommunen kan säkerställa att den också i fortsättningen har resurser att styra till dessa uppgifter och till uppgifter som har sitt ursprung i lokala behov.

Det är svårt att avgränsa vilka uppgifter som hör till den kommunala självstyrelsen. Kommunerna själva gör sällan någon åtskillnad mellan dessa uppgifter och de lagstadgade uppgifterna, utan den enskilda kommunens sammantagna uppgifter utgörs av en kombination av de uppgifter som grundar sig på kommuninvånarnas och det lokala näringslivets servicebehov och de uppgifter som anges i lagstiftningen. Dessutom bestäms kommunernas uppgifter och tjänster av t.ex. av kommunens läge, det regionala samarbetet och kulturella omständigheter. Uppgiftshelheterna har ofta utformats under lång tid, vilket gör att gränserna mellan de lagstadgade uppgifterna och självstyrelseuppgifterna suddas ut.

Gränsdragningen mellan de lagstadgade uppgifterna och självstyrelseuppgifterna försvåras också av att samma uppgiftshelhet ofta omfattar både lagstadgade uppgifter och uppgifter som kommunerna själva har åtagit sig. Det ingår t.ex. både uppgifter enligt lag och uppgifter som hör till självstyrelsen i främjandet av sysselsättningen.

Enligt kartläggningen är de uppgifter som hör till självstyrelsen av mindre betydelse för den kommunala ekonomin. Kommunernas anpassningsåtgärder gäller ofta samtliga verksamheter i kommunen, och det görs sällan någon indelning i uppgifter som hör till

självstyrelsen och uppgifter som bestäms lag. Situationen är trots det motsägelsefull, eftersom många kommuner försöker spara uttryckligen genom att antingen helt avstå från uppgifter som omfattas av självstyrelsen eller genom att sänka deras servicenivå. Besparingar eftersträvas också i fråga om särskilt sådana uppgifter som visserligen är lagstadgade, men som kommunerna får åta sig frivilligt. Kommunerna avstår ofta från uppgifter av skäl som sammanhänger med den kommunala ekonomin, men också på grund av förändringar i servicebehovet (behovet av service har t.ex. minskat eller upphört).

Frivilliga, lagstadgade uppgifter av betydelse också för den kommunala ekonomin

Lagstadgade, men frivilliga, uppgifter är av betydligt större betydelse för den kommunala ekonomin än de uppgifter som helt och hållet hör till den kommunala självstyrelsen. De viktigaste frivilliga lagstadgade uppgifterna ansluter sig till uppgifter inom undervisnings- och kulturministeriets förvaltningsområde, såsom anordnandet av gymnasieutbildning och yrkesutbildning. Inom gymnasieutbildningen och den grundläggande yrkesutbildningen har kommunerna ansvaret för finansieringen genom den finansieringsandel som beräknas per invånare. Utöver de uppgifter som hänför sig till undervisnings- och kulturministeriets förvaltningsområde föranleder kommunerna kostnader för frivilliga uppgifter närmast inom kollektivtrafiken, kommundillägget för stöd för hemvård och privat vård av barn och deltagande i underhållet av enskilda vägar.

De lagstadgade, uppdragsbaserade uppgifterna är en marginell grupp med avseende på kommunernas sammantagna uppgifter och den kommunala ekonomin. De uppdragsbaserade uppgifterna innebär ofta konflikter mellan kommunala och statliga myndigheter när det gäller hur omfattande compensationen ska vara för de kostnader de föranleder. De mest omfattande av dessa uppgifter är kommunernas deltagande i kostnaderna för den statliga väghållningen.

Utsikterna för kommunernas livskraft försvagas

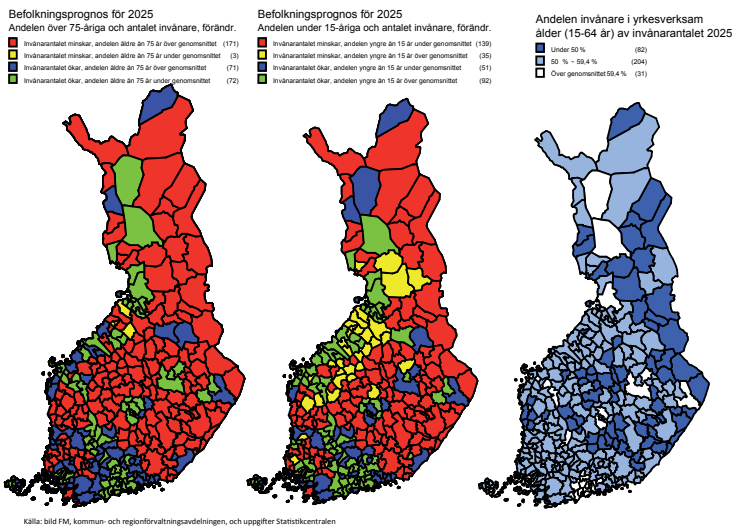
Enligt Statistikcentralens befolkningsprognos kommer den regionala differentieringen att fortsätta när det gäller antalet invånare. Kommunerna blir antingen inflyttningstvinnare eller inflyttningsförlorare. Det typiska är att landskapscentrumen blir inflyttningstvinnare och randområdena förlorar invånare, vilket gör att antalet äldre relativt sett blir ännu fler. Denna utvecklingstrend har pågått sedan länge, men trots det är kraftiga förändringar att vänta åren 2019–2025 i praktiskt taget hela kommunfältet. Utsikterna är dystra för mången kommuns livskraft. Migrationens konsekvenser för utvecklingen av kommunernas befolkning enligt åldersgrupp framgår av karta 2.

Även om invånarantalet i hela landet enligt prognoserna kommer att öka, förlorar de flesta av kommunerna invånare. Om man betraktar andelen unga under 15 år, så bibehålls den i stort sett fram till 2025. Andelen var ca 16,4 procent 2014 och kommer att vara 16,3 procent 2025. I största delen av kommunerna stannar åldersgruppens andel trots det under medeltalet för hela landet. Andelen understiger medeltalet för hela landet också i några av de större städerna, bl.a. Helsingfors, Tammerfors, Åbo, Kuopio och Joensuu. I de kustnära områdena i Österbotten kommer de unga fortsatt att utgöra en stor andel av befolkningen.

Antalet äldre ökar kraftigt i hela landet. När antalet äldre som fyllt 75 år uppgick till ca 8,7 % av invånarna 2014, kommer andelen att öka till 12,4 % före 2025. Ökningen snabbas upp efter 2019. Tre fjärdedelar av kommunerna är sådana där andelen äldre överstiger medeltalet för hela landet.

Under samma period faller antalet personer i yrkesverksam ålder från nuvarande 63,7 % till 59,4 % 2025. I så mycket som 82 kommuner kommer mindre än 50 % av kommuninvånarna att vara personer i yrkesverksam ålder. I dessa kommuner gör den växande andelen äldre och den allt mindre andelen unga det besvärligt att upprätthålla livskraften också med tanke på arbetsplatserna. Att andelen personer i yrkesverksam ålder blir allt mindre är en utmaning också på riksnivå när det gäller serviceutbudet och finansieringssystemet.

Karta 2. Olika åldersgruppers andel av kommunernas befolkning 2025



Förändringen i befolkningsstrukturen ökar kommunernas utgifter. I tabell 2 bedöms kostnadstrycket till följd av förändringen med hjälp av förändringen i de kalkylerade kostnaderna inom statsandelssystemet. De kalkylerade kostnader som påverkas mest under granskingsperioden är de som gäller ålderskategorierna 64–74 år och över 85 år och äldre. Däremot sjunker de kalkylerade kostnaderna för ålderskategorierna 16–18 år och 19–64 år under ramperioden. Sammantaget ökar förändringen i befolkningsstrukturen de kalkylerade kostnaderna med över 500 miljoner euro. I tabell 2 presenteras endast den verkan förändringen har på de kalkylerade kostnader som ligger till grund för statsandelen för bas-service. De totala kalkylerade kostnaderna år 2016 blir ca 27 miljarder euro.

Tabell 2. Utveckling och förändring av de kalkylerade utgifterna 2016–2019, mn euro

	2016	2017	2019	Förändring 2016 - 2019	
				mn €	%
0–5-åringar	3 177	3 229	3 240	63	2,0
6-åringar	569	576	572	3	0,5
7–12-åringar	2 695	2 726	2 788	93	3,5
13–15-åringar	2 282	2 262	2 296	14	0,6
16–18-åringar	752	741	732	-20	-2,7
19–64-åringar	3 457	3 445	3 424	-33	-0,9
65–74-åringar	1 343	1 406	1 488	145	10,8
75–84-åringar	2 026	2 033	2 128	102	5,0
85 åringar och äldre	2 679	2 798	2 956	277	10,3
SAMMANLAGT	18 981	19 218	19 625	644	3,4
Utbildningen på andra stadiet	2 358	2 234	2 234	-124	-5,2
Kalkylerade kostnader sammanlagt	21 339	21 552	21 859	520	2,4

Källa: Statistikcentralen

Det försämrade sysselsättningsläget ökar kommunernas utgifter för arbetsmarknadsstöd

Det allmänt försämrade sysselsättningsläget och den ökade långtidsarbetslösheten ökar kommunernas utgifter, minskar skatteinkomsterna och försvagar kommunernas livskraft på många sätt.

Kommunernas finansieringsansvar för det arbetsmarknadsstöd som ska betalas på grund av arbetslöshet utökades 2015 så att kommunerna ansvarar för 50 % av arbetsmarknadsstödet till personer som har varit arbetslösa över 300 dagar och för 70 % av arbetsmarknadsstödet till personer som varit arbetslösa i över 1 000 dagar. Detta uppskattas öka kommunernas utgifter med 160 miljoner euro. Kommunerna kompenseras för de ökade utgifterna till ett belopp av 75 miljoner euro genom en ökad andel av samfundsskatten. Eftersom 75 miljoner euro redan kompenseras i form av kostnader vid utjämningen av statsandelarna, står kommunerna för den resterande delen (85 miljoner euro). Nettoeffekten var 85 miljoner euro på riksnivå, alltså ca 15,7 euro per invånare (kostnadsökningen var större än kompensationen). På kommunnivå varierar nettoeffekten emellertid beroende på hur de resterande 85 miljoner euro för de ökade kostnaderna för arbetsmarknadsstödet fördelas mellan de enskilda kommunerna.

Enligt Folkpensionsanstaltens uppföljningsuppgifter utgjorde kommunernas andel av arbetsmarknadsstödet under det första kvartalet 2015 något under 200 miljoner euro. Under motsvarande period i fjol var kommunernas andel ca 120 miljoner euro. Om arbetslösheten ökar och också fortsätter att bli allt mer utdragen, kan kommunernas betalningsandel av utgifterna för arbetsmarknadsstödet 2015 komma att öka mer än beräknat. De ökade utgifterna påverkas dessutom av det försämrade sysselsättningsläget och den ökande långtidsarbetslösheten.

Enligt bedömningar kommer arbetslöshetsgraden att vara fortsatt hög under ramperioden och kommunernas utgifter för finansiering av arbetsmarknadsstödet bedöms öka. Om arbetslösheten dessutom blir utdragen, ökar det kommunernas utgifter. Av de som fick arbetsmarknadsstöd hade ca 5 % fyllt 60 år. Att äldre arbetslösa går i pension torde i viss utsträckning påverka kommunernas utgifter under regeringsperioden. På grund av det försämrade konjunkturläget är kommunernas möjligheter att klara det tryck som de ökade utgifterna skapar begränsat. Också den ökande långtidsarbetslösheten skapar ett ökat utgiftstryck i kommunerna. När arbetslösheten och en icke-arbetsbetingad invandring ökar, ökar sannolikt också kommunernas utgifter för utkomststöd.

Kommunernas ökade skuldsättning inbegriper flera riskfaktorer

Den kommunala ekonomins skuldsättning i förhållande till bruttonationalprodukten är internationellt sett inte särskilt stor, men den snabba skuldsättningstakten är förknippad med risker som bör beaktas.

Den ränterisk som sammanhänger med skulder väcker för närvarande inga större farhågor, men trots den utdragna perioden av låga räntor är det befogat att anta att räntenivån kommer att stiga förr eller senare. Då kommer också omkostnaderna för lånen att öka. En annan risk, som minskar det ekonomiska spelrummet i större utsträckning, är låneamorteringarna. Det är att notera, att återbetalningen av lån som tas i detta skede kommer att infalla under en period då utgifterna för åldrandet kommer att anstränga kommunernas ekonomi och förutsättningarna för samhällsekonomisk tillväxt i mycket större utsträckning än hittills. Därför är det nödvändigt att investeringar och deras självfinansieringsgrad granskas kritiskt. Det väsentliga är att investeringarna görs med beaktande av den förväntade befolkningsutvecklingen och det ökade servicebehovet.

Kommunernas sammanlagda lånestock är problematisk också med tanke på de internationella förbindelserna. Inom den ekonomiska och monetära unionen är en skuldbörda som överskrider skuldgränsen på 60 procent alltså "för stor", oberoende av vilket ändamål lånet lyfts för. Kommunerna ständigt ökande skuldbörda utgör en del av hela den offentliga sektorns ökade skuldsättning. Detta kan komma att bli ett problem när Finlands förmåga att sköta sin ekonomi och ansvara för de avtalsenliga amorteringarna på sina lån bedöms på marknaden.

Kommunernas investeringar spelar också en viktig roll med tanke på förhållandet mellan stat och kommun samt planen för de offentliga finanserna. De kommunala aktörerna fattar självständiga beslut om investeringar också efter att det nya styrsystemet infördes. Inte heller den nya kommunallagen och dess skrivningar om skyldigheten att täcka underskott ingriper direkt i kommunernas skuldsättning. Det är ändå att rekommendera att drifts-ekonomi stramas åt och sköts på ett mera förutseende sätt och att verksamheten effektiviseras på ett sätt som ger kommunerna större spelrum att öka självfinansieringsandelen när det gäller investeringar. En balans mellan kommunernas finansieringsbas och utgifter förebygger bäst en alltför stor skuldsättning.

En annan viktig fråga i samband med investeringarna är hur kommunernas skulder för renovering av fastigheter och infrastruktur ska minskas. Om renoveringsskulden inte tas om hand kommer de att medföra stora kostnader inom välfärdstjänsterna. Denna fråga understryker vikten av att prioritera: Vilka investeringar är ändamålsenliga eller nödvändiga för tillfället, när är den rätta tidpunkten att göra dem, vilka är de framtida driftkostnaderna och hur väl genomförs investeringarna? Den offentliga sektorn har inte råd med överlappande, oändamålsenliga och ineffektiva investeringar.

3 Regeringens riktlinjer för den kommunala ekonomin

Statsminister Juha Sipiläs regering har som mål att stabilisera och balansera den kommunala ekonomin. Under hur lång tid stabiliserings- och balanseringsåtgärderna ska pågå varierar; en del av åtgärderna sträcker sig långt över regeringsperioden, och en del enbart över det kommande budgetåret. Åtgärder som påverkar kommunernas utgifter omfattar strukturella reformer, statsbidragen till kommunerna, skatteinkomster och klientavgifter. I detta kapitel beskrivs de åtgärder regeringen har beslutat om.

3.1 Åtgärder för att stabilisera den kommunala ekonomin enligt planen för de offentliga finanserna (planen för de offentliga finanserna, avsnitt 6.1)

Målen för det strukturella saldot och behovet av anpassning

Underskottet i den kommunala ekonomin får vara högst ½ % i förhållande till totalproduktionen 2019.

Utgiftsbegränsningen för den kommunala ekonomin

De nationella bestämmelserna om planen för de offentliga finanserna förutsätter att regeringen beslutar om en begränsning av utgifterna inom den kommunala ekonomin. Det är meningen att utgiftsbegränsningen ska överensstämma med regeringens mål för det strukturella saldot när det gäller den kommunala ekonomin. Utgiftsbegränsningen är ett eurobelopp som angetts som gräns för den förändring i utgifterna som statens åtgärder får medföra för den kommunala ekonomin.

Regeringen har beslutat att nettoeffekten av åtgärderna ska sänka omkostnaderna inom den kommunala ekonomin med minst 540 miljoner euro år 2019 jämfört med den s.k. tekniska planen för de offentliga finanserna som fastställdes den 2 april 2015 och som användes som grund för regeringsprogrammet. Vid dimensioneringen av utgiftsbegränsningen beaktas de nya åtgärder som ingår i planen för de offentliga finanserna 2016–2019 och i budgetpropositionen för 2016. De åtgärder som ingår i bilaga 6 till regeringsprogrammet och som inverkar på den kommunala ekonomin har i huvudsak tagits med i planen för

de offentliga finanserna och i budgetproposition för 2016 förutom incitamentssystemet för den specialiserade sjukvården, reformen av utbildningen på andra stadiet och de minskade skyldigheterna att planera social- och hälsovårdstjänster.

Utgiftsbegränsningen för den kommunala ekonomin 2016—2019, mn euro

2016	2017	2018	2019
-160	-340	-460	-540

Hur utgiftsbegränsningen omsätts i praktiken följs upp i samband med den årliga justeringen av planen för de offentliga finanserna. Utgiftsbegränsningen får inte luckras upp jämfört med den nivå som angetts i planen. Den skärps årligen i takt med att beredningen av hittills ospecificerade men överenskomna åtgärder i regeringsprogrammet fortskrider.

I takt med att det åtgärdsprogram på en miljard euro som ska minska kommunernas uppgifter och skyldigheter fortskrider och beredningen av de nya åtgärderna konkretiseras så att de kan införas i budgetpropositionen och i planen för de offentliga finanserna, beaktas de i form av en skärpning av budgetbegränsningen. Förfarandet är detsamma i fråga om de åtgärder som eventuellt sänker kommunernas kostnader inom ramen för social- och hälsovårdsreformen (målet är 3 miljarder euro).

Utöver det som har beslutats om kommunernas uppgifter och skyldigheter enligt regeringsprogrammet ska kommunerna inte ges nya eller utvidgade lagstadgade uppgifter eller skyldigheter som försvagar den kommunala ekonomin på permanent basis. Om det trots det undantagsvis föreskrivs om uppgifter och skyldigheter som ökar kommunernas och samkommunernas fasta omkostnader för att det ligger i den offentliga ekonomins helhetsintresse, ska man samtidigt se till att den kommunala ekonomin inte försvagas genom att öka statsunderstöden, gallra bland övriga uppgifter och skyldigheter i den kommunala sektorn eller ge kommunerna möjlighet att öka sina inkomster från avgifter. Enligt den gällande lagstiftningen ska nya eller utvidgade uppgifter och skyldigheter anvisas en statsandel som täcker dem till 100 procent.

Andra statliga åtgärder som inverkar på den kommunala ekonomin

Utöver genom begränsningen av utgifterna stärker regeringen den kommunala ekonomin genom att ge kommunerna möjlighet att öka sina inkomster från avgifter. Dagvårdsavgifter, avgifterna för morgon- och eftermiddagsverksamheten och klientavgifterna för social- och hälsovårdstjänster höjs med sammanlagt 230 miljoner euro. Fastighetsskatten höjs stegvis med sammanlagt 100 miljoner euro under regeringsperioden.

Enligt regeringsprogrammet ska kommunerna kompenseras för ändringarna i skattegrunderna.

Den sammantagna effekten av statens åtgärder och anpassningsbehovet inom den kommunala ekonomin

Den sammanlagda effekten av regeringens åtgärder stärker den kommunala ekonomin till ett värde av sammanlagt 0,5 miljarder euro 2019.

Effekten 2019 av statens åtgärder för att stärka den kommunala ekonomin, mn euro

Begränsningen av utgifter	540
Förändringen i statsunderstöd i samband med åtgärder som gäller utgiftsbegränsningen	-70
Indexfrysningen i fråga om statsandelar	-310
Förändringar i avgiftsgrunderna	230
Höjning av fastighetsskatten	100
SAMMANLAGT	490

Enligt den prognos som gjordes våren 2015 och som ligger till grund för regeringsprogrammet var underskottet inom lokalförvaltningen 0,9 % i förhållande till totalproduktionen 2019 uttryckt i nationalräkenskapsbegrepp. I finansministeriets uppdaterade prognos beaktas de åtgärder som påverkar den kommunala ekonomin enligt det preciserade regeringsprogrammet. Dessa stärker lokalförvaltningens finansiella ställning med ett nettobelopp på knappt 500 miljoner euro enligt prognosen för 2019. De ekonomiska utsikterna har dock försvagats i förhållande till vårens prognos. Enligt den uppdaterade prognosen kommer underskottet i den kommunala ekonomin att vara 1,9 miljarder euro, dvs. 0,8 % i förhållande till totalproduktionen 2019. För att målen för det strukturella saldoto ska nås krävs det därför ytterligare anpassningsåtgärder inom lokalförvaltningen med drygt 0,7 miljarder euro 2019. Det här ska täckas genom hittills ospecificerade åtgärder i regeringsprogrammet eller genom åtgärder som regeringen fattar beslut om i ett senare skede och genom kommunernas egna åtgärder.

För att säkerställa att den kommunala ekonomin hålls stabil är det nödvändigt att anpassningsåtgärderna enligt regeringsprogrammet bereds och verkställs på ett målmedvetet sätt och så att de leder till önskade inbesparingar. Därutöver måste de största minskningarna av kommunernas uppgifter och skyldigheter koncentreras till de närmaste åren.

Kommunernas egna åtgärder

Kommunerna har ett långtgående självstyre och staten kan därför inte garantera en balansering av kommunernas ekonomi utslutande genom sina egna åtgärder. Därmed vilar en stor del av ansvaret på kommunerna när det gäller att få jämvikt i ekonomin genom bl.a. strukturella reformer och ökad produktivitet. Staten kan inte styra de investeringar kommunerna gör och inte heller dämpa kommunernas skuldsättning. Att prioritera och välja rätt tidpunkt för investeringarna och sedan genomföra dem på ett högklassigt sätt är av stor betydelse när det gäller anpassningen av den kommunala ekonomin. Också den lindrade beskattningen av arbete och totalbeskattningen i anslutning till målen för regeringsprogrammet bör också beaktas vid valet av anpassningsmetoder.

3.2 Åtgärder som gäller kommunernas utgifter

Den justering av kostnadsfördelningen mellan staten och kommunerna som ska genomföras 2016 ökar kommunernas statsandelar med 300 miljoner euro.

De åtgärder för att minska kommunernas utgifter och skyldigheter som ingår i regeringsprogrammet bedöms minska kommunernas utgifter med 540 miljoner euro före 2019. I analogi med utgiftsminskningen minskas statsandelarna till kommunerna i enlighet med statsandelsprocenten. Tilläggen täcks till 100 procent av statsandelen. Vid dimensioneringen av statsandelen för kommunal basservice och utgifterna enligt lagen om finansiering av undervisnings- och kulturverksamhet har följande förändringar i kommunernas utgifter beaktats:

- ändringen i den subjektiva rätten till småbarnspedagogisk verksamhet fr.o.m. den 1 augusti 2016
- effektiviseringen av ordnandet av regional specialiserad sjukvård fr.o.m. 2016
- sloandet av riktade understöd till minskning av gruppstorleken fr.o.m. 2016
- sloandet av garantihöjningen för avskrivningar inom yrkesutbildningen fr.o.m. 2016
- minskandet av bidrag som beviljats för att förbättra kvaliteten på den allmänbildande utbildningen fr.o.m. 2016
- ändringen av personaltäteten inom den småbarnspedagogiska verksamheten fr.o.m. den 1 augusti 2016
- inbesparingen på grund av att personaltäteten inom äldreomsorgen ändras fr.o.m. 2017.

Enligt regeringsprogrammet förbinder sig regeringen till att låta den lag som garanterar 100-procentiga statsandelar fortsätta att gälla. Vid dimensioneringen av anslaget har man beaktat följande ändringar i utgifterna som har vidtagits i syfte att göra servicestrukturen i kommunerna lättare:

- tryggnad av ledigheter för närstående- och familjevårdare fr.o.m. 2017 (lagen träder i kraft 2016)
- utveckling av familjevården fr.o.m. 2017 (lagen träder i kraft 2016)
- ökning av barnskyddet och hemservicen för barnfamiljer fr.o.m. 2016
- ökning av utgifterna för hemvård för äldre.

Under regeringsperioden görs inga indexjusteringar i statsandelarna. Det frysta indexjusteringarna innebär en förlust av kalkylerade inkomster till ett belopp av 387 miljoner euro under regeringsperioden. De frysta indexjusteringarna av förmånsutgifter minskar i sin tur kommunernas utgifter.

De nedskärningar i kommunernas statsandelar för åren 2016 och 2017 som den förra regeringen fattade beslut om minskar statsandelarna till kommunerna med sammanlagt 90 miljoner euro 2017.

På grund av anpassningsåtgärderna inom den offentliga sektorn kommer också de övriga statsbidragen till kommunerna att minska under ramperioden.

I tabell 3 beskrivs utvecklingen i statsbidragen till kommunerna fram till 2019. Tabellen beaktar de regeringsbeslut som listas ovan och den ändrade prognosen. Tabellen följer prisnivån 2016.

Tabell 3. Statsbidrag för kommuner och samkommuner 2014–2019

	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Kalkylerade statsandelar	9 483	9 426	9 933	9 677	9 677	9 555
FM, statsandel för basservice	8 613	8 500	9 028	8 820	8 812	8 687
UKM ¹	871	926	905	878	865	868
- därav samkommunerna	1 227	1 082	1 041	1 026	1 022	1 021
Övriga statsbidrag enligt förvaltningsområde, sammanlagt	1 243	1 114	1 078	831	891	873
JM	8	9	0	0	20	20
IM	5	6	5	5	5	5
FM	36	37	27	43	22	18
UKM	312	208	159	165	165	154
JSM	5	5	4	4	4	4
KM	45	39	36	36	36	36
ANM	155	166	203	274	341	372
SHM ²	649	609	609	270	264	230
MM	29	35	35	33	33	33
STATSBIDRAGEN SAMMANLAGT	10 727	10 540	11 011	10 529	10 568	10 428

¹ Den kalkylerade andelen till kommunerna har uppskattats utifrån finansieringen som helhet (inklusive privat) inom UKM:s förvaltningsområde. Ansvaret för finansieringen av yrkeshögskolorna överfördes till staten vid ingången av 2015, och de omfattas inte längre av granskningen. De överföringar som hänförs till finansieringsreformen samt bortfallet av yrkeshögskolorna ur granskningen leder till att omfattningen av statsandelarna 2014 och 2015 inte är helt jämförbara.

² Utbetalningen av det grundläggande utkomststödet överförs år 2017 från kommunerna till FPA. Av denna anledning betalar staten inte längre ut någon statsandel till kommunerna för kostnaderna för det grundläggande utkomststödet, vilket syns i att SHM:s statsbidraget minskar. Dessutom beaktas kommunernas andel av kostnaderna för det grundläggande utkomststödet som en minskning i statsandelen för basservicen.

3.3 Stärkande av kommunernas inkomstunderlag

I enlighet med regeringsprogrammet kommer kommunerna att kompenseras för de effekter regeringens ändringar i skattegrunderna har på skatteintäkterna.

Beslut som berör kommunernas skatteinkomster

Kommunerna kompenseras fullt ut för de förlorade skatteinkomster som blir följden av den minskade förvärvsinkomstbeskattningen och indexjusteringarna genom statsandelsystemet. Fastighetsskatten höjs med 100 miljoner euro då de nedre och övre gränserna för skatten justeras. I tabell 4 beskrivs dimensioneringen av kompensationen för skatteinkomstbortfallet och när den infaller.

Regeringen har dessutom slagit fast att arbetsbeskattningen ska lindras för låg- och medelinkomsttagare. Skattelättnaden ska genomföras i form av ett ökat arbetsinkomstavgift. Skattelättnaden beräknas uppgå till sammanlagt 450 miljoner euro, varav 218 miljoner euro utgör förlorade skatteinkomster för kommunerna.

I samband med en ändring av lagen om sjömanspensioner ändrades avgifterna för sjöarbetsinkomst både i kommunalbeskattningen och i statsbeskattningen av förvärvsinkomster. Avgiften för sjöarbetsinkomst minskar i kommunalbeskattningen. Ändringen träder i kraft vid ingången av 2016. Enligt konsekvensbedömningarna ökar ändringen intäkterna av kommunalskatt med 5 miljoner euro.

Regeringen har också beslutat att rätten att göra avgift för bostadslån ska minskas med ytterligare fem procentenheter årligen under perioden 2016–2019 utöver minskningarna enligt regeringens tidigare beslut. Av räntorna för bostadslån kommer bara 55 % att vara avgiftsgilla 2016, 45 % 2017, 35 % 2018 och 25 % 2019. Den minskade rätten till räntebefrielse med 10 procentenheter jämfört med 2015 kommer att öka kommunernas skatteinkomster med uppskattningsvis 14 miljoner euro. Också åren 2017 och 2018 ökar den minskade rätten till räntebefrielse kommunernas skatteinkomster med 14 miljoner euro och 2019 med 13 miljoner euro.

År 2016 minskas kommunens skatteinkomster av att donationsavgiften kvarstår (-1 miljon euro) och av att giltighetstiden för lagen om källskatt för löntagare från utlandet förlängs (-13 miljoner euro). Av de skatteändringar som infaller 2017 minskas intäkterna av kommunalskatten av höjningen av hushållsavgiften (-10 miljoner euro) och införandet av företagsavgiften (-50 miljoner euro).

Det barnavgift i beskattningen som trädde i kraft vid ingången av 2015 gäller för viss tid fram till utgången av 2017, och ska på så sätt utgöra en kompensation för nedskärningarna i barnbidragen under övergångstiden. Bortfallet av barnavgiften 2018 beräknas öka kommunernas skatteinkomster med 38 miljoner euro.

Kommunerna kompenseras varje år för alla ändringar i beskattningsgrunderna som påverkar intäkterna av kommunalskatten på samma sätt som tidigare genom statsandelarna för basservice till nettobelopp. År 2016 utgör kompensationen till kommunerna för förlorade skatteintäkter totalt 262 miljoner euro.

Regeringen har bestämt att fastighetsskatten ska höjas med sammanlagt 100 miljoner euro under regeringsperioden. Under åren 2016–2017 höjs fastighetsskatten med sammanlagt ca 50 miljoner euro genom moderata höjningar av den undre och övre gränsen för skatten. I fråga om höjningarna 2018 och 2019 fattas beslut senare på grund av det pågående arbetet med att revidera värderingsgrunderna inom fastighetsbeskattningen.

Tabell 4. Dimensioneringen av och tidpunkten för kompensationen för skatteinkombortfallet, 2016–2019 (konsekvenser i årsgenomsnitt, inkluderar också tidigare genomförda ändringar, mn euro)

FÖRVÄRVSINKOMSTBESKATTNINGEN	2016	2017	2018	2019
Kommunernas andel av justeringarna av förtjänstnivå- och konsumentprisindex fördelat på kommunerna	-49	-60	-72	-84
- varav ändringen av inkomstkatteskalan	-16			
- varav höjningen av grundavdraget	-20			
- varav höjningen av arbetsinkomstavdraget	-13			
Begränsning av ränteavdraget för bostadslån	14	14	14	13
Förlängd giltighetstid för lagen om källskatt för löntagare från utlandet (preliminär uppskattning)	-13			
Förlängning av donationsavdraget	-1			
Höjning av arbetsinkomstavdraget	-218			
Slopande av barnavdraget			38	
Höjning av hushållsavdraget		-10		
Avdrag för sjöarbetsinkomst	5			
Ibrukttagande av företagavdraget		-50		
Förlorade skatteinkomster 2016 sammanlagt	-262			
Ökning av statsandelarna sammanlagt	262			

Den förlust i samfundsskatt som kommunerna gör på grund av att skattelättnaderna för produktiva investeringar minskar intäkterna av samfundsskatten kompenseras genom att kommunernas utdelning av samfundsskatten ökas.

Beslut om inkomster av klientavgifter

Klientavgifterna för social- och hälsovårdstjänster höjs så att avgiftsintäkterna ökar med 150 miljoner euro. Enligt planerna ska dagvårdsavgifterna samt avgifterna för morgon- och eftermiddagsverksamheten för skolelever höjas fr.o.m. den 1 augusti 2016. Effekterna av dessa höjningar är 80 miljoner euro i årsgenomsnitt. Möjligheterna att höja klientavgifterna bör utnyttas i så stor utsträckning som möjligt i kommunerna.

3.4 Effekterna av statens åtgärder på den kommunala ekonomin åren 2016–2019

I tabell 5 listas hur den kommunala ekonomin sammantaget kommer att påverkas av de åtgärder statsminister Sipiläs regering planerar eller av andra nya åtgärder (såsom lagen om utvecklingsstörda), årsgenomsnitt 2019.

Tabell 5. De effekter statens åtgärder sammantaget har på den kommunala ekonomin 2016–2019¹

	Åtgärder som inverkar på kommunernas utgifter				Förändring i kommunernas utgifter			
	2016	2017	2018	2019	2016	2017	2018	2019
Förändring i kommunernas inkomster								
Åtgärder som minskar kommunernas utgifter:								
Ändring av den subjektiva rätten till dagvård	-26	-62	-62	-62	-7	-16	-16	-16
Ändring av personaltäteten inom den småbarnspedagogiska verksamheten	-25	-62	-64	-67	-6	-16	-17	-17
Avgiftsbelagd klubbverksamhet som alternativ till vården av barn i förskoleundervisning		-5	-10	-25				
Slopad av riktade understöd till minskning av gruppstorleken inom den grundläggande utbildningen	-29	-29	-29	-29	-29	-29	-29	-29
Delvis slopad av bidrag för att förbättra kvaliteten på den allmänbildande utbildningen	-14	-14	-14	-14	-14	-14	-14	-14
Slopad garantihöjning av avskrivningar inom yrkesutbildningen	-43	-43	-43	-43	-20	-20	-20	-20
Slopad tilläggsfinansiering av läroavtalsutbildningen			-10	-10			-10	-10
Ändring av personaltäteten inom äldreomsorgen		-25	-50	-70		-6	-13	-18
Effektivisering av anordnandet av specialiserad sjukvård	-50	-75	-100	-110	-13	-19	-26	-28
Utvecklande av närstående- och familjevården	-40	-120	-155	-180	-10	-31	-40	-46
Åtgärder som ökar kommunernas utgifter:								
Utökning av barnskyddet och hemservicen för barnfamiljer	10	10	10	25	10	10	10	25
Utvecklande av familjevården		15	20	20		15	20	20
Tryggande av ledigheter för närstående- och familjevårdare	58	75	75	75	58	75	75	75
Hemvård för äldre		4,8	4,8	5,8		4,8	4,8	5,8
Helhetsbedömning av stödtjänster till företagen			-5	-8				
SAMMANLAGT	-159	-331	-433	-492	-31	-47	-74	-73
Indexfrysningar (regeringsprogrammet)								
Frysning av statsandelsindex								
- FM					-35	-112	-233	-359
- UKM (kommunernas andel)					-5	-16	-33	-54
Frysning av FP-index (kommunernas utgifter för förmåner)		-14	-28	-46				
Frysning av FP-index (effekten på kommunernas skatteinkomster)					0	14	45	102
SAMMANLAGT	0	-14	-28	-46	-40	-114	-221	-311

	Åtgärder som inverkar på kommunernas utgifter				Förändring i kommunernas utgifter			
	2016	2017	2018	2019	2016	2017	2018	2019
Övriga åtgärder som inverkar på kommunernas utgifter								
Ändring av lagen angående specialomsorger om utvecklingsstörda	1	1	1	1	1	1	1	1
SAMMANLAGT	1	1	1	1	1	1	1	1
Samtliga åtgärder sammanlagt	-158	-344	-460	-537	-70	-160	-294	-383
Regeringens utgiftsbegränsning i fråga om den kommunala ekonomin	-160	-340	-460	-540				
Grunderna för beskattning och avgifter (regeringsprogrammet)								
Dagvårdsavgifter					22	54	54	54
Avgifter för morgon- och eftermiddagsverksamhet för skolelever					10	26	26	26
Avgifter för social- och hälsovårdstjänster					150	150	150	150
Höjning av fastighetsskatten					25	50	75	100
SAMMANLAGT					207	280	305	330
Nettoeffekt av statens åtgärder i relation till den tekniska planen för de offentliga finanserna våren 2015	295	464	471	484				

¹ I denna tabell ingår inte målsättningen enligt regeringsprogrammet att minska kommunernas uppgifter och skyldigheter med 1 miljard euro i årsgenomsnitt 2019, de inbesparingar som eftersträvas genom social- och hälsovårdsreformen och ökad effektivitet samt effekterna av de åtgärder som regeringen ska vidta för att öka konkurrenskraften. I fråga om minskandet av kommunernas uppgifter och skyldigheter lägger finansministeriet före utgången av 2015 fram konkreta förslag för att uppfylla sparmålet på 1 miljard euro i enlighet med åtgärdsprogrammet. Regeringen godkänner i samband med att den behandlar planen för de offentliga finanserna 2017–2020 i mars 2016 de kostnadsbesparingar som planeras genom åtgärdena.

3.5 Övriga åtgärder som gäller kommunerna i regeringsprogrammet

I detta kapitel beskrivs de övriga åtgärder i regeringsprogrammet som har konsekvenser för kommunernas uppgifter och ekonomi. Åtgärdernas innehåll och konsekvensbedömningar preciseras vid den fortsatta beredningen. Åtgärdernas konsekvenser för kommunernas ekonomi, uppgifter och skyldigheter eller förvaltning har inte beaktats i utgiftsbegränsningen för den kommunala ekonomin och inte heller i utvecklingsprognosen för den kommunala ekonomin. I bilaga A–D presenteras de åtgärder enligt regeringsprogrammet som ska genomföras inom olika ministeriers ansvarsområden och som har konsekvenser för kommunernas ekonomi och förvaltning.

Minskning av kommunernas uppgifter och skyldigheter

Enligt regeringsprogrammet ska kommunernas kostnader minska med 1 miljard euro genom att man gallrar bland kommunernas lagstadgade uppgifter och de skyldigheter som styr fullgörandet av dessa uppgifter. För minskningen av uppgifterna och skyldighe-

terna utarbetas ett åtgärdsprogram före regeringens budgetmangling. Finansministeriet lägger fram konkreta förslag på sparmålet på 1 miljard euro i enlighet med åtgärdsprogrammet före utgången av 2015. Regeringen godkänner kostnadsbesparingarna i fråga om åtgärderna i mars 2016 i samband med att den behandlar planen för de offentliga finanserna 2017–2020. I detta kommunekonomiprogram har inte åtgärdsprogrammets konsekvenser för kommunernas uppgifter och finansiering kunnat beaktas.

Avsikten är att en regeringsproposition om reformering av bibliotekslagen lämnas 2016, och att en ny bibliotekslag träder i kraft den 1 januari 2017. I samband med reformen ska den regionala biblioteksverksamheten (de nuvarande landskapsbiblioteken) organiseras på nytt sätt. I praktiken innebär detta att man avstår från det nuvarande systemet med landskapsbibliotek och i stället sammanför målen och uppgifterna för den regionala biblioteksverksamheten till större helheter.

Enligt regeringsprogrammet ska avfallslagen ändras så att kommunernas ensamrätt enligt lagen ska vara begränsad till avfall från bosättning, dock med beaktande av regionala särdrag. Under 2015–2016 ska en konsekvensbedömning göras om konsekvenserna av ändringen av ansvarsfördelningen bl.a. vad gäller iakttagandet av prioriteringsordningen, säkerställandet av en tillräcklig och mångsidig infrastruktur för avfallshanteringen, tryggheten av tillgången på avfallshanteringstjänster och av tjänsternas kontinuitet, kommunalekonomin samt främjandet av företagsverksamhet och innovationer inom avfallsbranschen. De ekonomiska konsekvenserna av ändringen är ännu inte klarlagda.

MBT-avtalen mellan staten och kommunerna förnyas för stadsregionerna Helsingfors, Tammerfors, Åbo och Uleåborg. Genom denna åtgärd enligt regeringsprogrammet förbättras samordningen av samhällsstrukturen och trafiksystemet så att det skapas förutsättningar för en betydande ökning av tomtutbudet och bostadsproduktionen och därigenom för stärkande av regionernas konkurrenskraft. Samtidigt skapas det utvecklingsplattformar för mångsidigare bostadsproduktion och för genomförandet av ny trafikpolitik. I beredningen av avtalet deltar från statens sida miljöministeriet, kommunikationsministeriet, arbets- och näringsministeriet, finansministeriet, Trafikverket, ARA och närings-, trafik- och miljöcentralen samt kommunerna i stadsregionerna i fråga, när det gäller Helsingforsregionen deltar även HRT.

Genomförande av spetsprojekten

Som stöd för regeringens viktigaste reformer inleds spetsprojekt, vilka bl.a. omfattar en reform av grundskolan, ett klientorienterat förändringsprogram för barn- och familjetjänster, utveckling av hemvården av äldre, främjande av bioekonomi och rena lösningar, en reform av arbetskraftsförvaltningen, en smidigare finansiering av små och medelstora företag samt främjande av finländska och utländska investeringar. Flera spetsprojekt omfattar tjänster som kommunerna ansvarar för att ordna. Spetsprojekten ingår i regeringens handlingsplan.

Under 2016–2018 riktas sammanlagt 1 miljard euro i statlig finansiering till regeringens spetsprojekt. Av detta riktar sig en del till kommunerna bl.a. i form av understöd till spetsprojekt som gäller välfärd och hälsa samt kompetens och utbildning. Bedömningen

av vilka konsekvenser åtgärderna inom spetsprojekten har för kommunerna är bara preliminär, och kommer att preciseras när beredningen framskrider.

Handlingsplanen omfattar bl.a. följande åtgärder som har konsekvenser för kommunerna:

- Arbetskraftsförvaltningen reformeras så att den stöder sysselsättningen bl.a. genom att en överföring av ansvaret för arbetskraftsservice inklusive resurser till kommunerna när det gäller de svårast sysselsatta utreds enligt pendlingsregion. En utredning som omfattar en bedömning av konsekvenserna av en överföring och en bedömning av de åtgärder överföringen kräver inleds. Regeringen beslutar utifrån utredningen om en överföring av ansvaret för arbetskraftsservice till kommunerna när det gäller de svårast sysselsatta ska börja beredas.
- Inom utbildningen är regeringsperiodens mål bl.a. en modernisering av lärandemiljöerna, utnyttjande av de möjligheter som digitalisering och ny pedagogik ger samt ökad växelverkan mellan utbildning och arbetsliv.
- Barns och ungas välmående förbättras genom att andelen motion under skoldagen ökas och ungdomsgarantin ändras i riktning mot en kollektiv garanti.
- Inom social- och hälsovårdstjänsterna genomförs programmet för utveckling av barn- och familjetjänster, utvecklas hemvården för äldre, förbättras närståendevården för alla ålderskategorier, främjas hälsa och välfärd samt minskas ojämlikheten, görs tjänsterna mer kundorienterade och möjliggörs sysselsättning av partiellt arbetsföra.
- Den offentliga sektorn uppmuntras till kolneutrala energilösningar, byggbestämmelser som hindrar användningen av trä upphävs, återvinningsgraden för kommunalt avfall höjs till minst 50 procent, kraven i förordningen om avloppsvatten mildras. En arbetskraftsinvandring som stärker sysselsättningen och de offentliga finanserna, förbättrar försörjningskvoten samt gynnar en internationalisering av ekonomin i Finland främjas. En öppen diskussion om invandringspolitikerna uppmuntras. En oberoende utredning om invandringens kostnader och effekter i samhället tas fram. Antalet kvotflyktingar ska hållas åtminstone på samma nivå som under de senaste åren, på så sätt deltar man i den internationella ansvarsfördelningen. Staten ökar sitt samarbete med kommunerna och tillräckliga resurser riktas till detta.
- Enligt regeringsprogrammet ska interna omplaceringar av asylsökande inom EU grunda sig på frivillighet från medlemsstaternas sida. Invandringen är balanserad. Myndighetsprocesserna vid behandlingen av asylansökningar ska påskyndas, besluten om återsändande ska fattas utan dröjsmål och missbruk avvägras. Personer som gjort sig skyldiga till grova brott, återfallsbrottslingar och personer som är farliga för den allmänna ordningen ska avlägsnas ur landet snabbare än hittills.
- När det gäller prövningen av behovet av arbetskraft är huvudregeln att nuvarande praxis fortsätter. Behovsprövningen vad gäller arbetskraft från länder utanför EU lindras när detta är motiverat med tanke på sysselsättningen och de offentliga finanserna,

så att sysselsättning av specialsakkunniga vid enskilda företag påskyndas, den regionala och branschspecifika tillgången till arbetskraft tryggas och de praktiska processerna underlättas. Kollektivavtalen ska respekteras. Kriterierna för familjeåterförening preciseras i överensstämmelse med EU:s familjeåterföreningsdirektiv.

3.6 Social- och hälsovårdsreformen och de självstyrande områden som ska inrättas ändrar avsevärt kommunernas roll

Enligt regeringsprogrammet ska regeringen bereda och genomföra reformen av social- och hälsovårdstjänsterna. Syftet med reformen är att minska hälsoskillnaderna och ha kontroll över kostnaderna. Under reformen genomförs en horisontell och vertikal integration av tjänster, och bärkraften stärks för dem som tillhandahåller tjänster. Målet är en smidig helhet av servicekedjor som är viktig för medborgarnas välbefinnande och hälsa. Enligt regeringsprogrammet eftersträvas besparingar på 3 miljarder euro genom reformen och produktivitetsfrämjande åtgärder. Spareffekterna av reformen uppnås till största delen först efter valperioden på längre sikt.

Enligt regeringsprogrammet ska organiseringen av social- och hälsovårdstjänsterna beredas utifrån, högst 19 självstyrande områden som är större än en kommun.

I regeringsprogrammet anges som centrala principer i social- och hälsovårdsreformen även följande:

- För att demokratin ska tryggas leds de självstyrande områdena av fullmäktige som utses genom val.
- Områdena ska svara för tillhandahållandet av social- och hälsovårdstjänster inom sitt område.
- Områdena tillhandahåller tjänsterna inom sitt område eller kan anlita privata tjänsteproducenter eller tjänsteproducenter från tredje sektorn för tillhandahållandet.
- För bedömningen av tjänsteproduktionens effektivitet och kvalitet införs mätkriterier.
- Arbetsfördelningen mellan sjukhusen reformeras så att den krävande specialiserade sjukvården koncentreras till specialupptagningsområden under styrning av SHM.
- Social- och hälsovårdens informationssystem förenhetligas inom de områden som ansvarar för ordnandet av tjänsterna.
- Som finansieringsalternativ under den första fasen utreds kommunala och/eller statliga finansieringsmodeller med beaktande av grundlagens villkor. Under den andra fasen övergår man till en enkanals finansieringsmodell med beaktande av företagshälsovårdens ställning.
- I reformen införs också ett budgetramsystem för effektiv kostnadskontroll.

Att social- och hälsovårdsuppgifterna överförs till självstyrande områden innebär att kommunerna och samkommunerna i framtiden inte kommer att ordna eller tillhandahålla

vare sig socialvårstjänster eller hälso- och sjukvårdstjänster. Detta ändrar avsevärt kommunernas roll, eftersom social- och hälsovårdssektorns andel av kommunernas budgetar är omkring hälften. Kommunerna har dock även i framtiden en stor betydelse för främjandet och upprätthållandet av kommuninvånarnas välmående och hälsa.

Att social- och hälsovårdsuppgifterna överförs till självstyrande områden är ett stort och krävande reformprojekt. För att reformerna ska kunna genomföras måste riksdagen stifta lagar om ordnandet av social- och hälsovården, de självstyrande områdena och verkställigheten av reformen. Även skattelagstiftningen och lagstiftningen om statsandelarna till kommunerna måste ändras.

Genast i början av reformen är regeringen tvungen att ta ställning till antalet självstyrande områden och områdesindelningen. Till övriga ärenden som särskilt gäller kommunerna hör bl.a. egendomsarrangemangen, överföringar av personal, informationssystemen samt frågan om finansieringsmodellen och finansieringsansvaret i fråga om tjänsterna.

När det gäller finansieringsmodellen ska man se till att den, förutom att den fungerar väl, även uppfyller grundlagens villkor. Ur denna synvinkel är det nödvändigt att avgöra frågan om kommunerna kan ha en permanent eller till en eventuell övergångstid knuten finansieringsskyldighet. Om finansieringen av social- och hälsovårdstjänsterna t.ex. ordnas av staten eller på ett sätt där de självstyrande områdena har egen beskattningsrätt, är det motiverat att utgå från att det utöver bortfallet av utgifter från kommunerna även är någon annan än kommunerna som samlar in motsvarande intäkter. Då bör kommunerna se till att de sänker sin beskattning i motsvarande grad som uppgifter överförs, för att en ökning av det totala skatteuttaget ska förhindras. Samtidigt är det även nödvändigt att reformera kommunernas statsandelssystem, särskilt utjämnningssystemet.

När det gäller egendomsarrangemangen är alternativet att den egendom som hänför sig till social- och hälsovården överförs till de självstyrande områdena i den omfattning som krävs för en ändamålsenlig servicestruktur eller att egendomen åtminstone i början förblir kvar hos de nuvarande ägarna, av vilka de självstyrande områdena kan hyra behövliga lokaler och behövlig utrustning. I fråga om egendomsarrangemangen är också en överföringsmodell mellan ovanbeskrivna alternativ möjlig. Också principerna för överföring av personal samt de bestämmelser som ska tillämpas på de anställdas ställning och på anställningsvillkoren samt på pensionsskyddet och pensionssystemet bör utredas och fastställas.

Vid beredningen ska man dessutom se till reformen inte äventyrar ordnandet av basserVICEN, vilket kommunerna fortfarande ska svara för. Kommunerna svarar även i framtiden t.ex. för den småbarnspedagogiska verksamheten, den grundläggande utbildningen, planläggningen, markpolitiken och miljön samt områdets livskraft. Kommunerna kommer också fortfarande att ha ett omfattande ansvar för främjande av välfärd och hälsa.

3.7 Yrkesutbildningen på andra stadiet reformeras

Yrkesutbildningen på andra stadiet reformeras under ramperioden. Då omformas lagstiftningen om verksamheten samt finansieringssystemet och reglerings- och styrsystemet för yrkesutbildningen till en ny helhet där utgångspunkten är kompetensgrund, kundoriente-

ring och livslångt lärande. Reformerna ska i huvudsak träda i kraft i början av 2018. Delreformer genomförs redan från ingången av 2017.

I samband med reformen av yrkesutbildningen minskar kommunernas utgifter av att verksamhetsprocesserna reformeras, strukturer och gränshinder som gör verksamheten osmidig nedmonteras, anordnarstrukturen inom utbildningen utvecklas, nya digitala lösningar för lärande utnyttjas samt spridda resurser sammanförs och används på ett effektivt sätt.

4 Effekterna av statens åtgärder på kommunalekonomin 2016–2019

I detta kapitel beskrivs utsikterna för den kommunala ekonomin 2016–2019 utifrån kalkylen över utgiftstrycket för den kommunala ekonomin enligt kommunernas räkenskaper. Finansministeriets ekonomiska avdelning har utarbetat en utvecklingsprognos för den kommunala ekonomin både enligt nationalräkenskaperna och enligt kommunernas räkenskaper så att prognoserna är överensstämmande. I utvecklingsprognosen har åtgärderna i planen för de offentliga finanserna och i statens budgetsproposition för 2016 beaktats. I detta kapitel beskrivs dessutom effekterna av statens åtgärder enligt kommunstorleksgrupp, effekterna av statens budgetsproposition för 2016 enligt kommunstorleksgrupp samt genomförandet av finansieringsprincipen.

4.1 Skuldsättningen inom den kommunala ekonomin fortsätter att öka i snabb takt

Den kommunala ekonomin förblir stram 2015–2019. Under de närmaste åren antas kommunernas och samkommunernas sammanräknade resultat att uppvisa ett svagt underskott. Enligt kalkylen över utgiftstrycket kommer underskottet att öka mot slutet av granskningsperioden. Investeringarna hålls fortfarande på en hög nivå bl.a. till följd av eftersatt underhåll, sjukhusinvesteringar och stora investeringsprojekt i tillväxtcentrumen. Penningflödet när det gäller verksamhet och investeringar uppvisar fortsättningsvis ett klart underskott. De i utvecklingsprognosen beaktade anpassningsåtgärder som stärker kommunernas ekonomi leder till en långsammare tillväxt av lånestocken, men räcker inte för att täcka ökningen av åldersrelaterade utgifter till följd av befolkningens förändrade åldersstruktur. Lånestocken inom den kommunala ekonomin kommer att öka till ca 25 miljarder euro före 2019.

Personalen inom kommunerna har minskat flera år i följd. Kommunerna fortsätter att anpassa sin ekonomi under detta år, men sparåtgärderna beräknas bli mindre än förra året. Kommunernas utgifter beräknas minska med något under 100 miljoner euro till följd av sparåtgärderna. Även en mycket måttfull utveckling av kostnadsnivån bromsar ökningen av omkostnaderna. Att de affärsverk som bolagiserades förra året inte längre omfattas av granskningen försvagar däremot den kommunala ekonomin under detta år. Bolagiseringarna försämrar räkenskapsperiodens resultat med ca 250 miljoner euro samt verksamhetens

och investeringarna penningflöde med ca 100 miljoner euro². Den sammanlagda effekten av statens åtgärder på den kommunala ekonomin försämrar den kommunala ekonomin.

Den utvecklingsprognos för den kommunala ekonomin för perioden 2016–2019 som presenteras i tabell 6 har gjorts som hållbarhetsberäkning där endast de åtgärder som påverkar den kommunala ekonomin och som redan ingår i budgetpropositionen och planen för den offentliga ekonomin beaktas. Prognosen innefattar inte kommunernas och samkommunernas egna anpassningsåtgärder efter 2015. De kommunala skattesatserna är på 2015 års nivå. I beräkningen har en höjning av fastighetsskatten i enlighet med regeringsprogrammet beaktats. Dess effekt på intäkterna beräknas vara 100 miljoner euro på 2019 års nivå.

Åtgärderna enligt regeringsprogrammet stärker den kommunala ekonomin med sammanlagt något under 500 miljoner euro på 2019 års nivå. Största delen av de anpassningsåtgärder som presenteras i bilaga 6 till regeringsprogrammet har preciserats så pass att de har kunnat beaktas i utvecklingsprognosen för den kommunala ekonomin. Däremot har inte åtgärderna för att minska kommunernas uppgifter och skyldigheter motsvarande en miljard euro beaktats i utvecklingsprognosen i detta skede. I beräkningen ingår inte heller någon prognos för social- och hälsovårdsreformen.

Enligt kalkylen över utgiftstrycket håller sig kommunernas och samkommunernas sammanlagda resultat för räkenskapsperioden samt penningflödet för verksamheten och investeringarna 2016 på nästan samma nivå som detta år. Kostnadsnivån stiger fortfarande mycket måttfullt. Statsandelarna ökar genom den lagstadgade justeringen av kostnadsfördelningen mellan staten och kommunerna, där grundpriserna och finansieringen justeras så att de motsvarar de faktiska kostnaderna. Kommunernas skatteinkomster minskar på grund av att den temporärt förhöjda utdelningen av samfundsskatten faller bort och av att arbetslöshetsförsäkringspremien höjs.

Den sammanlagda lånestocken inom den kommunala ekonomin fortsätter att öka i snabb takt under de kommande åren. Med tanke på stabiliteten i den kommunala ekonomin är det viktigt att regeringsprogrammets åtgärder för att stärka den kommunala ekonomin preciseras och genomförs. I synnerhet genomförandet av de strukturella reformerna inom bl.a. social- och hälsovården är väsentliga för att utgiftstrycket ska kunna dämpas framöver. Också kommunerna måste fortsätta med sina egna åtgärder för att stärka den kommunala ekonomin.

I tabellen nedan beskrivs utsikterna för den kommunala ekonomin.

² Bolagiseringarna sänker 2015 de sammanlagda omkostnaderna inom den kommunala ekonomin med uppskattningsvis ca 650 miljoner euro och de sammanlagda inkomsterna av verksamheten inom den kommunala ekonomin med ca 1,1 miljarder euro.

Tabell 6. Den kommunala ekonomins utveckling 2014–2017 enligt kommunernas bokföring, md euro, gängse priser¹

	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Resultatbildningen						
1. Verksamhetsbidrag	-26,7	-28,1	-28,5	-28,6	-29,5	-30,3
2. Skatteinkomster	21,2	21,8	21,7	22,1	22,9	23,7
3. Statsandelar, driftsekonomin	8,2	8,2	8,8	8,6	8,7	8,5
4. Finansiella intäkter och kostnader, netto	0,2	0,2	0,2	0,2	0,1	0,1
5. Årsbidrag	2,9	2,2	2,2	2,3	2,3	2,1
6. Avskrivningar	-2,6	-2,6	-2,7	-2,8	-2,9	-3,0
7. Extraordinära poster, netto	1,9	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3
8. Räkenskapsperiodens resultat	2,2	-0,2	-0,3	-0,3	-0,4	-0,7
Finansiering						
9. Årsbidrag	2,9	2,2	2,2	2,3	2,3	2,1
10. Extraordinära poster	1,9	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3
11. Korrigeringsposter i den interna finansieringen	-2,6	-0,5	-0,5	-0,5	-0,5	-0,5
12. Intern finansiering, netto	2,2	2,0	2,0	2,1	2,1	1,9
13. Investeringar i anläggningstillgångar	-7,6	-4,6	-4,7	-4,7	-4,7	-4,7
14. Finansieringsandelar och försäljningsinkomster	5,3	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0
15. Investeringar, netto	-2,3	-3,6	-3,6	-3,6	-3,6	-3,6
16. Finansieringsbehov (intern finansiering - investeringar)	-0,1	-1,6	-1,6	-1,5	-1,5	-1,7
17. Länestock	16,5	18,2	19,9	21,5	23,2	25,0
18. Likvida medel	5,3	5,3	5,3	5,3	5,3	5,3
19. Nettoskuld	11,2	12,9	14,6	16,2	17,8	19,7

¹ Under 2014 och 2015 inverkar bolagiseringarna av kommunala affärsverk och yrkeshögskolor på posterna i resultaträkningen. Bolagiseringen av kommunala affärsverk förbättrade räkenskapsperiodens resultat med ett belopp av engångsnatur på ca 1,7 miljarder euro 2014.

Kommunernas skatteinkomster

Av kommunernas skatteinkomster är i genomsnitt 85 procent kommunalskatt, ca 7 procent samfundsskatt och ca 8 procent fastighetsskatt. Kommunernas skatteinkomster beräknas nästa år uppgå till sammanlagt 21,67 miljarder euro och öka under ramperioden till 23,73 miljarder euro. Åren 2016–2019 beräknas skatteinkomsterna öka med i genomsnitt ca 2,1 procent per år.

I tabell 7 presenteras den faktiska utvecklingen av kommunernas skatteinkomster och prognoserna för dem enligt skatteslag. I skatteinkomstprognosen för 2016–2019 har skattesatserna för 2015 använts, men i övrigt har alla kända ändringar av beskattningsgrunderna respektive skatteår och den förutspådda utvecklingen av skattebaserna beaktats i siffrorna. Hur snabbt kommunernas skatteinkomster utvecklas beror på ökningen av de skattepliktiga förvärvsinkomsterna. Lönernas andel av kommunalskattebasen är ca 66 procent, pensio-

nernas andel ca 24 procent och andelen för övrigt, bl.a. för dagpenningen, ca 10 procent år 2016. Den åldrande befolkningen märks också mycket tydligt i kommunernas skattebas. Pensionsinkomsterna ökar dubbelt snabbare än lönerna under ramperioden, vilket även inverkar på i vilken takt kommunalskatten ökar.

Nedan följer en beskrivning av utvecklingen av kommunernas skatteinkomster enligt skatteslag.

A. Kommunalskatt

Utifrån de kommunala skattesatserna 2015 uppskattas intäkterna av kommunalskatten vara ca 18,7 miljarder euro 2016. Under ramperioden antas kommunalskatten öka med 2,4 procent. I beskattningen av förvärvsinkomster görs 2016–2019 i enlighet med regeringsprogrammets riktlinjer en justering motsvarande den genomsnittliga höjningen av inkomstnivån. Justeringen i skattegrunderna minskar kommunernas skatteinkomster med sammanlagt ca 50 miljoner euro 2016. I prognosen för kommunalskatten i tabell 7 ingår effekterna på skatteintäkterna av de justeringar som motsvarar ändringen i inkomstnivån.

B. Samfundsskatt

Kommunernas samfundsskatt beräknas uppgå till 1,32 miljarder euro 2016. Enligt prognosen minskar samfundsskatten med ca 15 procent, dvs. 250 miljoner euro, jämfört med 2015. Bortfallet av skatteinkomster beror främst på att den höjning av samfundsskatteandelen med 5 procentenheter som kommunerna fått som tidsbegränsat stöd upphör 2016. Åren 2017–2019 antas kommunernas samfundsskatt öka med 1,8–4,2 procent årligen.

Intäkterna av samfundsskatten påverkas också av skattelättnaden i samband med produktiva investeringar, som kommer att fortsätta beviljas för skatteåren 2015-2016. Skattelättnaden beräknas minska intäkterna av samfundsskatten med ca 65 miljoner euro 2016. Åtgärden inverkar inte på kommunernas samfundsskatt eftersom kommunerna ersätts för bortfallet av skatteintäkter genom att kommunernas samfundsskatteandel höjs med motsvarande belopp.

C. Fastighetsskatt

Intäkterna av fastighetsskatten uppskattas uppgå till ca 1,63 miljarder euro 2016, när intäkterna beräknas med de fastighetsskattesatser som kommunerna tillämpat 2015 i enlighet med den förväntade höjningen av beskattningsvärdena. Fastighetsskatten har höjts under 2013–2015.

Arbetsgruppen med uppgift att utveckla fastighetsskatten fortsätter sitt arbete och avsikten är att ändra grunderna för värdering av såväl mark som byggnader. Avsikten är att de nya värderingsgrunderna ska börja tillämpas senast 2019, då fastighetsbeskattningen överförs till Skatteförvaltningens nya system med inbyggd programvara.

I tabell 7 presenteras utvecklingen av kommunernas skatteinkomster.

Tabell 7. Kommunernas skatteinkomster 2014–2017, mn euro

	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Kommunalskatt	18193	18599	18688	19044	19673	20429
Samfundsskatt	1469	1574	1324	1348	1404	1462
Fastighetsskatt	1512	1610	1655	1720	1785	1840
SKATTEINKOMSTER SAMMANLAGT	21175	21783	21667	22112	22862	23731
Skatteinkomster, % av BNP	10,3	10,6	10,3	10,2	10,2	10,3
Förändring, %						
Kommunalskatt	1,3	2,2	0,5	1,9	3,3	3,8
Samfundsskatt	12,0	7,1	-15,9	1,8	4,2	4,1
Fastighetsskatt	11,0	6,5	2,8	3,9	3,8	3,1
SKATTEINKOMSTER SAMMANLAGT	2,6	2,9	-0,5	2,1	3,4	3,8
Kommunal skattesats, i genomsnitt	19,74	19,84	19,84	19,84	19,84	19,84
Samfundsskattesats	20,0	20,0	20,0	20,0	20,0	20,0
Kommunernas andel av samfundsskat- ten, %	35,56	36,87	30,92	30,34	30,34	30,34

Kommunernas statsbidrag

Statsbidragen till kommunerna 2016 uppgår till ca 11 miljarder euro, och de minskar till ca 10,4 miljarder euro 2019. De kalkylerade statsandelarna är år 2016 ca 9,93 miljarder euro, varav statsandelen för basservice är ca 9,028 miljarder euro och statsandelen för undervisnings- och kulturministeriets förvaltningsområde 0,905 miljoner euro. De kalkylerade statsandelarna ökar med 301 miljoner euro 2016 till följd av justeringen av kostnadsfördelningen mellan staten och kommunerna.

De kalkylerade statsandelarna ökar på grund av förändringar i invånarantal. I enlighet med regeringsprogrammet görs inga indexjusteringar i kommunernas och samkommunernas statsandelar under regeringsperioden. I enlighet med vad som har bestämts i tidigare rambeslut minskar statsandelen för basservice 2017 på grund av nedskärningarna i statsandelen och minskningen av kommunernas betalningsandel i samband med överföringen av betalningen av det grundläggande utkomststödet till FPA.

De övriga statsbidragen är 1,07 miljarder euro 2016. Fram till utgången av ramperioden minskar de och är 874 miljoner euro 2019. Minskningen beror främst på att betalningen av det grundläggande utkomststödet överförs till Folkpensionsanstalten 2017. Efter överföringen betalar staten inte längre statsandel till kommunerna för kostnaderna för det grundläggande utkomststödet. Finansieringen av stödet delas jämnt mellan staten och kommunerna även i fortsättningen. Kommunernas finansieringsandel beaktas som en minskning i statsandelen för basservice.

Statsbidragen ökar till följd av att ersättningarna för invandrare ökar. Integrationsersättningarna till kommunerna ökar under ramperioden från 141 miljoner till 318 miljoner euro, när man antar att antalet asylsökande 2015 och under ramperioden är 15 000 personer per år.

Nivån på statsandelen för basservice påverkas även av de nedskärningar av statsandelen 2016–2017 som den förra regeringen beslutat om samt av den justering av kostnadsfördelningen mellan staten och kommunerna som betalas ut 2016. Kompensationen för skatteförluster, som med avseende på fördelningen stat–kommun är neutral, ökar också statsandelarna. Statsandelarna för basservice minskar också till följd av de åtgärder för att minska kommunens uppgifter och skyldigheter som anges i regeringsprogrammet.

Statsandelsprocenten för kommunal basservice 2016 är 25,52. Statsandelsprocenten för utbildning på andra stadiet är 41,89.

Kommunernas statsbidrag och de faktorer som påverkar dimensioneringen av dem beskrivs i kapitel 3. I bilaga 5 presenteras statsbidragen enligt förvaltningsområde 2014–2019.

Kommunernas utgifter

I tabell 8 åskådliggörs utvecklingen av de kommunala utgifterna enligt kalkylen över utgiftstrycket fram till 2019. Uppgifterna för 2014 grundar sig på kommunernas och samkommunernas preliminära bokslutsuppgifter. Enligt den kalkyl över utgiftstrycket som beskriver 2016–2019 ökar kommunernas och samkommunernas sammanlagda omkostnader på grund av att de åldersrelaterade utgifterna ökar som en följd av befolkningens förändrade åldersstruktur och av att kostnadsnivån stiger. Hälso- och sjukvårdsutgifterna ökar också till följd av utvecklingen av tekniken och behandlingarna. I kalkylen finns som tekniskt antagande att utgiftstrycket kanaliseras till inköp. De anpassningsåtgärder som beaktats i kalkylen påverkar såväl löneutgifterna som inköpen. De övriga omkostnaderna är på 2014 års nivå. I utvecklingsprognosen för den kommunala ekonomin och i avsnittet om statens åtgärder beskrivs de åtgärder som har beaktats i kalkylen över utgiftstrycket.

Att de affärsverk och yrkeshögskolor som bolagiserades förra året inte längre omfattas av granskningen i kommunekonomiprogrammet sänker omkostnaderna och inkomsterna av verksamheten i år. Detta har i kalkylen beräknats sänka omkostnaderna med sammanlagt ca 750 miljoner euro och inkomsterna av verksamheten med sammanlagt 1,2 miljarder euro. Även kommunernas egna anpassningsåtgärder bidrar till att bromsa ökningen av löneutgifter och inköp. Utgifterna för understöd ökar till följd av att kommunernas finansieringsandel av arbetsmarknadsstödet är större än tidigare och av att antalet långtidsarbetslösa stiger.

De förändringar i uppdragen inom den kommunala ekonomin som anges i regeringsprogrammet bidrar till att minska ökningen av omkostnaderna särskilt 2016–2017. Höjningen av klientavgifterna i enlighet med regeringsprogrammet ökar däremot inkomsterna av verksamheten. Överföringen av utbetalningen av det grundläggande utkomststödet till FPA sänker såväl omkostnaderna som inkomsterna av verksamheten 2017. Utgifterna för det grundläggande utkomststödet faller bort från kommunernas utgifter för understöd och inkomsterna av verksamheten minskar med ett belopp som motsvarar det statsbidrag som tidigare riktades till det grundläggande utkomststödet.

Tabell 8. Kommunernas och samkommunernas utgifter 2014–2019, mrd euro, gängse priser

	2014	2015	2016	2017	2018	2019
1. Omkostnader	38,5	38,6	39,4	39,4	40,4	41,6
Löneutgifter	21,2	21,0	21,1	21,4	21,7	22,0
Löner	16,3	16,1	16,2	16,4	16,7	16,9
Övriga personalutgifter	4,9	4,9	4,9	4,9	5,0	5,1
Köp	13,9	14,0	14,6	15,2	15,9	16,7
Understöd	2,5	2,7	2,8	2,0	2,0	2,0
Övriga omkostnader	0,9	0,9	0,9	0,9	0,9	0,9
2. Inkomster av verksamheten	11,8	10,5	10,8	10,8	11,0	11,3
3. Verksamhetsbidrag (=2-1)	-26,7	-28,1	-28,5	-28,6	-29,5	-30,3
4. Ränteutgifter, brutto	0,3	0,3	0,4	0,4	0,4	0,5
5. Investeringar, brutto	7,6	4,6	4,7	4,7	4,7	4,7
6. Bruttoutgifter (1+4+5)	46,4	43,5	44,4	44,4	45,5	46,7
7. Bruttonationalprodukt, md euroa	205,2	206,5	211,6	217,6	224,2	231,3
8. Omkostnader, % av BNP	18,8	18,7	18,6	18,1	18,0	18,0
9. Bruttoutgifter, % av BNP	22,6	21,1	21,0	20,4	20,3	20,2
10. Inkomster totalt, % av BNP	22,9	20,4	20,3	19,8	19,7	19,6
11. Inkomster av verksamheten, % av omkostnaderna	30,7	27,3	27,5	27,3	27,2	27,1
Antalet anställda inom kommunsektorn, 1 000 personer	429	424	422	421	420	419

4.2 Trycket på att anpassa ekonomin varierar enligt kommunstorleksgrupp

I programmet för kommunernas ekonomi enligt den nya kommunallagen granskas förändringarna i kommunernas finansiella ställning både med beaktande av utvecklingen i hela landet och enligt kommunstorleksgrupp. Kalkylerna grundar sig på kommunspecifika uppskattningar av utvecklingen av ekonomin i framtiden. Den finansiella balansen beskrivs med begreppet verksamhetens och investeringarnas kassaflöde. Enklare uttryckt anger nyckeltalet ett tryck på att öka lånestocken (negativt nyckeltal) eller en möjlighet till t.ex. låneamorteringar (positivt nyckeltal).

I tabell 9–11 presenteras den finansiella ställningen enligt kommunstorleksgrupp och två tillvägagångssätt för att uppnå finansiell balans (tryck på att öka lånestocken eller höja inkomstskattesatsen). Uppskattningen baserar sig på kommunspecifika uppskattningar av utvecklingen av skatteinkomster och statsandelar, utjämningar av statsandelarna på basis av skatteinkomster samt finansiella intäkter och kostnader. De kommunspecifika uppskattningarna baserar sig på utvecklingen i hela landet. Verksamhetsbidraget för alla kommuner bildas utifrån förändringen i de uppskattade genomsnittliga omkostnaderna och inkomsterna av verksamheten i hela landet, men man har strävat efter att beakta t.ex. de största effekterna av bolagiseringarna i dessa, liksom även i de extraordinära utgifterna och inkomsterna. Uppskattningen av investeringarna grundar sig på de uppgifter i budgetar

och planer som kommunerna har lämnat. De kommunala skattesatserna har inte ändrats. Samkommunerna ingår inte i prognosmodellen.

Tabell 9. Uppskattning av kommunernas beräknade avvikelser från finansiell balans (verksamhetens och investeringarnas kassaflöde) enligt kommunstorleksgrupp, mn euro och euro/invånare

	2015 (mn €)	2016 (mn €)	2017 (mn €)	2018 (mn €)	2019 (mn €)		2015 (€/inv.)	2016 (€/inv.)	2017 (€/inv.)	2018 (€/inv.)	2019 (€/inv.)
> 100 000 invånare, inv. och kommuner sammanlagt = 2 065 893 inv. och 9 kommuner (2016 års kommunindelning)	-596,8	-628,6	-747,3	-706,3	-824,6		-288,9	-304,3	-361,7	-341,9	-399,1
40 001–100 000 inv. 1 013 402 inv. och 17 kommuner	-281,1	-346,4	-323,8	-336,7	-403,2		-277,3	-341,8	-319,5	-332,2	-397,9
20 001–40 000 inv., 806 196 inv. och 29 kommuner	-281,2	-290,6	-318,5	-330,1	-373,8		-348,8	-360,4	-395,1	-409,4	-463,7
10 001–20 000 inv., 666 361 inv. och 46 kommuner	-149,1	-145,0	-78,7	-113,3	-147,6		-223,8	-217,6	-118,2	-170,1	-221,5
6 001–10 000 inv., 432 914 inv. och 55 kommuner	-126,5	-108,5	-61,5	-95,5	-127,8		-292,3	-250,5	-142,1	-220,7	-295,2
< 6 000 inv., 458 071 inv. och 141 kommuner	-148,5	-116,3	-61,3	-122,1	-169,4		-324,3	-253,8	-133,8	-266,6	-369,8
Fastlandsfinlands kommuner sammanlagt	-1 583,3	-1 635,3	-1 591,1	-1 704,0	-2 046,5		-290,9	-300,5	-292,3	-313,1	-376,0

Verksamhetens och investeringarnas kassaflöde (den finansiella balansen) varierar stort mellan kommungrupperna. Kommunstorleksgruppen med 20 000–40 000 invånare kommer att ha det svårast under de närmaste åren. Även i kommunstorleksgruppen med färre än 6 000 invånare försämras situationen. De kommuner som kommer närmast finansiell balans under granskningsperioden är de som har mellan 10 000 och 20 000 invånare. Det som ligger bakom den finansiella obalansen i kommuner med stort invånarantal är stora investeringar, även om skattefinansieringen (skatteinkomster + statsandelar) ökar mer i dessa (euro/invånare) än i de kommuner som har färre invånare.

Tabell 10. Uppskattning av kommunernas beräknade avvikelser från finansiell balans (verksamhetens och investeringarnas kassaflöde) och upprätthållande av den genom förändring i lånestocken enligt kommunstorleksgrupp

Förändring i lånestocken (euro/invånare)	2015	2016	2017	2018	2019
> 100 000 inv., 2 065 893 inv. och 9 kommuner	288,9	304,3	361,7	341,9	399,1
40 001–100 000 inv., 1 013 402 inv. och 17 kommuner	277,3	341,8	319,5	332,2	397,9
20 001–40 000 inv., 806 196 inv. och 29 kommuner	348,8	360,4	395,1	409,4	463,7
10 001–20 000 inv., 666 361 inv. och 46 kommuner	223,8	217,6	118,2	170,1	221,5
6 001–10 000 inv., 432 914 inv. och 55 kommuner	292,3	250,5	142,1	220,7	295,2
< 6 000 inv., 458 071 inv. och 141 kommuner	324,3	253,8	133,8	266,6	369,8
Fastlandsfinlands kommuner sammanlagt	-290,9	-300,5	-292,3	-313,1	-376,0

Verksamhetens och investeringarnas svaga kassaflöde märks i alla kommunstorleksgrupper som ett tryck på att öka lånestocken. Lånestocken verkar öka mest i kommunstorleksgrupper med över 40 000 invånaren, över 20 000 invånare samt under 6 000 invånare. Andelen stora kommuner när det gäller kommunernas lånestock kommer därför att öka och lånestocken (euro/invånare) i dessa kommuner är redan enligt boksluten från tidigare år de högsta i landet.

Tabell 11. Uppskattning av kommunernas beräknade avvikelser från finansiell balans (verksamhetens och investeringarnas kassaflöde) och av det kalkylerade tryck på att höja skattesatsen som den finansiella balansen medför enligt kommunstorleksgrupp

Det kalkylerade trycket på att höja skattesatsen (%)	2015	2016	2017	2018	2019
> 100 000 inv., 2 065 893 inv. och 9 kommuner, utgångsnivå 19,04 %	1,49	1,55	1,80	1,64	1,83
40 001–100 000 inv., 1 013 402 inv. och 17 kommuner, utgångsnivå 20,34 %	1,66	2,04	1,87	1,89	2,18
20 001–40 000 inv., 806 196 inv. och 29 kommuner, utgångsnivå 20,32 %	2,05	2,10	2,27	2,28	2,49
10 001–20 000 inv., 666 361 inv. och 46 kommuner, utgångsnivå 20,51 %	1,47	1,43	0,76	1,07	1,34
6 001–10 000 inv., 432 914 inv. och 55 kommuner, utgångsnivå 20,53 %	1,99	1,72	0,96	1,45	1,88
< 6 000 inv., 458 071 inv. och 141 kommuner, utgångsnivå 20,86 %	2,50	1,99	1,03	2,02	2,72
Fastlandsfinlands kommuner sammanlagt, utgångsnivå 19,88 %		1,74	1,66	1,72	2,00

Det största trycket på att höja inkomstskattesatsen under ramperioden finns i kommunstorleksgrupper med 20 000–100 000 invånare. Trycket på att höja skattesatsen ökar under ramperioden även betydligt i kommunstorleksgrupper med färre än 6 000 invånare. Man bör beakta att de kommunala skattesatserna i denna kommunstorleksgrupp i regel redan är högre än genomsnittet.

Enligt den kommunvisa kalkylen över utgiftstrycket finns det stora skillnader i kommunernas möjligheter att balansera sin ekonomi. Enligt kalkylen är den ekonomiska obalansen störst i kommuner med 20 000–40 000 invånare. Dessa kommuner har dock bättre möjligheter att rätta till sin ekonomiska situation, då enbart en sänkning av investeringsnivån förbättrar kalkylen för dessa kommuner. I kommuner med under 6 000 invånare är situationen en annan, höjningarna av inkomstskattesatserna har varit större än genomsnittet och intäkten av skattesatsen har varit mindre än i de större kommunerna. I de minsta kommunerna finns ett tryck på att höja skatten med i genomsnitt nästan 2 procentenheter för att uppnå finansiell balans. I de kommuner som har över 100 000 invånare räcker det med en höjning på ca 1,5 procentenheter och i dessa kommuner är också den genomsnittliga skattesatsen klart lägst.

4.3 Utan anpassningsåtgärder kommer antalet kommuner som omfattas av kriskommunförfarandet att öka under de närmaste åren

Antalet kommuner med ett negativt årsbidrag har minskat under de två senaste bokslutsåren. Enligt de preliminära bokslutsuppgifterna för 2014 finns det 10 kommuner med ett negativt årsbidrag, vilket är mer hälften mindre än året innan. Enligt den kommunvisa kalkylen kommer antalet kommuner som uppvisar ett negativt årsbidrag att öka betydligt redan 2015 och antalet förblir stort under de år som granskas i programmet.

Enligt utvecklingsprognosen kommer antalet kommuner med ett negativt årsbidrag år 2015 att stiga till något över 30. Det är möjligt att antalet är ännu betydligt större i slutet av granskningsperioden. (Tabell 12).

De kommuner som uppvisar ett negativt årsbidrag är oftast kommuner som är mindre än en genomsnittlig kommun. Under de senaste åren har ca 65 procent av dessa varit kommuner med under 6 000 invånare. Nästan alla kommuner med ett negativt årsbidrag är kommuner med mindre än 20 000 invånare. Kommunerna med ett negativt årsbidrag är jämnt spridda över landskapen.

Om den ekonomiska utvecklingen enligt utvecklingsprognosen i kommunekonomiprogrammet blir verklighet kommer räkenskapsperiodens resultat för kommunerna att försämrans under de närmaste åren och överskottet i balansräkningen att minska eller underskottet att öka. Enligt kalkylen visar cirka en tredjedel av kommunerna underskott i slutet av granskningsperioden, om inga korrigerande åtgärder vidtas.

Med tanke på utvärderingsförfarandet (det s.k. kriskommunförfarandet) för kommuner som befinner sig i en speciellt svår ekonomisk ställning leder den ovannämnda utvecklingen enligt boksluten för 2014 och 2015 till att 5–6 kommuner på basis av underskott i balans-

räkningen (underskottskriteriet är -500 och -1 000 euro/invånare två år i följd) omfattas av förfarandet 2016. Av dessa kommuner har nästan alla redan tidigare omfattats av förfarandet och några av dem har redan fattat beslut om sammanslagning. På basis av underskott i balansräkningen kommer sannolikt ytterligare ca 7–9 andra kommuner att omfattas av förfarandet 2017. Från och med 2017 övergår man till att använda koncernbokslutsuppgifter i utvärderingsförfarandet. Utifrån de tillgängliga balansräkningsuppgifterna på koncernnivå för 2012 och 2013 kommer 18 kommunkoncerner att uppvisa ett underskott i balansräkningen som överstiger kriterierna för ett utvärderingsförfarande.

I verkligheten är den ovannämnda utvecklingen i fråga om negativt årsbidrag och underskott inte så sannolik, eftersom kommunerna även tidigare har strävat efter att hålla sin ekonomi i skick genom att sänka utgiftsnivån när det ekonomiska läget har varit stramt. Dessutom kan man anta att den nya kommunallagens bestämmelser om skyldigheten att täcka underskott styr kommunernas ekonomi i en sundare riktning.

Tabell 12. Antal kommuner med negativt årsbidrag och underskott 2014–2019

	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Negativt årsbidrag	10	32	54	49	87	114
Underskott i balansräkningen	57	51	64	75	96	113

4.4 Genomförandet av finansieringsprincipen

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

Grundlagsutskottet har förutsatt att genomförandet av finansieringsprincipen bedöms i regeringens propositioner om kommunernas uppgifter. I den nya kommunallagen anges också att genomförandet av finansieringsprincipen ska bedömas i kommunekonomiprogrammet.

Man har ännu inte lyckats utveckla ett entydigt och klart förfarande av den orsaken att bara det att exakt fastställa hur finansieringsprincipen genomförs är svårt. Till exempel kommunernas olika ekonomiska utgångslägen, de stora skillnaderna i kostnadsstrukturer och servicenivå, antalet icke lagstadgade uppgifter, den framtida befolkningsstrukturen osv. gör jämförelsesituationen mycket svår.

Ett visserligen mekaniskt förhållningssätt till genomförandet av finansieringsprincipen är att uppskatta det tryck på att höja kommunernas inkomstskattesatser som skapas på grund av de beslut som fattats. Detta förfarande påminner om den allmänt vedertagna principen i Sverige, som huvudsakligen syftar till att kommunerna och landstingen inte ska

vara tvungna att höja skatterna eller prioritera annan verksamhet för att finansiera statliga beslut. Principen gäller endast lagstadgade uppgifter.

I detta kommuneekonomiprogram bedöms genomförandet av finansieringsprincipen genom att man granskar avvikelserna från den finansiella balansen i de enskilda kommunerna varje år under den kommande valperioden, så att kommunens skattesats beskriver avvikelserna (verksamhetens och investeringarnas kassaflöde). Det är så tillvida en konstgjord metod att balans inom hela kommunalekonomin inte förutsätter att alla kommuners ekonomi är i balans samtidigt. Med tanke på det nuvarande utgångsläget är finansiell balans i kommunalekonomin således ett krävande mål som det är svårt att uppnå på kort sikt.

Eftersom målen för lokalförvaltningen i planen för de offentliga finanserna fastställs enligt nationalräkenskaperna, är det motiverat att nyckeltalet ”verksamhetens och investeringarnas kassaflöde” i finansieringsanalysen enligt kommunernas bokföring används som motsvarighet i kommuneekonomiprogrammet, där kommunernas bokföringsbegrepp används. Trots flera olikheter är dessa två begrepp idémässigt nära varandra.

Kalkylen över genomförandet av finansieringsprincipen i tabell 13 grundar sig på utvecklingsprognosen för den kommunala ekonomin i detta kommuneekonomiprogram och på besluten om kommunernas inkomster och utgifter i planen för de offentliga finanserna.

Tabell 13. Kalkylerat tryck på att höja inkomstskattesatsen 2016–2019

procentenheter	Kalkylerat tryck på att höja inkomstskattesatserna			
	2016	2017	2018	2019
	antal kommuner	antal kommuner	antal kommuner	antal kommuner
över 3	86	67	84	115
2-3	30	30	48	32
1-2	57	54	40	45
0-1	48	40	48	44
möjlighet till sänkning	76	106	77	61
SAMMANLAGT	297	297	297	297
Förändring i lånestocken, mn euro	-1 581,2	-1 633,3	-1 589,1	-1 702,0

På basis av kalkylen befinner sig största delen av kommunerna ganska långt från en balanserad finansiell ställning. I slutet av granskningsperioden förutspås över en tredjedel av kommunerna ha ett tryck på att höja inkomstskattesatsen med över 3 procentenheter för att uppnå finansiell balans. Det innebär inte att en våg av sådana höjningar av skattesatserna faktiskt äger rum, utan det beskriver sammantaget förändringstrycket i relation till de ekonomiska variabler som kommunerna kan besluta om. Å andra sidan har en del av kommunerna kalkylmässigt också möjlighet att sänka skattesatsen. Den viktigaste iakttagelsen är att det finns stora skillnader mellan de olika kommunerna. I förhållande till motsvarande granskning i kommuneekonomiprogrammet våren 2015 ser trycket på de enskilda kommunerna dock som helhet ut att ha minskat något.

I enlighet med grundlagsutskottets utlåtanden bör granskningen i det fortsatta arbetet inriktas mer än tidigare på den totala ekonomiska belastningen på enskilda kommuner. Avsikten är att utveckla bedömningen av genomförandet av finansieringsprincipen i den mån det är möjligt. En mera analytisk granskning av genomförandet av finansieringsprincipen förutsätter också att det finns mer finfördelad statistik över kommunernas tjänster och kostnaderna för dem. Till det sistnämnda hör också utveckling av kostnadsanalyserna av nya uppgifter och skyldigheter. Utan fungerande konsekvensbedömningar kan inte det nya styrsystemet för kommunalekonomin fungera optimalt.

5 Effekterna av statens budgetproposition för 2016 på den kommunala ekonomin

Av tabell 14 framgår effekterna av statens budgetproposition för 2016 på den kommunala ekonomin jämfört med budgeten för 2015. I tabellen ingår de åtgärder som statsminister Sipiläs regering beslutat om och som beaktats i budgetpropositionen. I tabellen ingår dessutom de åtgärder som den förra regeringen beslutat om och som ska genomföras 2016. När man beaktar förändringar i kommunernas verksamhet, beskattning och avgifter samt genomförandet av kostnadsfördelningen mellan staten och kommunerna stärker den sammanlagda effekten av statens åtgärder kommunernas ekonomi med 288 miljoner euro jämfört med budgeten för 2015. Statsandelsprocenten för kommunal basservice 2016 är 25,52. Statsandelsprocenten för utbildning på andra stadiet är 41,89.

Tabell 14. Effekter av statens åtgärder på kommunernas och samkommunernas ekonomi, mn euro, förändring 2015–2016¹

	Utgifter	Inkomster	Netto
1. Ändringar i verksamheten och budgetbeslut			
Regeringen Sipiläs åtgärder			
FM, ändring av den subjektiva rätten till dagvård fr.o.m. 1.8 2016	-26	-7	19
FM, ändring av dimensioneringen av personalen inom den småbarnspedagogiska verksamheten 1.8.2016	-25	-6	19
FM, effektivisering av ordnandet av specialiserad sjukvård	-50	-13	27
FM, tillägg för barnskydd och hemservice för barnfamiljer	10	10	0
FM, ändring av lagen angående specialomsorger om utvecklingsstörda	1	1	0
FM, frysning av statsandelsindexet		-35	-35
UKM, spetsprojekt inom kompetens och utbildning	13	13	0
UKM, upphörande av de riktade understöden för att minska gruppstorlekar	-29	-29	0
UKM, minskning av övriga riktade understöd för förbättring av kvaliteten på utbildningen.	-14	-14	0
UKM, utveckling av den småbarnspedagogiska verksamheten	4	4	0
UKM, slopande av garantihöjningen för yrkesutbildningens avskrivningar ²	-46	-19	27
UKM, nivåförändring av statsandelen för teatrar och orkestrar	-2	-2	0
UKM, nivåförändring av statsandelen för museer	-4	-4	0
UKM, frysning av statsandelsindexet		-5	-5

	Utgifter	Inkomster	Netto
SHM, spetsprojekt inom välfärd och hälsa, pilotförsök i kommunerna	6	6	0
Övriga åtgärder:			
FM, nedskärning i statsandelarna (den förra regeringen)		-40	-40
FM, reform av jourssystemet	-4	-1	3
FM, sparåtgärder inom tandvården för vuxna	-6	-2	4
FM, kompensationer för förlorade statsandelar		-3	-3
UKM, utveckling av utbildningskvaliteten	-9	-9	0
UKM, bortfall av vissa temporära tillägg (klubbverksamhet i skolorna, läroavtalsutbildning, den vuxna befolkningens kompetensbas)	-34	-26	8
UKM, genomförandet av samhällsgaranti för unga: tilläggsanslag till regioner där utbudet är knäppt i förhållande till storleken på årskullen	7	3	-4
UKM, gymnasieförberedande utbildning för invandrare och personer med främmande modersmål	2	1	-1
UKM, verkstadsverksamhet för unga samt uppsökande ungdomsarbete	-7	-7	0
UKM, grundande av biblioteket för 100-årsjubileet för Finlands självständighet	3	3	0
SHM, besparing inom utvecklingsprojekt (Kaste)	-6	-5	1
SHM, rättspsykiatriska undersökningar och patientflyttningar	1	1	0
SHM, specialstatsandelsåtgärder för utbildning	2	2	0
SHM, arbetsverksamhet i rehabiliteringssyfte	-2	-2	0
SHM, ändringar i det grundläggande utkomststödet	-19	-9	9
ANM, ett tidsbestämt försök med att minska långtidsarbetslösheten	-20	-20	0
SAMMANLAGT	-256	-217	39
2. Ändringar i beskattning och avgifter			
Bortfall av skatteintäkter till följd av ändringar i inkomstskattegrunderna och kompensation i form av statsandelar i samband med detta (262 mn euro)		0	0
Upphörande av den tidsbestämda höjningen av kommunernas samfundsskatteandel		-258	-258
Höjning av fastighetsskatten		25	25
Höjning av klientavgifterna inom social- och hälsovården		150	150
Höjning av dagvårdsavgifterna fr.o.m. 1.8.2016		22	22
Höjning av avgifterna för morgon- och eftermiddagsverksamheten för skolelever fr.o.m. 1.8.2016		10	10
SAMMANLAGT		-51	-51
3. Justering av kostnadsfördelningen			
FM		269	269
UKM		31	31
SAMMANLAGT		300	300
Effekterna av statens åtgärder sammanlagt	-256	32	288

¹ Statsbudgeten har även sådana indirekta effekter på den kommunala ekonomin som inte har beaktats i denna tabell. I tabellen har talen avrundats till närmaste hela miljon euro.

² Innehåller utöver regeringsprogrammets riktlinjer ändringar som baserar sig på gällande lagstiftning.

I tabellen 15 granskas effekterna av ändringarna i statsandelen för basservice enligt kommunstorleksgrupp. Nästa år stärks kommunernas ekonomi med sammanlagt 297 miljoner euro genom ändringar i statsandelen. Ändringen förklaras särskilt av justeringen av kostnadsfördelningen, vilket ökar statsandelen för kommunal basservice med sammanlagt 310 miljoner euro. Statsandelen minskar på basis av den förra regeringens beslut med 40 miljoner euro. I enlighet med det nuvarande regeringsprogrammet fryses indexet, vilket för kommunerna innebär 35 miljoner euro i förlorade statsandelar. Förändringen i kommunernas uppgifter stärker den kommunala ekonomin med sammanlagt 61 miljoner euro.

Ovannämnda förändringar har störst inverkan på de minsta kommunerna. I kommuner med under 6 000 invånare är nyttan av förändringarna drygt 84 euro per invånare. Förändringen är minst i de största kommunerna med över 100 000 invånare. I dessa stärks ekonomin med ca 40 euro per invånare. Skillnaden beror framför allt på att justeringen av kostnadsfördelningen riktas till kommunerna i samma proportion som de kalkylerade kostnaderna. I de minsta kommunerna är dessa klart högre än genomsnittet i hela landet. Minskningen av statsandelarna samt indexfrysningen riktas till kommunerna med ett lika stort belopp per invånare.

Tabell 15. Effekterna av statens åtgärder på den kommunala ekonomin 2016, enligt kommunstorlek¹

Enligt kommunstorlek	Inväntarantal	Minskning av statsandelen (förra regeringens) Kostnader -40 mn euro	Frysning av statsindex Kostnader -34,7 mn euro	Justering av kostnadsfördelningen Kostnader -310 mn euro	Förändringar i uppgifter, sammanlagt Kostnader -73 mn euro	Effekter, sammanlagt euro/inv.	Effekter, sammanlagt euro
Effekt på kommunernas ekonomi (netto)							
under 6 000	5 442 837	-7,3	-6,4	57,0	11,4	54,6	297 122 526
6 000 - 10 000	4 673 361	-7,3	-6,4	86,3	11,5	84,1	39 316 821
10 000 - 20 000	433 613	-7,3	-6,4	74,9	11,4	72,6	31 471 033
20 000 - 40 000	695 439	-7,3	-6,4	67,9	11,4	65,6	45 591 395
40 000 - 100 000	782 019	-7,3	-6,4	57,4	11,4	55,1	43 058 231
över 100 000	1 013 402	-7,3	-6,4	56,6	11,4	54,3	54 998 579
	2 051 003	-7,3	-6,4	42,8	11,3	40,3	82 686 468

¹ Förändringen i kommunernas uppgifter presenteras som den sammanlagda effekten av förändringen i inkomsterna och utgifterna (barnskyddet och hemservice, inkl. inbesparingen till följd av det, utveckling av regional specialiserad sjukvård, reform av joursystemet samt begränsning av den subjektiva rätten till dagvård)

BILAGOR

BILAGA 1: Den totalekonomiska utvecklingen och vissa bakgrundsantaganden

BNP och sysselsättning	2014	2015	2016	2017	2018	2019
BNP:s värde, md euro	205,2	206,5	211,6	217,6	224,2	231,3
BNP, volymförändring, %	-0,4	0,2	1,3	1,4	1,3	1,2
Antalet sysselsatta, förändring, %	-0,4	-0,7	0,3	0,5	0,4	0,4
Arbetslöshetsgrad, %	8,7	9,6	9,4	9,1	8,7	8,3
Sysselsättningsgrad (15–64-åringar), %	68,3	67,9	68,2	68,4	68,9	69,3
Lönesumma, förändring, %	0,3	0,5	1,5	1,7	2,2	2,5
Pensionsinkomster, förändring, %	3,8	3,2	2,4	3,7	4,0	4,3
Priser och kostnader, %	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Allmän inkomstnivå, förändring	1,4	1,1	1,2	1,2	1,7	2,1
Kommunernas inkomstnivå, förändring	0,7	0,8	1,1	1,2	1,7	2,0
Konsumentpriser, förändring	1,0	-0,1	1,1	1,5	1,8	2,0
Byggnadskostnadsindex	1,0	0,5	1,3	2,0	2,0	2,0
Basprisindex för hemmamarknadsvaror	-1,3	-2,5	1,4	2,2	2,0	2,0
Statsandelsindex:						
Prisindex för basservicen, förändring	0,5	0,6	1,2	1,1	1,7	2,1
Förändring i kostnadsnivån, budgetprop. ¹	1,5	0,6	0,0	0,0	0,0	0,0
– inkl. indexjustering ²	0,3	-0,6				

¹ Den indexhöjning som använts i budgetpropositionen.

² Förändringen i kostnadsnivån enligt budgetpropositionen innefattar en indexjustering som görs med två års dröjsmål och är lika stor som skillnaden mellan utfallet av förändringen i kostnadsnivån och den i budgetpropositionen använda förändringen i kostnadsnivån.

På grund av avrundningar stämmer slutsummorna i tabellen nödvändigtvis inte vid addering.

Kommunarbetstgivarens socialskyddsavgifter, %	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Sjukförsäkringsavgift	2,14	2,08	2,12	2,11	2,10	2,10
Arbetslöshetsförsäkringspremie	2,82	3,02	3,74	3,74	3,74	3,74
Pensionsavgift (KomPL)	23,8	23,7	23,2	23,0	23,0	23,0
Lärarnas pensionsavgift	21,3	21,1	19,6	19,4	19,4	19,5
Övriga socialförsäkringsavgifter	1,3	1,3	1,3	1,3	1,3	1,3
Kommunarbetstgivarens avgifter sammanlagt	30,1	30,0	30,4	30,1	30,1	30,1
De försäkrades socialskyddsavgifter, %	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Löntagares arbetslöshetsförsäkringspremie	0,50	0,65	1,15	1,15	1,15	1,15
Löntagares pensionsavgift, under 53 år	5,55	5,70	5,70	5,95	5,95	5,95
Löntagares pensionsavgift, över 53 år	7,05	7,20	7,20	7,45	7,45	7,45
Poängtal för ArPL-index	2 509	2 519	2 516	2 548	2 584	2 630
ArPL-index, förändring	1,4	0,4	-0,1	1,3	1,4	1,8
Poängtal för FP-index	1 630	1 637	1 630	1 630	1 630	1 630
FP-index, förändring	1,3	0,4	-0,4	0,0	0,0	0,0

Källa: FM/Ekonomiska avdelningen

BILAGA 2: Kommunernas investeringsutgifter 2005, 2009 och 2013

	2005	2009	2013	
Investeringsutgifter sammanlagt, 1000 €	2 088 237	2 595 946	2 937 228	100,0 %
Trafikleder	399 170	669 345	744 269	25,3 %
Byggnader och lokaler samt uthyrning	267 428	341 077	329 018	11,2 %
Grundläggande utbildning	332 349	299 319	299 429	10,2 %
Annan verksamhet	127 035	220 147	256 844	8,7 %
Primärvård	81 598	119 419	151 018	5,1 %
Dagvård för barn i daghem	52 955	109 856	144 590	4,9 %
Idrott och friluftsliv	101 899	97 777	137 814	4,7 %
Vattentjänster	147 912	163 852	129 486	4,4 %
Yrkesutbildning	31 046	35 594	117 169	4,0 %
Energiförsörjning	41 475	17 198	105 994	3,6 %
Parker och allmänna områden	56 011	69 539	65 644	2,2 %
Hamnverksamhet	25 101	35 795	50 674	1,7 %
Allmän förvaltning	54 609	66 800	49 664	1,7 %
Yrkehögskoleverksamhet	15 740	2 853	47 862	1,6 %
Annan service för äldre och personer med funktionsnedsättning	24 229	37 408	38 843	1,3 %
Brand- och räddningsväsendet	20 789	31 614	29 485	1,0 %
Interna tjänster	33 884	21 911	29 438	1,0 %
Museer, teatrar och orkestrar och allmän kulturverksamhet	25 486	34 502	23 492	0,8 %
Främjande av näringslivet	42 480	22 018	23 484	0,8 %
Gymnasiutbildning	54 631	26 232	21 547	0,7 %
Anstaltstjänster för äldre	48 915	43 144	21 004	0,7 %
Bibliotek	16 261	12 266	15 025	0,5 %
Samhällsplanering	12 551	15 708	13 666	0,5 %
Social- och hälsovårdsförvaltning	9 492	9 683	10 784	0,4 %
Specialiserad sjukvård	3 764	6 679	10 699	0,4 %
Övrig social- och hälsovård	2 008	12 191	10 628	0,4 %
SAMMANLAGT				98,0 %

Källa: Statistikcentralen

BILAGA 3: Samkommunernas investeringsutgifter 2009 och 2013

	2009	2013	
Investeringsutgifter sammanlagt, 1000 €	609 904	812 030	100,0 %
Specialiserad sjukvård	344 726	415 646	51,2 %
Yrkesutbildning	117 099	109 085	13,4 %
Vattentjänster	1 004	104 648	12,9 %
Byggnader och lokaler samt uthyrning	55 623	95 912	11,8 %
Avfallshantering	33 000	18 367	2,3 %
Kollektivtrafik	5 755	13 392	1,6 %
Anstaltstjänster för personer med funktionsnedsättning	9 543	12 656	1,6 %
Yrkehögskoleverksamhet	8 176	9 949	1,2 %
Primärvård	9 952	7 111	0,9 %
Annan service för äldre och personer med funktionsnedsättning	2 016	6 956	0,9 %
Social- och hälsovårdsförvaltning	11 757	4 708	0,6 %
Energiförsörjning		3 663	0,5 %
Interna tjänster	1 259	2 320	0,3 %
Undervisnings- och kulturväsendets förvaltning	1 208	1 550	0,2 %
Idrott och friluftsliv	52	1 305	0,2 %
Brand- och räddningsväsendet	1 108	1 030	0,1 %
SAMMANLAGT			99,5 %

Källa: Statistikcentralen

BILAGA 4: Utveckling och förändring av de kalkylerade kostnaderna¹ för statsandelen för basservice enligt kommunstorleksgrupp, miljoner euro och procent

	2016	2017	2019	Förändring 2016–2019	
				mn €	%
under 6 000	2 667	2 682	2 710	43,1	1,6
6 000 – 9 999	2 352	2 382	2 312	-40,3	-1,7
10 000 – 19 999	3 644	3 568	3 274	-370,1	-10,2
20 000 – 39 999	3 884	4 250	4 354	470,4	12,1
40 000 – 99 999	5 006	4 895	5 343	337,0	6,7
över 100 000	9 411	9 455	9 695	284,2	3,0
Kalkylerade kostnader sammanlagt	26 963	27 233	27 688	724,3	2,7

¹ Effekterna av förändringar i invånarantal och ålderstruktur på de kalkylerade kostnaderna

Vid tolkningen av tabellen ska det beaktas att förändringar i invånarantalet leder till att kommuner överförs från en kommunstorleksgrupp till en annan, vilket i sin tur inverkar på eurobeloppen i respektive kommunstorleksgrupp. Sådana överföringar sker framför allt i fråga om kommuner som är medelstora till invånarantalet.

BILAGA 5: Statsbidrag enligt förvaltningsområde 2014–2019

	2014	2015 inkl. till- läggs- budg.	2016	2017	2018	2019
Kalkylerade statsandelar:	9 483	9 426	9 933	9 698	9 677	9 555
FM ²⁾	8 613	8 500	9 028	8 820	8 812	8 687
UKM ¹⁾	871	926	905	878	865	868
varav samkommuner	1227	1082	1041	1026	1022	1021
Övriga statsbidrag:						
JM, valutgifter	8	9	0	0	20	20
JM, sammanlagt	8	9	0	0	20	20
Understöd till kommunerna	5	6	5	5	5	5
IM, sammanlagt	5	6	5	5	5	5
FM, understöd för kommunsammanslagningar	35	36	26	43	22	18
FM, genomförande av förändringar i kommun- och servicestrukturen	1	1	0	0	0	0
FM, finansiering av lokala försök i kommunerna	1	1	1			
FM, sammanlagt	36	37	27	43	22	18
UKM, understöd enligt prövning	312	208	159	165	165	154
varav samkommunernas andel	85	22	18	18	18	17
UKM, sammanlagt	312	208	159	165	165	154
Landsbygdsverkets omkostnader	0	0	0	0	0	0
Veterinärvård och bekämpning av växtskadegörare	4	4	4	4	4	4
EU-inkomststöd och EU-marknadsstöd (skolmjölkstöd)	1	1	1	1	1	1
JSM, sammanlagt	5	5	4	4	4	4
Statsbidrag för investerings- och underhållsutgifter för vissa flygplatser	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3
Köp och utvecklande av kollektivtrafiktjänster	44	38	35	35	35	35
Statsunderstöd för utbildning	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8
KM, sammanlagt	45	39	36	36	36	36
Offentlig arbetskrafts- och företagsservice/ betalning av lönesubvention till kommunerna	48	70	62	61	57	54
Statlig ersättning för invandrare	107	96	141	213	284	318
ANM, sammanlagt	155	166	203	274	341	372
Främjande av välbefinnande och hälsa			6	29	28	
Statlig ersättning till kommunerna för anordnande av arbetsverksamhet i rehabiliteringssyfte	26,5	34	32	32	32	32
Ersättning för skada, ådragen i militärtjänst	35	35	34	32	30	28
Utgifter för rehabilitering av frontveteraner och statsunderstöd för rehabilitering av frontveteraner	36	31	25	21	18	14
Statlig ersättning för kostnaderna för riksomfattande beredskap inom hälso- och sjukvården	0,5	1	1	1	1	1
Statsunderstöd till kommunerna för projekt inom social- och hälsovården	11,5	7	2	3	2	2
Statlig ersättning till hälso- och sjukvårdsenheter för forskning på universitetsnivå	31,3	22	15	15	15	15

	2014	2015 inkl. till- läggs- budg.	2016	2017	2018	2019
Statlig ersättning till hälso- och sjukvårdsenheter för kostnaderna för rättspsykiatriska undersökningar och patientöverföringar	13,2	14	15	15	15	15
Statsandel till kommunerna för kostnader i anslutning till det grundläggande utkomststödet	330,35	314	333			
Statsunderstöd för att säkerställa social- och hälsovårdstjänster på samiska	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5
Statlig ersättning för läkarhelikopterverksamheten	32,8	29	29			
Statsunderstöd för verksamheten vid kompetenscentrum inom det sociala området	3	2	3	2	2	2
Statlig ersättning för kostnaderna för ordnande av medling vid brott	6,3	6	6	6	6	6
Statlig ersättning för förvaltningsutgifterna för avbytarservicen för lantbruksföretagare	17	16	13	13	13	13
SHM, sammanlagt	649	609	609	270	264	230
Ur Oljeskyddsfonden utanför budgeten betalas ersättning till de regionala räddningsväsendena för kostnaderna för förvärv och upprätthållande av oljebekämpningsberedskapen	8	14	14	12	12	12
Fullmakt att bevilja understöd för byggande av kommunalteknik i avsiktsförklaringskommuner	15	15	15	15	15	15
Förortsunderstöd	4	4	4	4	4	4
Understöd till boenderådgivning	1	1	1	1	1	1
Främjande av vatten- och miljövård	1	1	1	1	1	1
MM, sammanlagt	29	35	35	33	33	33
Övriga statsbidrag sammanlagt, mn euro	1 243	1 114	1 078	831	891	873
Statsbidrag sammanlagt, mn euro	10 727	10 540	11 011	10 529	10 568	10 428

A. Åtgärder inom arbets- och näringsministeriets förvaltningsområde och deras konsekvenser för kommunerna och kommunalekonomin

Lönesubvention till kommuner och samkommuner

Det är fråga om lönesubventionerat arbete i kommuner eller samkommuner. Inom ramen för det årliga anslaget kommer lönesubventionen enligt uppskattningar att omfatta i genomsnitt ca 4 900–5 600 personer årligen under planperioden. Kommunerna och samkommunerna betalar lön enligt det normala kollektivavtalet till dessa personer och får i gengäld lönesubvention.

Förbättring av den konkurrenskraft som baserar sig på metropolområdets, städernas, tillväxtkorridorernas och de olika regionernas starka sidor genom utvecklande av det avtalsbaserade samarbetet

Genom utvecklande av metropolområdet och andra städer påskyndas den samhällsekonomiska tillväxten och förbättras Finlands internationella konkurrens- och attraktionskraft. Tillväxtavtalens strategiska spetsområden och de åtgärder som stöder dem fastställs gemensamt i förhandlingar mellan staten och städerna. Förhandlingarna inleds hösten 2015. Städerna ska själva ange ett begränsat antal strategiska spetsmål. Det väsentliga är att de gemensamt avtalade spetsprojekten är nationellt betydelsefulla, överskrider sektorsgränserna samt stöder tillväxt och en modernisering av näringslivet. Konsekvenserna för den kommunala ekonomin är indirekta: näringslivets tillväxt och modernisering leder till ett högre skatteutfall i framtiden.

Helhetsbedömning av statens och kommunernas företagsservice

Under regeringsperioden görs en täckande helhetsbedömning av statens och kommunernas företagsservice, i vilken man bl.a. bedömer regleringens inverkan på rådgivningsbehovet. Utifrån helhetsbedömningen ses servicen och arbetsfördelningen över.

Arbetet har inletts och målet är att bedömningen ska vara klar före 6/2016.

Inom ramen för det pågående projektet utreds det vilken näringslivsservice som finns i regionerna. I utredningen kartläggs aktörerna och deras uppgiftsområden. Aktörerna kan utgöras av kommunerna, kommunernas näringsbolag eller privata sammanslutningar som får offentlig finansiering. Till uppgiftsområdena hör finansiering, borgen, lån, indirekta stöd, såsom t.ex. hyror, samt företags- och näringslivsrådgivning.

Det är fråga om en helhetsbedömning utifrån vilken arbetsfördelningen mellan staten och kommunerna fastställs när det gäller företagsservicen. Utredningen kan också användas som bakgrundsinformation vid beredningen av vilka uppgifter de regionala självstyrande områdena ska ha. I detta skede är det omöjligt att bedöma konsekvenserna för den kommunala ekonomin.

En överföring av ansvaret för arbetskraftsservice inklusive resurser till kommunerna när det gäller de svårast sysselsatta utreds enligt pendlingsregion

Arbetskraftsförvaltningen reformeras så att den stöder sysselsättningen bl.a. genom att en överföring av ansvaret för arbetskraftsservice inklusive resurser till kommunerna när det gäller de svårast sysselsatta utreds enligt pendlingsregion. En utredning som omfattar en bedömning av konsekvenserna av en överföring och en bedömning av de åtgärder som en överföring kräver inleds. Regeringen beslutar utifrån utredningen om en överföring av ansvaret för arbetskraftsservice till kommunerna när det gäller de svårast sysselsatta ska börja beredas. Utredningen blir klar under 2015.

Sektorsövergripande samservice som främjar sysselsättningen

Den sektorsövergripande samservicen som främjar sysselsättningen är en verksamhetsmodell där arbets- och näringsbyrån, kommunen och Folkpensionsanstalten tillsammans bedömer servicebehovet hos en viss målgrupp arbetslösa och planerar servicen för dem så att den bildar en ändamålsenlig helhet. I hela landet finns det nästan 90 000 arbetslösa (uppgift från augusti 2015) i fråga om vilka behovet av sektorsövergripande samservice ska bedömas i enlighet med lagen om sektorsövergripande samservice som främjar sysselsättningen. På basis av den gemensamt utarbetade bedömningen av servicebehovet kommer en del av dessa arbetslösa att börja omfattas av den sektorsövergripande samservicen. Målgruppen erbjuds offentlig arbetskraftsservice, socialservice, hälso- och sjukvårdstjänster samt rehabiliteringstjänster i enlighet med sitt servicebehov, dvs. sådan lagstadgad service som respektive myndighet som omfattas av verksamhetsmodellen tillhandahåller.

För den sektorsövergripande samservicen inrättas det inte någon ny organisation. För erbjudandet av samservicen har arbets- och näringsbyrån, Folkpensionsanstalten och kommunen/kommunerna genom lokala avtal bildat 33 nätverk så att varje kommun hör till ett nätverk för sektorsövergripande samservice. Varje nätverk ska ha minst ett gemensamt verksamhetsställe där samservice erbjuds. Kommunerna, arbets- och näringsbyrån och Folkpensionsanstalten utarbetar ett samarbetsavtal för sitt nätverk, i vilket det avtalas om samservicens verksamhetsställen och resursfördelningen. Samarbetsavtalen ska utarbetas före utgången av 2015.

Den lagstadgade skyldigheten för de olika aktörerna att ha ett nära samarbete i fråga om fler arbetslösa än tidigare kan innebära att åtminstone en del av kommunerna måste avsätta en aning mer personal för att ordna servicen till de arbetslösa. Lagen om sektorsövergripande samservice som främjar sysselsättningen innefattar ingen ny service för de arbetslösa som hör till lagens målgrupp och den ökar därför inte direkt kostnaderna för att ordna samservicen. Bedömningen av det sektorsövergripande servicebehovet kan dock lyfta fram tidigare okända servicebehov och därmed ökar efterfrågan på service. För närvarande är det inte möjligt att bedöma hur mycket kommunernas utgifter ökar i euro.

Genomförande av strukturfundsprogrammen under programperioden 2014–2020

Merparten av finansieringen för programperioden 2014–2020 kanaliseras via Finlands strukturfundsprogram Hållbar tillväxt och jobb 2014–2020, som omfattar hela Finland, förutom Åland, som har ett eget program. Dessutom deltar Finland i gränsöverskridande program för regionalt samarbete. Kommunernas förväntas delta i genomförandet av programmen under programperioden 2014–2020.

EU-finansieringen för Finlands strukturfundsprogram under perioden 2014–2020 uppgår till nästan 1,3 miljarder euro. Tillsammans med den nationella medfinansieringen (50 procent) uppgår den offentliga finansieringen till ca 2,6 miljarder euro. Av den nationella medfinansieringen uppgår statens andel till 75 procent och kommunernas och annan offentlig finansiering till 25 procent, dvs. ca 50 miljoner euro per år under programperioden. Av de projekt som inletts har kommunerna genomfört 19 procent (8/2015).

Genom Finlands strukturfundsprogram stöds i synnerhet små och medelstora företags konkurrenskraft och sysselsättning. Ett genomgripande tema är att främja en utsläppssnål ekonomi.

För de riksomfattande temana används 10 procent av finansieringen ur Europeiska regionala utvecklingsfonden (ERUF) och 25 procent av finansieringen ur Europeiska socialfonden (ESF). Av den regionala finansieringen riktas ca 71 procent till östra och norra Finland, medan södra och västra Finlands andel är ca 29 procent.

Genom strukturfundsprogrammet genomförs en hållbar stadsutveckling i enlighet med den integrerade regionala strategin 6AIKA – Öppna och smarta tjänster. Strategin utarbetas och genomförs av Finlands sex största städer Helsingfors, Esbo, Vanda, Uleåborg, Tammerfors och Åbo. De nya verksamhetsmodellerna kan utnyttjas av alla städer och kommuner. Den ERUF-finansiering som används för verksamheten uppgår till 39,5 miljoner euro under hela programperioden. Statens och städernas finansieringsandel är lika stor. För verksamheten är det också möjligt att använda ESF-finansiering, och regionerna beslutar själva om dess andel.

Integrationens konsekvenser för den kommunala ekonomin

Det är huvudsakligen fråga om att ersätta kommunerna för deras kostnader för ordnandet av tjänster för personer som fått uppehållstillstånd i Finland på grund av internationellt skydd. Antalet personer som ansöker om internationellt skydd har 2015 ökat betydligt jämfört med tidigare år. Även antalet minderåriga som kommit till Finland utan vårdnadshavare har ökat. Det ökade antalet personer som söker internationellt skydd påverkar statens ersättningar till kommunerna under flera års tid.

Invandrare har som kommuninvånare rätt till alla kommunala tjänster och kommunen ska enligt lagen om främjande av integration (1386/2010, integrationslagen) se till att de kommunala tjänsterna även lämpar sig för invandrare och att åtgärder och tjänster för invandrare som avses i integrationslagen och som främjar integrationen ordnas så att de till innehåll och omfattning är sådana som behovet i kommunen förutsätter. Med stöd av 6 kap. i integrationslagen betalas dock ersättningar till kommunerna framför allt för de kostnader som ordnandet av tjänster för personer som fått uppehållstillstånd på grund av

internationellt skydd orsakar. Den krets av personer som berörs bestäms med stöd av integrationslagen. Till sin natur är ersättningarna särskilda statsandelar. Enligt integrationslagen ersätts kommunerna inom ramen för statsbudgeten för kostnaderna för anordnandet av de åtgärder som avses i lagen enligt separata bestämmelser. Eftersom tjänsterna till personer som får internationellt skydd i regel är bastjänster och vissa specialtjänster inom social- och hälsovården, som dessa personer även i övrigt har rätt till med stöd av social- och hälsovårdslagstiftningen, inverkar ersättningarna till kommunerna fullt ut positivt på den kommunala ekonomin.

Närings-, trafik- och miljöcentralerna förhandlar med kommunerna i synnerhet om placeringen av kvotflyktingar, barn som kommit till Finland utan vårdnadshavare och som fått uppehållstillstånd samt andra personer i en utsatt ställning. Av de personer som ansökt om internationellt skydd och som fått uppehållstillstånd flyttar en del självständigt direkt från förläggningarna till kommunerna. Kommunen får ersättning för dessa personer om villkoren i integrationslagen är uppfyllda.

Med tanke på den kommunala ekonomin är det viktigt att alla lokala aktörer har ett gott samarbete när det gäller främjandet av integrationen av personer som flyttar till kommunen. Antalet invandrare kan också överlag antas öka i framtiden, och redan nu beror flyttningsvinsten i de flesta kommunerna huvudsakligen på invandringen. Genom ett gott lokalt och regionalt samarbete och en god planering av tjänsterna kan man säkerställa att resurserna utnyttjas på det lokala planet och stödja invandrarnas delaktighet och sysselsättning. På detta sätt kan invandrarna utgöra en betydande resurs med tanke på kommunernas och regionernas livskraft.

B. Åtgärder inom social- och hälsovårdsministeriets förvaltningsområde och deras konsekvenser för kommunerna och kommunalekonomin

Statens åtgärder under ramperioden

I enlighet med gällande lagstiftning överförs beräkningen och utbetalningen av det grundläggande utkomststödets vid ingången av 2017 från kommunerna till Folkpensionsanstalten. Till följd av minskningen av underutnyttjandet och överföringen av delar av det kompletterande utkomststödet beräknas utgifterna för utkomststödet öka med 103,5 miljoner euro per år. Kommunernas förvaltningskostnader beräknas till följd av förändringen minska med 69 miljoner euro per år, av vilket följer en minskning av statsandelen med 34,5 miljoner euro. Kommunernas andel av kostnaderna för det grundläggande utkomststödet beaktas i fortsättningen genom en minskning av statsandelen för kommunal basservice. Åren 2017–2018 är minskningen ca 326,85 miljoner euro och år 2019 sammanlagt 469,65 miljoner euro. Reformen beräknas å ena sidan minska kommunernas administrativa utgifter, å andra sidan öka kostnaderna genom att underutnyttjandet av utkomststöd minskar. Nettoeffekten är att den kommunala ekonomin försvagas något.

Dimensioneringen av personalen inom äldreomsorgen ses över i serviceboenden med heldygnsvård och ålderdomshem. Social- och hälsovårdsministeriets och Finlands Kommunförbunds kvalitetsrekommendation ändras så att det absoluta minimiantalet vårdare är 0,40 vårdare/klient i stället för tidigare 0,50. Ändringen beräknas minska kommunernas utgifter och ge en besparing på 25 miljoner euro 2017, 50 miljoner euro 2018 och 70 miljoner euro 2019. Statsandelen minskas på motsvarande sätt med 6,4 miljoner euro 2017, 12,86 miljoner euro 2018 och 18,0 miljoner euro i slutet av ramperioden.

I enlighet med regeringsprogrammet tas ett incitamentsystem i bruk för den specialiserade sjukvården. Ett stöd betalas till sjukvårdsdistrikten eller motsvarande aktörer inom den specialiserade sjukvården i enlighet med vissa mätare när de effektiviserar sin verksamhet. Huvuddragen för hur incitamentet ska fastställas kommer att stakas ut hösten 2015 i samarbete mellan social- och hälsovårdsministeriet, finansministeriet och Institutet för hälsa och välfärd. Mätarna för hur stödet ska fastställas kommer att utvecklas hösten 2015 i samarbete mellan social- och hälsovårdsministeriet, finansministeriet och Institutet för hälsa och välfärd, och de tillämpas första gången från ingången av 2017. För stödet reserveras 250 miljoner euro per år, och statsandelarna minskas med motsvarande belopp. I samband med genomförandet av systemet säkerställs det att den kostnadsbesparing som effektiviseringen av den specialiserade sjukvården ger i sista hand kommer kommunerna till godo. Genom incitamentsystemet beräknas kommunernas utgifter minska fr.o.m. 2017.

Ordnandet av regional specialiserad sjukvård effektiviseras. För kommunerna föreskrivs en skyldighet att styra krävande operationer och andra åtgärder som kräver jourdygnet runt till hälso- och sjukvårdsenheter som uppfyller vissa minimikrav. I detta syfte stärks styrningen på regionnivå och de författningar som styr den specialiserade sjukvården ändras (social- och hälsovårdsministeriets förordning om grunderna för brådskande vård och statsrådets förordning om ordnande och centralisering av den högspecialiserade sjukvården). Genom effektiviseringen minskar kommunernas kostnader med ca 50 miljo-

ner euro 2016, ca 75 miljoner euro 2017, ca 100 miljoner euro 2018 och ca 110 miljoner euro 2019. Statsandelarna minskas med 12,86 miljoner euro 2016, ca 19,3 miljoner euro 2017, ca 25,7 miljoner euro 2018 och ca 28,3 miljoner euro 2019.

För utvecklande av barnskyddet och ötokande av hemservicen för barnfamiljer anvisas ett tilläggsanslag på 10 miljoner euro per år under 2016–2018 och 25 miljoner euro 2019 (statsandelen 100 procent). Genom tillägget stöder man framför allt verkställigheten av socialvårdslagen som trädde i kraft vid ingången av 2015.

De lagändringar som gäller utvecklingen av närstående- och familjevården avses träda i kraft den 1 juli 2016. Villkoren och incitamenten för familjevårdssystemet utvecklas och stödet för familjevårdarnas fortbildning och arbetshandledning utökas. Familjevårdarnas ork och välbefinnande i arbetet stöds genom att man tryggar rätten till förebyggande undersökningar av hälsan och välbefinnandet. För dessa åtgärder ökas statsandelarna med 15 miljoner euro 2017 och med 20 miljoner euro fr.o.m. 2018. Arrangemangen med avlösare för närståendevårdare och familjevårdare förbättras. Lagen om stöd för närståendevård och familjevårdslagen ändras 2016 så att närståendevårdarnas rätt till ledighet utvidgas och familjevårdarnas ledigheter utökas. För utvecklandet av systemet med lediga dagar för närståendevårdare och familjevårdare anvisas 75 miljoner euro i statsandel per år fr.o.m. 2017 (statsandelen 100 procent). Åtgärden har en betydande besparingspotential i kommunernas utgifter i och med att den dyrare slutna vården ersätts med lättare vårdformer. Besparingen är 57,3 miljoner euro 2017, 88,5 miljoner euro 2018 och 193 miljoner euro 2019. Effekterna av åtgärderna har beaktats i planen för de offentliga finanserna 2017–2019. De anslagsbehov som gäller 2016 behandlas i 2016 års tilläggsbudgetprocess.

För ötkad hemvård för äldre anvisas anslag fr.o.m. 2017. Tilläggsanslaget är 4,8 miljoner euro 2017–2018 och 5,8 miljoner euro 2019 (statsandelen 100 procent). Tillägget har ett samband med sänkningen av gränserna för krigsveteranernas invaliditetsgrad.

För statsbidrag för de utvecklingsprojekt inom social- och hälsovården som kommunerna genomför har det reserverats 1 miljon euro 2016 och 2 miljoner euro fr.o.m. 2017. Den statliga ersättningen till enheterna inom hälso- och sjukvården för forskning enligt lagen om specialiserad sjukvård uppgår till 15 miljoner euro om året. De statliga ersättningarna till enheterna inom hälso- och sjukvården för kostnader för läkar- och tandläkarutbildningen uppgår till 98,6 miljoner euro i början av ramperioden och stiger till 101,7 miljoner euro fram till 2019.

Inom social- och hälsovårdsministeriets förvaltningsområde genomförs under ramperioden dessutom följande åtgärder som det fattats beslut om i samband med beredningen av det strukturpolitiska programmet:

- Receptens giltighetstid förlängs från ett till två år fr.o.m. ingången av 2017. Kommunernas kostnader beräknas minska med 3 miljoner euro per år 2018–2019, och till följd av åtgärden minskas statsandelen med 0,76 miljoner per år.
- Skyldigheten att utfärda intyg inom den offentliga hälso- och sjukvården begränsas till att gälla obligatoriska intyg. Åtgärden bereds i samarbete med Folkpensionsanstalten, arbetsmarknadens parter och kommunerna och beräknas minska kommunernas utgifter med 8 miljoner euro före 2019.

- Reformen av den yrkesutbildade social- och hälsovårdspersonalens uppgiftsstrukturer och arbetsfördelning effektiviseras så att kommunernas utgifter minskar före 2018. En lag om yrkesutbildade personer inom socialvården, som möjliggör en översyn av uppgiftsstrukturerna och arbetsfördelningen, har stiftats under tiden för det strukturpolitiska programmet. Behovet av ändringar av lagen om yrkesutbildade personer inom hälso- och sjukvården bedöms i samband med åtgärdsprogrammet för att minska kommunernas uppgifter och skyldigheter.

C. Åtgärder inom undervisnings- och kulturministeriets förvaltningsområde och deras konsekvenser för kommunerna och kommunalekonomin

Budgetpropositionen 2016

Den subjektiva rätten till dagvård begränsas. Anslaget på 30 miljoner euro för understöd för minskande av undervisningsgruppernas storlek inom den grundläggande utbildningen slopas (kommunernas andel 29 miljoner euro). Statsunderstöden för utvecklande av kvaliteten minskas med 15 miljoner euro fr.o.m. 2016 (kommunernas andel 14 miljoner euro). Satsningar på en utveckling av den småbarnspedagogiska verksamheten och en utökning av barnträdgårdsläroarbetsutbildningen görs 2016.

En översyn av finansieringssystemet för gymnasieutbildningen och en reform av nätet av anordnare av gymnasieutbildning bereds i syfte att förbättra gymnasieutbildningens genomslag, kvalitet och effektivitet och trygga den regionala tillgången till gymnasieutbildning.

För att säkerställa verkställandet av ungdomsgarantin ska anpassningen av utbildningsutbudet inom den grundläggande yrkesutbildningen periodiseras så att antalet studerande 2016 minskar med 900 studerande.

Genomförandet av reformen av ungas läroavtalsutbildning och ungas lärande i arbete fortsätter. Minskningen av tilläggsutbildning som ordnas i form av läroavtalsutbildning genomförs gradvis med en tidsbunden tilläggsfinansiering på 4,9 miljoner euro 2016.

Enligt lagen om finansiering av undervisnings- och kulturverksamhet slopas den tidsbegränsade garantihöjning för avskrivningar som ingår i finansieringen av yrkesutbildning vid utgången av 2015.

Statsunderstöden för anläggningskostnader för allmänna bibliotek, 4,5 miljoner euro, överförs den 1 januari 2016 till statsandelen för basservice inom finansministeriets förvaltningsområde. Utbetalningen av efterhandsfinansierade statsunderstöd beräknas upphöra 2025. Understöden till kommunerna för landskapsbiblioteken minskas med 350 000 euro.

Planen för de offentliga finanserna 2017 -2019

Yrkesutbildningen på andra stadiet reformeras under ramperioden. I reformen av yrkesutbildningen omformas lagstiftningen om verksamheten, finansieringssystemet och reglerings- och styrsystemet för yrkesutbildningen till en ny helhet där utgångspunkten är kompetensgrund, kundorientering och livslångt lärande. Reformerna ska i huvudsak träda i kraft i början av 2018. Delreformer genomförs redan från ingången av 2017.

I samband med reformen av yrkesutbildningen reformeras verksamhetsprocesserna, nedmonteras strukturer och gränshinder som gör verksamheten osmidig, utvecklas anordnarstrukturen inom utbildningen, utnyttjas nya digitala lösningar för lärande samt sammanförs spridda resurser och används på ett effektivare sätt, vilket minskar kommunernas utgifter.

De indexhöjningar av statsandelarna som motsvarar förändringarna i kostnadsnivån fryses 2016–2019.

D. Åtgärder inom inrikesministeriets förvaltningsområde och deras konsekvenser för kommunerna och kommunalekonomin

Statens åtgärder för att utveckla räddningsväsendet

Under regeringsperioden ser de nationella räddningsmyndigheterna till att den riksomfattande ledningen, planeringen, styrningen, övervakningen och samordningen av räddningsväsendet och beredskapen stärks och förbättras. I enlighet med regeringsprogrammet förtydligas också räddningsmyndigheternas och de civila myndigheternas ledning och samordning när det gäller att bekämpa omfattande hot. Dessa åtgärder har konsekvenser för kommunerna, verksamheten vid de räddningsverk som drivs av kommunerna tillsammans och deras ekonomi, men i detta skede är det omöjligt att bedöma hur stora konsekvenserna blir.

Utöver de utvecklingsmål för räddningsväsendet som ingår i regeringsprogrammet är målet att även på ett allmännare plan effektivisera räddningsväsendets verksamhet genom en tätare områdesindelning samt genom en översyn av räddningsväsendets styrning och finansiering. Räddningsväsendet har en central uppgift vid genomförandet av den prehospitalka akutsjukvården i Finland. Målet är också att säkerställa att synergivinster uppnås inom räddningsväsendet och social- och hälsovården när det gäller den första insatsen och den prehospitalka akutsjukvården (produktionen av prehospitalka akutsjukvårdstjänster).

Den strukturella reformen av räddningsväsendet genomförs i nära koppling till lösningen för ordnandet av social- och hälsovården genom att räddningsväsendet struktureras knyts till de nya självstyrande områdena.

I samband med projektet utreds en reform av regionförvaltningsverkens uppgifter inom ansvarsområdena för räddningsväsendet och beredskapen i anslutning till inrättandet av de självstyrande områdena och finansministeriets projekt för en reform av regionförvaltningen.

För beredningen av sakkomplexet inrättas projekt för en revidering av lagstiftningen i nära samarbete med social- och hälsovårdsministeriet samt andra behövliga projekt för en reform av förvaltningen i enlighet med en separat plan.



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

ISSN 1797-9714 (pdf)
ISBN 978-952-251-717-3 (pdf)

Oktober 2015