



FINANSMINISTERIET

Kommunekonomiprogrammet 2020–2023, Våren 2019

Finansministeriets publikationer – 2019:36



Kommunärenden

Finansministeriets publikationer 2019:36

Kommunekonomiprogrammet 2020–2023, Våren 2019

Finansministeriet

ISBN: 978-952-367-018-1

Layout: Statsrådets förvaltningsenhet, publikationsverksamheten

Helsingfors 2019

Presentationsblad

Utgivare	Finansministeriet	16.5.2019
Författare	Finansministeriet, kommun- och regionförvaltningsavdelningen	
Publikationens titel	Kommunekonomiprogrammet 2020–2023, Våren 2019	
Publikationsseriens namn och nummer	Finansministeriets publikationer 2019:36	
Diarie-/ projektnummer		Tema Kommunärenden
ISBN PDF	978-952-367-018-1	ISSN PDF 1797-9714
URN-adress	http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-367-018-1	
Sidantal	84	Språk svenska
Nyckelord	kommunalekonomi, kommunernas statsbidrag, kommunernas skatteinkomster, kommunernas utgifter, kommunernas uppgifter	
Referat	<p>Kommunekonomiprogrammet 2020–2023 har upprättats i samband med beredningen av den s.k. tekniska planen för de offentliga finanserna våren 2019. Läget för den kommunala ekonomin och vilken inverkan regeringens åtgärder har på kommunernas ekonomi beskrivs i programmet utifrån den senaste information och de senaste uppskattningar som finns tillgängliga.</p> <p>Kommunekonomiprogrammet fördjupar bedömningen av kommunernas ekonomi som ingår i planen för de offentliga finanserna. Syftet med kommunekonomiprogrammet är att bedöma kommunernas ekonomiska situation och deras förutsättningar att ordna basservicen genom åtgärder som anges i den fastställda budgetramen för kommunekonomin. Programmet prioriterar granskningen av utvecklingsperspektiven för kommunernas ekonomi och de regeringens åtgärder som påverkar kommunernas ekonomi. Åtgärdernas effekter har bedömts för den kommunala ekonomin som helhet, enligt kommunstorleksgrupp och med avseende genomförandet av finansieringsprincipen fram till 2023. Det primära målet med kommunekonomiprogrammet våren 2019 är att beskriva läget inom och utvecklingsperspektiven för kommunernas ekonomi då regeringsperioden byts. Programmet är i likhet med planen för de offentliga finanserna teknisk till sin natur, och medför inte några betydande nya åtgärder eller riktlinjer som påverkar kommunernas ekonomi. Programmet innehåller heller inte några antaganden om kommande åtgärder som påverkar kommunernas ekonomi eller eventuella målsättningar som nästa regering fastslår för kommunernas ekonomi.</p> <p>Kommunekonomiprogrammet har beretts vid ett av finansministeriet utnämnt sekretariat som har representanter från dels alla centrala ministerier som bereder sådan lagstiftning om kommunernas uppgifter och åtgärder som påverkar den kommunala ekonomin, dels från Kommunförbundet. Staten och kommunerna har förhandlat i delegationen för kommunal ekonomi och kommunalförvaltning och i den ekonomisektion som sköter beredningsarbetet. Expeditionsministären har behandlat kommunekonomiprogrammet vid budgetförhandlingarna våren 2019.</p>	
Förläggare	Finansministeriet	
Distribution/ beställningar	Elektronisk version: julkaisut.valtioneuvosto.fi Beställningar: julkaisutilaukset.valtioneuvosto.fi	

Kuvailulehti

Julkaisija	Valtiovarainministeriö	16.5.2019
Tekijät	Valtiovarainministeriö, kunta- ja aluehallinto-osasto	
Julkaisun nimi	Kuntatalousohjelma 2020–2023, Kevät 2019	
Julkaisusarjan nimi ja numero	Valtiovarainministeriön julkaisuja 2019:36	
Diaari/hankenumero		Teema Kunta-asiat
ISBN PDF	978-952-367-018-1	ISSN PDF 1797-9714
URN-osoite	http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-367-018-1	
Sivumäärä	84	Kieli ruotsi
Asiasanat	kuntatalous, kuntien valtionavut, kuntien verotulot, kuntien menot, kuntien tehtävät	
Tiivistelmä	<p>Kuntatalousohjelma vuosille 2020-2023 on laadittu kevään 2019 ns. teknisen julkisen talouden suunnitelman (JTS) valmistelun yhteydessä. Kuntatalouden tilaa ja hallituksen toimenpiteiden vaikutuksia kuntien talouteen kuvataan ohjelmassa uusimpien käytössä olevien tietojen ja arvioiden pohjalta.</p> <p>Kuntatalousohjelma syventää julkisen talouden suunnitelman kuntataloutta koskevaa arviointia. Kuntatalousohjelman tarkoituksena on arvioida kuntatalouden tilaa ja kuntien mahdollisuuksia selvittää peruspalvelujen järjestämisestä päätetyn kuntatalouden rahoituskehyyksen mukaisilla toimenpiteillä. Kuntatalousohjelman painopiste on kuntatalouden kehitysnäkymien ja hallituksen kuntatalouteen vaikuttavien toimenpiteiden tarkastelussa. Toimenpiteiden vaikutuksia on arvioitu koko kuntatalouden lisäksi kuntakokoryhmittäin sekä rahoitusperiaatteen toteutumisen näkökulmasta vuoteen 2023 asti. Kevään 2019 kuntatalousohjelman ensisijaisena tarkoituksena on kuvata kuntatalouden tilaa ja kehitysnäkymiä hallituskauden vaihtuessa. Ohjelma on julkisen talouden suunnitelman tapaan luonteeltaan tekninen, eikä sisällä merkittäviä uusia kuntatalouteen vaikuttavia hallituksen toimenpiteitä tai linjauksia. Ohjelma ei myöskään sisällä oletuksia seuraavan hallituksen kuntatalouteen vaikuttavista toimenpiteistä tai kuntataloudelle asettamista tavoitteista.</p> <p>Kuntatalousohjelma on valmisteltu valtiovarainministeriön nimeämässä sihteeristössä, jossa ovat mukana kaikki keskeiset kuntien tehtävälainsäädäntöä ja kuntatalouteen vaikuttavia valtion toimenpiteitä valmistelevat ministeriöt sekä Suomen Kuntaliitto. Valtion ja kuntien välinen neuvottelu on käyty Kuntatalouden ja -hallinnon neuvottelukunnassa sekä sille valmistelutyötä tekevässä talousjaostossa. Toimitusministeristö on käsitellyt kuntatalousohjelman kevään 2019 kehysriihessä.</p>	
Kustantaja	Valtiovarainministeriö	
Julkaisun jakaja/myynti	Sähköinen versio: julkaisut.valtioneuvosto.fi Julkaisumyynti: julkaisutilaukset.valtioneuvosto.fi	

Description sheet

Published by	Ministry of Finance	16th May 2019	
Authors	Ministry of Finance, Department for Local Government and Regional Administration		
Title of publication	Local Government Finances Programme 2020–2023. Spring 2019		
Series and publication number	Publications of the Ministry of Finance 2019:36		
Register number		Subject	Local Government Affairs
ISBN PDF	978-952-367-018-1	ISSN (PDF)	1797-9714
Website address (URN)	http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-367-018-1		
Pages	84	Language	Swedish
Keywords	local government finances, discretionary government transfers to local government, local government tax revenue, local government expenditure, local government duties		
<p>Abstract</p> <p>The Local Government Finances Programme 2020–2023 was drawn up in connection with the preparation of the technical General Government Fiscal Plan in spring 2019. The state of local government finances and the impact of the Government's measures on local government finances are described in the Programme on the basis of the latest available information and estimates.</p> <p>The Programme adds depth to the review of local government finances given in the General Government Fiscal Plan. The purpose of the Local Government Finances Programme is to assess the state of local government finances and the scope for municipalities to successfully organise basic services by means of measures that accord with the agreed financial framework for local government finances. The Local Government Finances Programme focuses particularly on examining the development outlook for local government finances and government measures that affect local government finances. The effects of the measures have been assessed up to 2023 in terms of local government finances as a whole and also by municipality size group and from the perspective of the principle of adequate financial resources. The primary purpose of the spring 2019 Local Government Finances Programme is to describe the state of local government finances and the development outlook for them. As with the General Government Fiscal Plan, the Local Government Finances Programme is technical in nature and contains no significant new Government measures or policies that have an impact on local government finances. Neither does the Programme incorporate assumptions about any of the next government's measures that may affect local government finances or about any objectives it may set for local government finances.</p> <p>The Local Government Finances Programme was drafted by a secretariat appointed by the Ministry of Finance consisting of all the key ministries involved in the preparation of central government measures affecting local government finances and in the drafting of legislation on local government functions, as well as the Association of Finnish Local and Regional Authorities. Negotiations between the central government and the municipalities were held in the Advisory Committee on Local Government Finances and Administration and in a finance subcommittee conducting preparatory work for the Committee. The caretaker government has examined the Local Government Finances Programme in connection with the spring 2019 government spending limits discussion.</p>			
Publisher	Ministry of Finance		
Distributed by/ Publication sales	Online version: julkaisut.valtioneuvosto.fi Publication sales: julkaisutilaukset.valtioneuvosto.fi		

Innehåll

Sammandrag	9
Inledning	13
1 Lägesbild av den kommunala ekonomin våren 2019	15
2 Flera faktorer har påverkat nuläget inom den kommunala ekonomin	23
2.1 Inkomsterna i den kommunala ekonomin.....	24
2.2 Utgifterna i den kommunala ekonomin.....	30
3 Förändringsfaktorer i kommunernas verksamhetsomgivning	35
3.1 Den allmänna ekonomiska utvecklingen och den kommunala ekonomin	36
3.2 Den sjunkande nativiteten minskar ökningen av servicebehovet	38
3.3 Kommunerna och den kommunala ekonomin särutvecklas	39
4 Regeringens riktlinjer för den kommunala ekonomin	49
4.1 Riktlinjer för den kommunala ekonomin (planen för de offentliga finanserna, avsnitt 6.1).....	49
4.2 Statliga åtgärder som påverkar den kommunala ekonomin (planen för de offentliga finanserna, avsnitt 6.2).....	51
5 Regeringens åtgärder som gäller kommunerna och åtgärdernas effekter i kommunerna	56
5.1 Åtgärderna i tilläggsbudgetpropositionen för 2019.....	56
5.2 En samlad uppskattning av vilka konsekvenser regeringens spetsprojekt haft för den kommunala ekonomin	58
6 Utvecklingsprognosen för den kommunala ekonomin och genomförandet av finansieringsprincipen	65
6.1 Utvecklingsprognosen för den kommunala ekonomin	66
6.2 Trycket på att anpassa ekonomin, enligt kommunstorleksgrupp	72
6.3 Genomförandet av finansieringsprincipen	77
Bilagor	80
Bilaga 1. Utvecklingen av kommunernas driftskostnader 1997–2017	80
Bilaga 2. Utvecklingen av nettokostnaderna för kommunernas tjänster enligt uppgiftsområde 2015–2017.....	81
Bilaga 3. Den totalekonomiska utvecklingen och vissa bakgrundsantaganden.....	83

SAMMANDRAG

Den kommunala ekonomin försvagades klart 2018

Den kommunala ekonomin har blivit klart starkare redan under flera års tid, men den gynnsamma utvecklingen verkar ha avstannat 2018. Enligt uppgifterna i Statistikcentralens bokslutsprognoser försämrades verksamhetsbidraget inom den kommunala ekonomin 2018 med ca 0,9 miljarder euro och årsbidraget med ca 1,3 miljarder euro jämfört med året innan. Försämringen av årsbidraget inom den kommunala ekonomin berodde framför allt på att kommunernas verksamhetsbidrag försämrats och på att skatteinkomsterna minskat efter ett exceptionellt gott föregående år. Försämringen av verksamhetsbidraget förklaras av att ökningen av kommunernas verksamhetskostnader, framför allt löneutgifterna, tilltagit jämfört med de föregående åren. Jämfört med föregående år försämras den kommunala ekonomins utveckling dock av att 2017 var ett exceptionellt starkt år i den kommunala ekonomin: ökningen av omkostnaderna var högst måttlig och skatteinkomsterna ökade delvis till följd av faktorer av engångsnatur. På motsvarande sätt minskades kommunernas skatteinkomster 2018 av att de förskottsåterbärningar som betalades 2017 var större än väntat och av att utdelningen till skattetagargrupperna rättades till förmån för staten.

Årsbidraget inom den kommunala ekonomin räckte inte helt till för att täcka avskrivningar och nedskrivningar med tanke på resultat eller nettoinvesteringar med tanke på finansieringen. Nettoinvesteringarna inom den kommunala ekonomin var 2018 något över 3,8 miljarder euro, varav kommunernas andel var ca 2,8 miljarder euro och samkommunernas andel ca 1,0 miljard euro. Jämfört med året innan ökade nettoinvesteringarna med ca 300 miljoner euro. Ökningen av investeringarna förklaras framför allt med ökningen av de kommunala investeringarna, men även av att sjukvårdsdistriktens investeringar var på en fortsatt hög nivå. Den kommunala ekonomins lånestock växte från ca 18,4 miljarder euro till 19,5 miljarder euro.

Kommunernas årsbidrag försämrades i alla landskap och kommunstorleksgrupper. Mest försämrades årsbidraget i kommunstorleksgruppen med 6 000–10 000 invånare. Anmärkningsvärt när det gäller kommunernas ekonomi är att antalet kommuner med ett negativt årsbidrag ökade. År 2018 fanns det sammanlagt 38 kommuner med ett negativt årsbidrag

medan det ett år tidigare fanns bara fyra. Kommuner med ett balanserat resultat, där årsbidraget räckte till för att täcka avskrivningarna, utgjorde endast en tredjedel av kommunerna. Antalet samkommuner med underskott och underskottsbeloppet i samkommunernas balansräkning har minskat i flera år, men denna utveckling verkar nu ha avstannat.

Det finns dock skäl att vara återhållsam med att dra slutsatser utifrån bokslutsprognoserna för bara ett år. Utmärkande för den kommunala ekonomin är att de årliga variationerna kan vara ganska stora, och det går inte att utifrån ett år med sämre eller bättre utveckling dra några långtgående slutsatser om i vilken riktning den utvecklas. Det verkar dock som om lägesbilden av kommunekonomin är ännu dystrare än vad som uppskattades i det föregående kommunekonomiprogrammet.

Befolkningsutvecklingen och den särutveckling av kommunerna som den medför utmanar kommunekonomin

Den ekonomiska tillväxten bedöms fortsätta under de närmaste åren men avta ytterligare. På medellång sikt kommer tillväxten under 2022–2023 att minska till mindre än en procent. I ett historiskt perspektiv kommer tillväxten på medellång sikt att vara svag, vilket beror på ekonomiska strukturella faktorer. Den offentliga ekonomin försämras när den ekonomiska tillväxten mattas av. Befolkningens åldrande ökar pensions-, hälso- och omsorgsutgifterna, vilket leder till ett stort tryck på de offentliga finansernas långsiktiga hållbarhet. Dessutom minskar befolkningen i arbetsför ålder, vars skatter finansierar välfärdstjänsterna och socialskyddet. Behovet av sådana social- och hälsotjänster som kommunerna ansvarar för beräknas öka med en dryg procent per år under de närmaste åren. Den sjunkande nativiteten minskar däremot servicebehovet inom småbarnspedagogiken och undervisningen. Beroende på kommunens befolknings- och åldersstruktur kan trycket på servicebehovet vara mycket olika i olika kommuner.

Befolkningsutvecklingen leder till en särutveckling av kommunfältet. Befolkningstillväxten har i synnerhet koncentrerats till de allra största städerna, deras näromgivning och landskapens centralstäder. Förutom ändringarna i befolkningsmängden är ökningen av andelen äldre befolkning samt den klart minskade nativiteten under de senaste åren anmärkningsvärd. Dessa förändringar gäller olika typer av kommuner på olika sätt. I det stora hela har ändringarna av befolkningsstrukturen en stor inverkan på kostnaderna för all kommunal service, inkomstunderlaget, investeringsbehoven samt den allmänna livskraften. En av de viktigaste iakttagelserna i fråga om kommunekonomin på 2000-talet är att även om befolkningsstrukturen hela tiden utvecklas i en ekonomiskt ogynnsam riktning, har det haft tämligen ringa påverkan på kommunekonomin utveckling – det största utgiftstrycket har ännu inte uppstått.

Eftersom landskaps- och vårdreformen föll kommer utgiftstrycket för ordnandet av social- och hälsotjänster att vara kvar inom den kommunala sektorn. I takt med att årsklasserna för barn minskar kommer ordnandet av grundläggande utbildning dessutom att vara en växande utmaning i många kommuner. För att ordnandet av basservice ska kunna tryggas överallt i landet behövs också strukturella reformer.

Utan nya åtgärder kommer det att råda en växande obalans mellan inkomster och utgifter i den kommunala ekonomin

Kommunekonomiprogrammet innehåller en utvecklingsprognos för den kommunala ekonomin som gjorts upp på finansministeriets ekonomiska avdelning. Utvecklingsprognosen görs upp som en kalkyl över utgiftstrycket utan några antaganden om kommunernas egna anpassningsåtgärder eller ändringar i skattesatserna för kommande år. Statens åtgärder beaktas i enlighet med planen för de offentliga finanserna. Om valperioden går ut före riksdagsvalet är den plan för de offentliga finanserna som ska göras upp och därmed även kommunekonomiprogrammet till sin natur tekniska, dvs. de innehåller inte några nya politiska riktlinjer för den kommande valperioden utan bygger på den gällande lagstiftningen. Således är utvecklingsprognosen för den kommunala ekonomin en bana som bygger på den allmänna ekonomiska utvecklingen och befolkningsutvecklingen och som utgör grunden för kommunalpolitiken under den kommande valperioden.

Enligt utvecklingsprognosen för den kommunala ekonomin fortsätter omkostnaderna för kommuneekonomin att växa med en årlig takt på drygt tre procent under de närmaste åren. Efter landskaps- och vårdreformens fall har trycket på ökade social- och hälsotjänster även i prognosen återförts till kommuneekonomin, vilket ökar omkostnadernas tillväxt i förhållande till höstens kommunekonomiprogram. Ändringen av befolkningens åldersstruktur ökar servicebehovet med ca 0,5 procent per år. Detta antas bli synligt i form av ökade inköp i kommuneekonomin; personalstyrkan i kommuneekonomin kommer enligt uppskattning inte att förändras nämnvärt. Omkostnaderna ökar när inkomstnivån stiger, vilket den enligt prognoserna för hela samhällsekonomin kommer att göra med i genomsnitt tre procent årligen i den kommunala sektorn under ramperioden.

Med stöd av insamlingen av budget- och planuppgifter kommer investeringstrycket att vara stort. Investeringsnivån inom kommuneekonomin kommer att vara hög på grund av sjukhus- och skolbyggen samt infrainvesteringar i tillväxtcentrum.

Även kommunernas skattefinansiering kommer att öka snabbare. En högre inkomstnivå och en gynnsam sysselsättningsutveckling ökar löneinkomsterna och därmed intäkterna av kommunalskatten. I skatteprognosen ingår ett tekniskt antagande om en justering av skattegrunderna så att en höjd inkomstnivå eller ökade konsumentpriser inte skärper beskattningen. Statsandelarna ökar rejält 2020 delvis till följd av faktorer av engångsnatur.

Frysningen av indexhöjningarna upphör 2019, vilket bidrar till att höja statsandelarna för 2020. Under de sista åren av granskningsperioden kommer den genomsnittliga tillväxten av statsandelarna att vara cirka fyra procent. Tillväxten förklaras av kompensationer för skatteförluster och indexförhöjningar.

Underskottet inom lokalförvaltningen minskade under 2016–2017, men ifjol sjönk den finansiella ställningen inom lokalförvaltningen enligt nationalräkenskaperna med 1,4 miljarder euro jämfört med året innan och utgjorde 0,8 procent av BNP. Enligt målet för det strukturella saldoto för den lokala förvaltningssektorn får dess nettokreditgivning uppvisa ett underskott på högst 0,5 procent i förhållande till BNP 2019. Det förefaller svårt att uppnå målet för underskott inom lokalförvaltningen.

Läget inom kommunekonomin försämrades ifjol, och obalansen mellan inkomster och utgifter verkar inte korrigeras under ramperioden utan några nya åtgärder. Räkenskapsperiodens resultat försämras och hotar att bli negativt under slutet av granskningsperioden. Verksamhetens och investeringarnas kassaflöde kommer enligt uppskattning att även när det är som starkast vara klart negativt 2020 och försämras mot slutet av ramperioden. Följaktligen växer den kommunala ekonomins lånestock. Utan strukturella reformer och åtgärder som dämpar utgiftstrycket kommer trycket på en höjning av kommunalskattesatserna att vara stort redan inom de närmaste åren.

Trycket på en ekonomisk anpassning är stort i nästan alla kommunstorleksgrupper

I kommunekonomiprogrammet uppskattas ändringen i kommunernas finansiella ställning även enligt kommunstorleksgrupp. Granskningen sker enligt samma principer som utvecklingsprognosen för hela den kommunala ekonomin. Det är således fråga om en kalkyl över utgiftstrycket som beskriver behovet av ekonomisk anpassning eller handlingsutrymme. Verksamhetens och investeringarnas kassaflöde varierar betydligt enligt kommunstorleksgrupp. Den finansiella ställningen förbättras enligt kalkylen under granskningsperioden endast i kommuner med över 100 000 invånare och utvecklingen är sämst i de minsta kommunerna, dvs. i kommunstorleksgruppen med mindre än 6 000 invånare.

Förverkligandet av finansieringsprincipen bedöms genom en granskning av avvikelsen från den finansiella balansen i de enskilda kommunerna förvandlat till det kalkylerade trycket på att höja skattesatsen. Med stöd av granskningen finns det 2020 ett tryck på att höja inkomstskattesatsen i mer än två tredjedelar av kommunerna och i en femtedel finns det ett tryck på en höjning med mer än tre procentenheter. En knapp femtedel av kommunerna har på grundval av kalkylen möjlighet att sänka sin skattesats. Under de sista åren av granskningsperioden blir situationen sämre, men en liten grupp kommuner verkar fortfarande ha möjlighet att sänka sin skattesats.

Inledning

Kommunekonomiprogrammet 2020–2023 har upprättats i samband med beredningen av den s.k. tekniska planen för de offentliga finanserna våren 2019. Läget inom den kommunala ekonomin och verkningarna av regeringens åtgärder för kommunernas ekonomi beskrivs i programmet utifrån den senaste information och de senaste uppskattningar som finns tillgängliga.

På grund av att riksdagens mandattid går ut och det blir ett regeringsskifte innehåller kommunekonomiprogrammet våren 2019 inte från regeringens sida några stora nya åtgärder eller riktlinjer som påverkar kommuneekonomin. När det gäller sådana regeringsåtgärder som påverkar kommuneekonomin under 2020–2023 har det i regel endast beaktats sådana åtgärder som bygger på den gällande lagstiftningen eller i fråga om vilka en regeringsproposition om saken har lämnats till riksdagen. Det primära syftet med kommunekonomiprogrammet våren 2019 är att beskriva läget inom och utvecklingsperspektiven för kommuneekonomin inför en ny regeringsperiod. Programmet innehåller inga antaganden om vilka åtgärder nästa regering vidtar med verkningar för kommuneekonomin eller vilka mål den ställer för kommuneekonomin. Däremot fungerar det som grund när följande regering ställer upp sitt eget mål för den strukturella saldoutöverskottet och en utgiftsbegränsning i samband med den första planen för de offentliga finanserna och kommunekonomiprogrammet hösten 2019.

Kommunekonomiprogrammet fördjupar bedömningen av den kommunala ekonomin i planen för de offentliga finanserna. Syftet med kommunekonomiprogrammet är att bedöma läget inom den kommunala ekonomin och kommunernas möjligheter att klara av att ordna basservice i enlighet med de åtgärder som anges i finansieringsramen för den kommunala ekonomin. I programmet prioriteras granskningen av utvecklingsperspektiven för kommuneekonomin och av regeringsåtgärder med verkningar för kommuneekonomin. Verkningarna av åtgärderna har förutom för hela kommuneekonomin bedömts enligt kommunstorleksgrupp och utifrån förverkligandet av finansieringsprincipen fram till 2023. Finansministeriets ekonomiska avdelning har berett en utvecklingsprognos för den kommunala ekonomin som presenteras i kommunekonomiprogrammet med de begrepp som används inom kommunernas räkenskaper.

Kommunekonomiprogrammet har beretts i ett sekretariat som utsetts av finansministeriet och där alla centrala ministerier som bereder lagstiftning om kommunernas uppgifter och statliga åtgärder som påverkar den kommunala ekonomin samt Finlands Kommunförbund är representerade. Delegationen för kommunal ekonomi och kommunalförvaltning samt ekonomisektionen som bereder ärenden åt den har skött förhandlingarna mellan staten och kommunerna. Expeditionsministären har behandlat kommunekonomiprogrammet i ramförhandlingarna våren 2019.

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

Landskaps- och vårdreformen i kommunekonomiprogrammet

Statsminister Juha Sipilä lämnade in regeringens avskedsansökan till republikens president den 8 mars 2019. Riksdagens talmanskonferens konstaterade samma dag att riksdagen på grund av regeringens avskedsansökan inte har några förutsättningar att behandla regeringspropositioner som gäller landskaps- och vårdreformen.

På grund av ovan nämnda beslut har alla hänvisningar till verkningarna av landskaps- och vårdreformen för kommunekonomin strukits i kommunekonomiprogrammet våren 2019. De uppgifter som föreslagits bli överförda från kommunerna till landskapen samt finansieringen för dem har till fullt belopp återbetalats till kommunekonomin i programmet. Utvecklingsprognosen för den kommunala ekonomin i avsnitt 6 i programmet samt kalkyler över trycket på anpassning av den kommunala ekonomin och förverkligandet av finansieringsprincipen har beretts utifrån antagandet att kommunerna fortsättningsvis kommer att ha ansvaret för ordnandet av social- och hälsojänster i enlighet med den gällande lagstiftningen.

1 Lägesbild av den kommunala ekonomin våren 2019

Exempel och centrala observationer

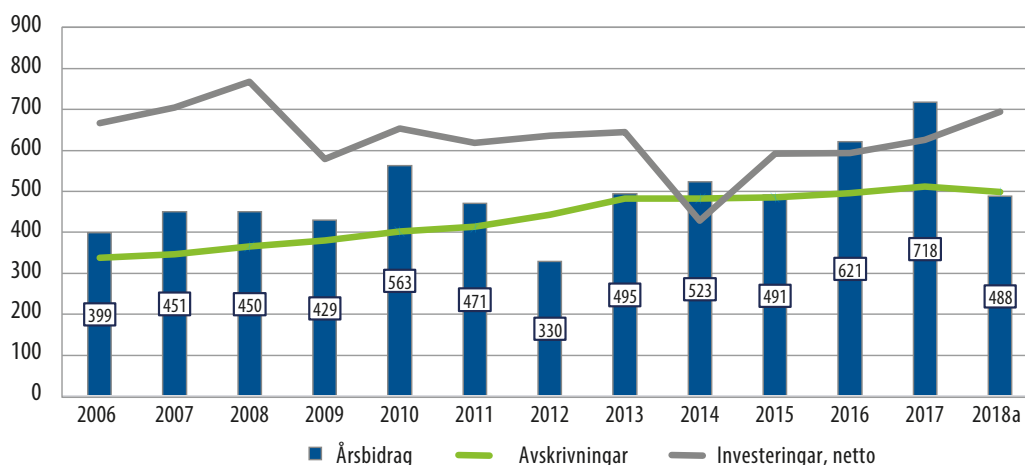
- Den kommunala ekonomin försämrades helt klart 2018 jämfört med året innan. Kommunekonominns verksamhetsbidrag försämrades med ca 0,9 miljarder euro och årsbidraget med ca 1,3 miljarder euro jämfört med året innan. Årsbidraget för den kommunala ekonomin räckte inte helt till för att täcka avskrivningar och nedskrivningar (ca 2,7 miljarder euro) med tanke på resultatet eller nettoinvesteringar med tanke på finansieringen (ca 3,8 miljarder euro).
- Det försämrade årsbidraget för kommunekonomin berodde framför allt på en försämring av kommunernas verksamhetsbidrag på grund av ökningen av kommunernas verksamhetskostnader, och minskade skatteinkomster efter ett exceptionellt bra föregående år.
- Kommunernas skatteintäkter 2018 minskades av de rekordstora förskottsåterbärningarna 2017 och rättelsen av utdelningen till skattetagargrupperna 2017. Dessutom höjdes löneutgifterna i kommunerna av de höjningar som överenskommit i avtalsförhandlingarna inom kommunsektorn 2018.
- Utvecklingen inom kommunekonomin jämfört med året innan försämras av att 2017 var ett exceptionellt starkt år i kommunekonomin: omkostnaderna ökade mycket måttfullt och skatteinkomsterna ökade delvis till följd av faktorer av engångsnatur.
- Anmärkningsvärt när det gäller kommunernas ekonomi är ökningen av antalet kommuner med negativt årsbidrag. År 2018 fanns det sammanlagt 38 kommuner med negativt årsbidrag medan det ett år tidigare fanns bara fyra. När det gäller resultatet var bara cirka en tredjedel av kommunerna balanseerade kommuner där årsbidraget var tillräckligt för att täcka avskrivningarna.
- Antalet samkommuner med underskott och underskottsbeloppet i balansräkningen för samkommuner har minskat redan under flera års tid, men denna utveckling verkar nu ha avstannat.

Kommunekonomin behandlas i kommunekonomiprogrammet med de begrepp som används inom kommunernas räkenskaper. I granskningen av kommunekonomiprogrammet beaktas ekonomin i kommunerna och samkommunerna i Fastlandsfinland. Läget inom den kommunala ekonomin bedöms utifrån de bokslutsprognoser för 2018 som Statistikcentralen publicerade i februari 2019. Uppgifterna i bokslutsprognoserna innehåller dock inte bokslutsuppgifter om kommunkoncerner. Bokslutsuppgifterna för kommuner och samkommuner 2018 preciseras till denna del i de preliminära bokslutsuppgifter som Statistikcentralen publiceras i maj-juni 2019, varvid preliminära uppgifter fås även om kommunkoncernernas bokslut 2018. De preciserade bokslutsuppgifterna beaktas i beredningen av kommunekonomiprogrammet hösten 2019.

Kommunekonomin försämrades avsevärt efter det exceptionellt starka föregående året

Enligt de bokslutsuppgifter som Statistikcentralen publicerade för kommuner och samkommuner i Fastlandsfinland försämrades kommunekonomin (kommuner och samkommuner) helt klart jämfört med året innan. I jämförelsen ska dock beaktas att 2017 var ett exceptionellt starkt år i kommunekonomin: ökningen av omkostnaderna var då mycket måttfull och skatteinkomsterna ökade delvis till följd av faktorer av engångsnatur.

Med stöd av uppgifterna i bokslutsprognoserna var det sammanlagda verksamhetsbidraget för kommuner och samkommuner i Fastlandsfinland, dvs. nettoutgifterna, 2018 ca -28,4 miljarder euro. Verksamhetsbidraget försämrades 3,3 procent jämfört med året innan. Det sammanlagda årsbidraget inom kommunekonomin uppvisade 2018 ett överskott på ca 2,7 miljarder euro och försämrades ca 1,3 miljarder euro jämfört med året innan. Årsbidraget räckte inte helt till för att täcka avskrivningar och nedskrivningar (ca 2,7 miljarder euro) med tanke på resultatet eller nettoinvesteringar (ca 3,8 miljarder euro) med tanke på finansieringen. Årsbidraget blev ca 700 miljoner euro sämre än det uppskattats i kommunekonomiprogrammet hösten 2018. Orsaken till detta är att verksamhetsbidraget i kommunerna försämrades kraftigare än väntat och att skattefinansieringen ökade mindre än väntat i förhållande till det exceptionellt goda föregående året.



Figur 1. Årsbidrag, avskrivningar och investeringar i kommunekonomin (kommuner och samkommuner i Fastlandsfinland) 2006–2018, euro/invånare

Resultatet för räkenskapsperioden i hela kommunekonomin uppvisade med stöd av bokslutsuppgifterna ett överskott på endast ca 7,5 miljoner euro, medan motsvarande siffra 2017 var ca 1,3 miljarder euro.

Nettoinvesteringarna inom den kommunala ekonomin var 2018 något över 3,8 miljarder euro, varav kommunernas andel var ca 2,77 miljarder euro och samkommunernas andel ca 1,04 miljarder euro. Jämfört med året innan ökade nettoinvesteringarna ca 300 miljoner euro. Ökningen av investeringarna förklaras framför allt av kommunernas investeringar som jämfört med året innan ökade med nästan 400 miljoner euro. Exklusive de interna lånen mellan kommuner och samkommuner växte lånestocken inom kommunekonomin från ca 18,4 miljarder euro till 19,5 miljarder euro.

Tabell 1. Kommunekonomin (kommuner och samkommuner i Fastlandsfinland) och förändring 2017–2018

	Bokslut 2017	Bokslutsprognos 2018	Förändring 2017–2018, md euro	Förändring 2017–2018, procent
Verksamhetsbidrag	-27,5	-28,4	0,9	3,3 %
Skatteinkomster	22,5	22,3	-0,2	-0,9 %
Statsandelar, driftsekonomin	8,5	8,5	0,0	0,0 %
Skattefinansiering totalt	31,0	30,8	-0,2	-0,6 %
Finansiella poster, netto	0,4	0,3	0,1	-25,0 %
Årsbidrag	4,0	2,7	-1,3	-32,5 %
Avskrivningar	2,8	2,7	-0,1	-3,6 %
Årsbidrag - avskrivningar	1,2	0,0		
Nettoinvesteringar	-3,5	-3,8	0,3	8,6 %
Årsbidrag - nettoinvesteringar	0,5	-1,1		
Lånestock	18,4	19,5	1,1	6,0 %
Penningtillgångar	6,4	6,0	-0,4	-6,3 %
Skattesats, vägd	19,92	19,87		-0,05 %-enh

De ökade verksamhetskostnaderna och den minskade skattefinansieringen försämrade kommunernas ekonomi

Kommunernas verksamhetsbidrag försämrades 2018 med ca 3,4 procent och det sammanlagda beloppet av skattefinansieringen (skatteinkomsterna och statsandelarna) minskade med 0,5 procent. I inkomstunderlaget minskade både kommunernas skatteinkomster och statsandelarna. Det försämrade verksamhetsbidraget förklaras av verksamhetskostnadernas kraftiga ökning, vilket enligt en bedömning har orsakats av en ökning av kostnaderna för social- och hälsovården och av köpta tjänster och materialanskaffningar. Löneutgifterna ökades förutom av de höjningar som överenskommits i avtalsförhandlingarna inom kommunsektorn även av omvärderingar och korrigeringar i lönesystemen i anknäytning till omorganiseringar i serviceproduktionen.

Jämfört med 2017 försämrades kommunernas årsbidrag med ca 1,16 miljarder euro. Årsbidraget försämrades kraftigt i hela landet, i alla landskap och i alla kommunstorleksgrupper. Mest försämrades årsbidraget i kommunstorleksgruppen med 6 000–10 000 invånare. I en regional granskning försämrades årsbidraget mest i kommunerna i landskapet Satakunta. Vid en granskning av ändringen i kommunernas årsbidrag ska det å andra sidan beaktas att år 2017 var ett exceptionellt, till och med rekordbra, år i kommunekonomin.

Tabell 2. Ekonomin i kommunerna i Fastlandsfinland 2016–2018 och förändring 2017–2018

	Bokslut 2016	Bokslut 2017	Boksluts- prognos 2018	Förändring 2017–2018, md euro	Förändring 2017–2018, procent
Verksamhetsbidrag	-28,45	-28,12	-29,07	0,95	3,4 %
Skatteinkomster	21,99	22,43	22,33	-0,10	-0,4 %
Statsandelar, driftsekonomin	8,79	8,50	8,46	-0,05	-0,5 %
Skattefinansiering totalt	30,78	30,93	30,79	-0,14	-0,5 %
Finansiella poster, netto	0,36	0,45	0,40	0,05	-11,1 %
Årsbidrag	2,70	3,27	2,11	-1,16	-35,5 %
Avskrivningar	2,11	2,20	2,13	-0,07	-3,2 %
Årsbidrag - avskrivningar	0,59	1,07	-0,02	-1,09	
Nettoinvesteringar	-2,43	-2,38	-2,77	0,39	16,4 %
Årsbidrag - nettoinvesteringar	0,27	0,89	-0,66	-1,55	
Lånestock	16,09	16,13	16,73	0,60	3,7 %
Peningtillgångar	4,59	5,18	4,85	-0,33	-6,4 %
Skattesats, vägd	19,89	19,92	19,87		-0,05 %-enh

Kommunerna fick 22,33 miljarder euro i skatteinkomster 2018. Minskningen jämfört med året innan var ca 100 miljoner euro, men jämfört med 2016 ökade skattefinansieringens belopp dock något. Kommunernas skatteintäkter minskades av de rekordstora förskottsåterbäringar som i december 2018 betalades till de skattskyldiga för 2017 och av rättelsen

av utdelningen till skattetagargrupperna 2017 bland annat på grund av ändringar i kapitalinkomsterna.

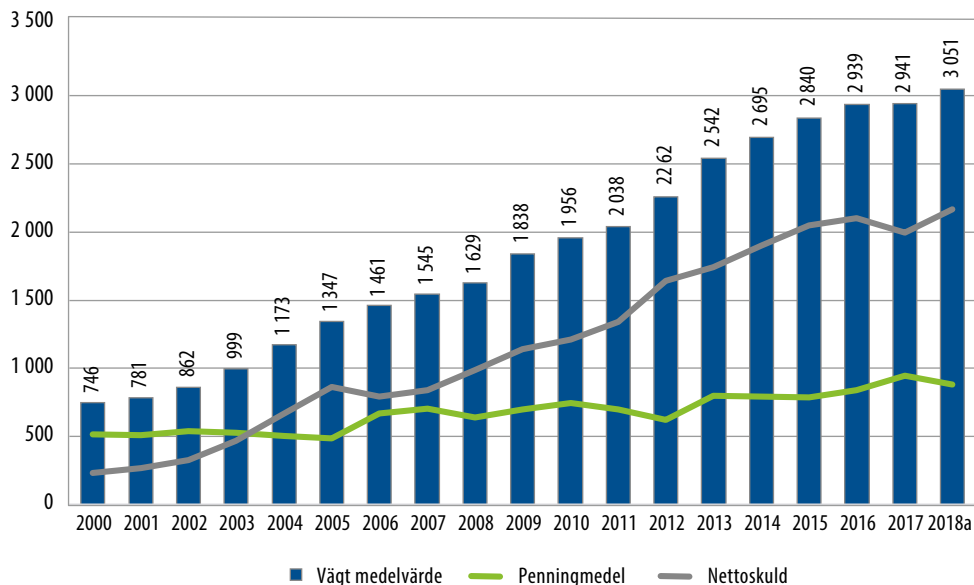
Inkomstskattesatsen 2018 höjdes i 45 kommuner, medan den året innan steg i 47 kommuner. Trots detta sjönk den genomsnittliga vägda skattesatsen med 0,04 procentenheter till 19,87 procent.

Statsandelarna för kommunernas driftsekonomi var ca 8,46 miljarder euro. Statsandelarnas belopp sjönk med ca 50 miljoner euro jämfört med året innan i synnerhet på grund av det ökade avdraget i anknytning till konkurrenskraftsavtalet och på grund av justeringen av kostnadsfördelningen mellan kommunerna och staten. Statsandelarna ökades däremot bland annat av kompensationen för förändringarna i skattegrunden och av regeringens övriga spetsprojekt.

Kommunernas investeringsutgifter ökade något snabbare ifjol bland annat på grund av renoveringar och nybyggen av skolor. Investeringsutgifternas belopp var 3,61 miljarder euro, medan det året innan var ca 3,45 miljarder euro. Nettoinvesteringarna ökade med över 16 procent till ca 2,77 miljarder euro. Nettoinvesteringarna sjönk i kommunstorleksgruppen med mindre än 10 000 invånare, men ökade mycket jämnt i de övriga kommunstorleksgrupperna. Året innan var situationen den motsatta: investeringarna ökade i de kommuner som hade minst invånare, men sjönk i större kommuner.

Kommunernas lånestock växte med ca 600 miljoner euro till sammanlagt 16,7 miljarder euro, dvs. 3 051 euro/invånare. Skillnaderna mellan kommunerna är stora: tre kommuner har inte några lån alls, medan de kommuner som har den relativt sett största lånestocken redan har mer än 11 000 euro/invånare i lån. Granskat enligt kommunstorleksgrupp var lånestockens tillväxt i proportion till invånarantalet och sett till totalbeloppet störst i kommunstorleksgruppen med 40 000–100 000 invånare. Lånestocken växte minst i kommunstorleksgruppen med över 100 000 invånare och lånestocken för de nio största städerna hölls på nästan samma nivå som under tidigare år. Lånestocken minskade i 138 kommuner, medan lånestocken året innan minskade i 145 kommuner. Kommunernas penningtillgångar minskade med ca 330 miljoner euro. På så vis växte kommunernas nettoskuld (lånestock – penningtillgångar) kraftigare än enbart lånestocken.

Det är anmärkningsvärt att de ovan angivna siffrorna dock inte inbegriper koncernsambund. En bättre helhetsbild av kommunernas lånestock och dess utveckling fås i de preliminära koncernbokslut som blir klara i juni.



Figur 2. Lånestockens utveckling i kommunerna i Fastlandsfinland 2000–2018, euro/invånare

Ökningen av antalet kommuner med negativt årsbidrag är anmärkningsvärt. År 2018 var antalet kommuner med negativt årsbidrag 38, medan de ett år tidigare var bara fyra. Det sammanräknade negativa årsbidraget var ca -28,4 miljoner euro, medan det 2017 var bara -1,1 miljoner. Största delen av kommunerna med ett negativt årsbidrag 2018 var kommuner med mindre än 10 000 invånare, men nu fanns två kommuner med över 50 000 invånare med. I sammanlagt 198 kommuner räckte årsbidraget inte till för att täcka avskrivningarna, medan antalet sådana kommuner var 53 året innan. Kommuner med ett balanserat resultat, där årsbidraget var tillräckligt för att täcka avskrivningarna, utgjorde endast en tredjedel av kommunerna.

Antalet kommuner som kommer att tas med i förfarandet för utvärdering av kommuner som befinner sig i en speciellt svår ekonomisk ställning (s.k. kriskommunförfarande) kan inte uppskattas exakt i det här skedet, eftersom förfarandet bygger på koncernkoncernernas bokslutsuppgifter. Med stöd av kommunernas koncernbokslut för 2017 och uppgifterna i bokslutsprognoserna för de s.k. primärkommunerna 2018 kan det dock förutsägas att 2–5 nya kommuner kommer att tas med i utvärderingsförfarandet. Alla dessa tas med i utvärderingsförfarandet på basis av underskott i balansräkningen. Det kan också förutsägas att antalet kommuner som tas med i utvärderingsförfarandet under kommande år kommer att öka (se avsnitt 6.2 i programmet).

Samkommunernas lånestock och underskott växer

Det sammanlagda verksamhetsbidraget för samkommunerna i Fastlandsfinland var 2018 ca 650 miljoner euro och försämrades jämfört med året innan med ca 100 miljoner euro,

dvs. nästan 15 procent. Ändringen berodde framför allt på den relativt snabba ökningen av omkostnaderna som ökningen av verksamhetsintäkterna inte var tillräcklig för att täcka. Det försämrade verksamhetsbidraget avspeglades också i samkommunernas sammanlagda årsbidrag, som likaså försämrades med ca 100 miljoner euro till sammanlagt 570 miljoner euro.

Försämringen av verksamhetsbidraget och årsbidraget avspeglades också i räkenskapsperiodens resultat i samkommunerna. Det försämrades med ca 70 miljoner euro jämfört med året innan, men uppvisade fortfarande ett överskott på ca 10 miljoner euro. Räkenskapsperiodens resultat var negativt i 52 samkommuner, vars sammanlagda resultat för räkenskapsperioden var ca -120 miljoner euro. Året innan var räkenskapsperioden negativ för 49 samkommuner, men deras sammanlagda negativa resultat för räkenskapsperioden var klart mindre, ca -30 miljoner euro.

Samkommunernas investeringar var fortfarande på en hög nivå, men ökade inte längre jämfört med året innan. Lånestocken i samkommunerna växte dock med nästan 400 miljoner euro, vilket tyder på att samkommunernas investeringar har finansierats mer än tidigare med lån.

Tabell 3. Ekonomin i samkommunerna i Fastlandsfinland 2016–2018 och förändring 2017–2018

	Bokslut 2016	Bokslut 2017	Bokslut- prognos 2018	Förändring 2017–2018, md euro	Förändring 2017–2018, procent
Verksamhetsintäkter	13,22	14,33	15,36	1,03	7,2 %
Verksamhetskostnader	-12,43	-13,58	-14,72	1,14	8,4 %
Verksamhetsbidrag	0,80	0,75	0,65	-0,10	-13,3 %
Årsbidrag	0,70	0,67	0,57	-0,10	-14,9 %
Avskrivningar	-0,60	-0,61	-0,6	0,01	-1,6 %
Årsbidrag - avskrivningar	0,10	0,06	-0,03	-0,09	
Räkenskapsperiodens resultat	0,17	0,08	0,01	-0,07	-87,5 %
Över-/underskott i balansräkningen	0,75	0,81	0,82	0,01	1,2 %
Nettoinvesteringar	-0,82	-1,06	-1,04	-0,02	-1,8 %
Årsbidrag - nettoinvesteringar	-0,12	-0,39	-0,47	-0,08	
Lånestock	3,18	3,50	3,86	0,36	10,3 %
Penningtillgångar	1,05	1,17	1,12	-0,05	-3,9 %

Förändringar i samkommunernas ekonomi kan till största delen förklaras med förändringar i sjukvårdsdistriktens ekonomi. Med stöd av uppgifterna i bokslutsprognoserna för 2018 försämrades det sammanlagda årsbidraget i sjukvårdsdistriktet med ca 120 miljoner euro. Sjukvårdsdistriktens sammanlagda resultat för räkenskapsperioden uppvisade ett underskott på 45 miljoner euro, medan det ett år tidigare uppvisade ett överskott på över 40 miljoner. Antalet sjukvårdsdistrikt med ett negativt årsbidrag och ett negativt resultat för räkenskapsperioden var anmärkningsvärt. År 2018 var årsbidraget negativt i fyra sjukvårdsdistrikt, medan det ett år tidigare var positivt i alla sjukvårdsdistrikt. Räkenskapsperiodens

resultat 2018 uppvisade underskott i 11 sjukvårdsdistrikt och deras sammanräknade resultat för räkenskapsperioden var -93 miljoner euro. År 2017 uppvisade räkenskapsperioden underskott endast i tre sjukvårdsdistrikt, sammanlagt ca -3 miljoner euro.

Även i samkommunerna utgörs ökningen av lånestocken till största delen av sjukvårdsdistrikt. Även om sjukvårdsdistriktens nettoinvesteringar sjönk något (35 miljoner euro) var de ändå totalt 725 miljoner euro och lånestocken växte med nästan 390 miljoner euro. Förändringen i lånestocken torde förklaras med sjukhusbyggandet som länge varit livligt.

Utöver sjukvårdsdistrikten var räkenskapsperiodens resultat dåligt även för många utbildningssamkommuner. Bland de samkommuner som hade gjort ett negativt resultat för räkenskapsperioden var 16 samkommuner för yrkesutbildning och deras sammanräknade resultat för räkenskapsperioden var sammanlagt nästan -11 miljoner euro. Räkenskapsperiodens sammanlagda resultat för samtliga 34 utbildningssamkommuner uppvisade ett överskott på ca 5 miljoner euro.

Antalet samkommuner med underskott och underskottsbeloppet i samkommunernas balansräkning har minskat under flera års tid, men denna utveckling verkar nu ha avstannat. Enligt uppgifterna i bokslutsprognoserna för 2018 har 21 samkommuner underskott i balansräkningen, sammanlagt 92 miljoner euro. Ett år tidigare var underskottet sammanlagt 35 miljoner euro i 16 samkommuner. Antalet sjukvårdsdistrikt som uppvisar underskott är sju och deras sammanlagda underskottsbelopp överstiger 70 miljoner euro.

Tabell 4. Samkommuner med underskott i balansräkningen 2013–2018 samt underskottsbelopp, mn euro

	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Samkommuner med underskott	39	34	28	22	16	21
Underskottets belopp, mn euro	-217,0	-192,1	-129,8	-70,5	-35,0	-91,7

2 Flera faktorer har påverkat nuläget inom den kommunala ekonomin

Den kommunala ekonomin förbättrades märkbart 2016 och 2017, och årsbidraget räckte till för att täcka avskrivningarna och nedskrivningarna. Enligt bokslutsprognoserna för 2018 försvagades årsbidraget dock märkbart, närmare bestämt med 1,16 miljarder euro jämfört med året innan. Orsaken till detta var den ökning av skattefinansieringen som var mindre än väntat och den kraftiga ökningen av verksamhetskostnaderna, såsom framgår av avsnitt 1. Antalet kommuner med negativt årsbidrag ökade från 2017 till 2018 från fyra kommuner till 38 kommuner.

Tämligen stora årliga variationer är utmärkande för den kommunala ekonomin och det går inte att utifrån ett år med sämre eller bättre utveckling dra några långtgående slutsatser om i vilken riktning ekonomin kommer att utvecklas. Det verkar dock som om lägesbilden för den kommunala ekonomin är ännu dystrare än vad som uppskattades i det föregående kommunekonomiprogrammet. En orsak till detta är också att den åldrande befolkningen ger upphov till ett ständigt ökande tryck på utgifterna, och detta är fortsättningsvis på kommunekonomin ansvar i och med att beredningen av vård- och landskapsreformen upphörde.

En av de viktigaste iakttagelserna i fråga om kommunekonomin på 2000-talet är att även om befolkningsstrukturen hela tiden utvecklas i en ekonomiskt ogynnsam riktning, har den dock haft tämligen ringa påverkan på den tidigare utvecklingen – det riktigt stora utgiftstrycket har ännu inte uppstått. Vad befolkningens åldrande beträffar är variationerna stora i de olika kommunerna. I många kommuner har befolkningens medelålder redan länge varit hög. Tillväxtkommunerna har konsekvenserna av den åldrande befolkningen framför sig. Att nativiteten vände nedåt på 2010-talet kom att bli en sådan förändringsfaktor som även påverkar den kommunala ekonomin. Statistikcentralen uppdaterar de kommunvisa befolkningsprognoserna hösten 2019, varefter det är nödvändigt att bedöma den kommunala ekonomins tillstånd i ljuset av de nya befolkningsprognoserna.

I granskningen i detta avsnitt beskrivs några faktorer som förklarar nuläget inom den kommunala ekonomin såväl i fråga om inkomster som i fråga om utgifter.

2.1 Inkomsterna i den kommunala ekonomin

Ökningen av kommunernas skattefinansiering (skatteinkomster och statsandelar) har varit måttlig under de senaste åren. Statsandelarna för kommunernas driftsekonomi ligger 2019 endast något över nivån för 2015. Nivån på statsandelarna har sjunkit mest på grund av frysningen av indexhöjningarna 2016–2019, de minskningar som gjorts i anknytning till konkurrenskraftsavtalet och de åtgärder som regeringen vidtagit för att minska kommunernas utgifter. Skatteinkomsterna ökade i genomsnitt med drygt 2 procent per år. Fastän den ekonomiska tillväxten och sysselsättningen visar en uppåtgående trend har den måttliga ökningen av inkomstnivån dämpat ökningen av löneinkomsterna. Även ökningen av det genomsnittliga skatteuttaget i kommunerna har avtagit under de senaste åren. Ökningen av kommunalskatten har även avtagit på grund av skattelättnaderna, som dock har kompensrats via statsandelssystemet. Den genomsnittliga ökningen av kommunalskatten kommer att bli mindre än två procent 2016–2019. Ökningen av samfundsskatten och fastighetsskatten har däremot varit snabbare.

Under de senaste åren har det förekommit exceptionellt mycket variation i kommunernas skatteutfall. År 2018 minskade skatteutfallet på grund av att förskottsåterbäringarna helt oförutsett var exceptionellt höga och på grund av rättelsen av utdelningen till skatteta-gargrupperna till förmån för staten. Framför allt ökningen av kapitalinkomsterna som var högre än väntat påverkade rättelsen av utdelningen.

Den genomsnittliga kommunalskattesatsen och fastighetsskattesatserna har stigit

Trots de åtgärder som kommunerna har vidtagit för att balansera ekonomin har den genomsnittliga inkomstskattesatsen, som har vägts med de beskattningsbara inkomsterna, stigit med 1,27 procentenheter 2009–2018. Under de senaste åren har ökningen av den genomsnittliga skattesatsen dock tydligt avtagit. Under dessa år har det i kommunerna fattats sammanlagt 906 beslut om höjning av kommunalskattesatsen och 42 beslut om sänkning av kommunalskattesatsen.

Skillnaden mellan den högsta och den lägsta kommunalskattesatsen är i Fastlandsfinland 5,5 procent (Åland inkluderat 6 procent). Skillnaden mellan de två ytterligheterna har bibehållits på ungefär denna nivå i många år. År 2019 var den lägsta inkomstskattesatsen 17,0 procent och den högsta 22,5 procent. Differentieringen av kommunalskattesatserna granskas mera detaljerat i avsnitt 3 där differentieringsutvecklingen inom kommunekonomin granskas.

Utöver inkomstskattesatserna har även fastighetsskattesatserna höjts samtidigt i de flesta kommunerna. Kommunernas intäkter av fastighetsskatten har ökat från 2009 till 2018 med ca 840 miljoner euro. Utöver höjningen av skattesatserna har även fastigheternas beskattningsvärde justerats, vilket även har ökat skatteintäkterna.

En betydande del av höjningarna av fastighetsskattesatserna förklaras med höjningarna av de nedre gränserna för fastighetsskattesatserna. De ändringar som 2010 gjordes i lagstiftningen om fastighetsskattesatser ökade fastighetsskatteinkomsterna med ca 120 miljoner euro och 2015 med uppskattningsvis 48 miljoner euro. År 2014 höjdes fastigheternas beskattningsvärden för byggnader och mark, vilket ökade fastighetsskatteinkomsterna med 100 miljoner euro. År 2016 höjdes den övre gränsen för fastighetsskattesatsen för kraftverk, andra bostadshus än bostadshus för stadigvarande boende samt obebyggda byggplatser. Det bedömdes att detta kommer att öka skatteintäkterna med 25 miljoner euro. År 2017 höjdes de nedre och övre gränserna för variationsintervallen för fastighetsskattesatserna för allmänna och stadigvarande bostadshus. Dessutom höjdes fastighetsskatten för sådana obebyggda byggplatser som är planerade för boende i syfte att påskynda bostadsproduktionen. Den uppskattade ökningen av skatteintäkten var totalt 75 miljoner euro. År 2018 infördes fastighetsskatt för sådana vindkraftverk som ingår i vindkraftsparker. En fastighetsskattereform bereddades och ett förslag till reform skickades på remiss 2018, men reformen sköts upp till nästa valperiod.

En femtedel av statsandelen för basservice utgörs av kompensation för förlorade skatteinkomster till följd av ändrade beskattningsgrunder

Sedan 2003 har kommunerna kompenserats för den förminskande effekt som de ändringar som staten beslutat om har på de influtna skatterna. Åren 2003–2009 kompenserades de förlorade skatteinkomsterna genom en ökning av statsandelarna för social- och hälsovård per invånare med ett lika stort belopp kommunvis genom en höjning av statsandelsprocenten. Detta förfarande hade inkomstfördelningseffekter mellan kommunerna beroende på hur stor skatteförlusten var i förhållande till ökningen av statsandelen. De kommuner som har genomsnittligt fler invånare med en lägre inkomstnivå förlorade mest skatteinkomster. Sedan 2010 har statsandelskompensationen dimensionerats så att den är lika stor som den kommunvisa förlusten av skatteinkomster och den har kompenserats kommunvis till samma belopp via statsandelen för basservice. Sedan 2010 har ca två miljarder euro influtit som kompensation för skatteinkomstförluster i statsandelen för kommunal basservice. Detta motsvarar drygt en femtedel av det totala beloppet av statsandelen för basservice på 2019 års nivå. Denna andel av statsandelen stärker således inte kommunernas inkomstunderlag, eftersom kommunernas kommunalskatt har minskat med motsvarande belopp. Åtgärden är med andra ord kostnadsneutral med avseende på kommunekonomin.

Tabell 5. Effekten av ändringarna i beskattningsgrunden på kommunernas skatteinkomster och kompensationen för dem åren 1997–2019, mn euro

Åren	Minskning av skatteinkomst	Kompensation	Kompensationssätt
1997–2003*	827	-	Ingen kompensation
2003–2009	1 288	1 215	Euro/inv. (SHM-statsandel)
2010–2019	1 967	1 967	Statsandelstillägg = skatteförlust (statsandel för basservice)
Totalt	4 082	3 182	

* År 2003 fattades två separata beslut om ändringar i beskattningsgrunden. Effekterna av det första beslutet kompenenserades inte, medan effekterna av det andra beslutet kompenenserades till fullt belopp.

* År 2006 kompenenserades skatteförlusterna genom en höjning av utjämningsgränsen för den utjämnning av statsandelen som grundar sig på skatteinkomsterna. Åtgärden ökade statsandelen till kommunerna med 128 miljoner euro.

Verksamhetsintäkternas andel av kommunernas inkomster är en knapp femtedel, betydelsen varierar enligt kommun och år

Verksamhetsintäkternas andel av kommunernas alla inkomster är ca en femtedel. Andelen varierar kraftigt i olika kommuner. Kommunernas och samkommunernas verksamhetsintäkter var 2017 sammanlagt 9,2 miljarder euro, dvs. 21 procent av alla inkomster. Verksamhetsintäkterna i förhållande till externa inkomster har varit konstant sedan 2015; som högst har verksamhetsintäkternas andel varit 2011, då de uppgick till 27,3 procent av alla externa inkomster. Intäkterna kan i enskilda kommuner variera avsevärt från år till år, vilket beror på bl.a. försäljningsintäkternas fördelning på olika år. Försäljningsintäkterna i enskilda kommuner kan ökas också på grund av sättet att organisera servicen i sådana fall där en kommun ordnar service tillsammans med de övriga grannkommunerna. Verksamhetsintäkterna är högst i de största kommunerna med över 100 000 invånare. I många små kommuner kan verksamhetsintäkternas betydelse åtminstone vissa år vara ytterst betydande. I jordbruksdominerade kommuner höjs verksamhetsintäkternas andel vanligtvis på grund av försäljningsintäkterna från avbytarservice samt på grund av intäkter från försäljning av skogsmark eller tomter.

Kommunernas och samkommunernas avgiftsintäkter täcker ca 6 procent av verksamhetskostnaderna. Kundavgifternas andel av finansieringen av driftskostnaderna för social- och hälsovårdsväsendet uppgick 2017 till ca 1,5 miljarder euro, dvs. knappt 7 procent. Kundavgifternas andel av driftskostnaderna varierar enligt social- och hälsovårdsväsendets servicekategorier och de är med sina 20 procent högst inom mun- och tandvården. I fråga om kundavgifterna för social- och hälso-tjänster gjordes vid ingången av 2016 lagändringar som eftersträvade ett tillägg på 150 miljoner euro i avgiftsintäkter, men det uppskattades att tillägget blir ca 70 miljoner euro.

Avgiftsintäkterna från undervisnings- och kulturväsendet, ca 0,5 miljarder euro, täcker knappt 4 procent av driftskostnaderna. Avgifterna för skolelevernas morgon- och

eftermiddagsverksamhet höjdes den 1 augusti 2016, och man uppskattade att detta skulle öka avgiftsintäkterna med 26 miljoner euro. År 2017 genomfördes en sänkning av avgifterna för småbarnspedagogik i låginkomstfamiljer på 2–3 personer, och det uppskattades att detta skulle sänka avgiftsintäkterna med 10 miljoner euro på årsbasis. År 2018 sänktes avgifterna för småbarnspedagogik och höjdes syskonrabatten för familjer med små och medelstora inkomster. Detta minskade avgiftsintäkterna med ca 90 miljoner euro, vilket kommunerna kompenseras för genom en höjning av deras andel av intäkterna av samfundsskatten och genom en ökning av statsandelen för basservice.

Tabell 6. Kommunernas inkomstutveckling enligt inkomstslag åren 2013–2017, mn euro

Inkomster	Mn euro					Förändring, %		
	2013	2014	2015	2016	2017	2015	2016	2017
1. Skatteinkomster	20 550	21 068	21 663	21 988	22 435	2,8	1,5	2,0
Kommunalskatt	17 881	18 103	18 443	18 807	18 828	1,9	2,0	0,1
Samfundsskatt	1 309	1 456	1 638	1 539	1 888	12,5	-6,1	22,6
Fastighetsskatt	1 360	1 509	1 581	1 641	1 719	4,8	3,8	4,8
2. Statsbidrag	10 736	10 716	10 576	11 088	10 539	-1,3	4,8	-5,0
Statsandelar som omfattas av statsandelssystemet	9 657	9 485	9 426	9 955	9 539	-0,6	5,6	-4,2
Övriga statsbidrag	1 079	1 231	1 150	1 133	1 000	-6,6	-1,5	-11,7
3. Verksamhetsintäkter	11 902	11 784	9 188	9 351	9 222	-22,0	1,8	-1,4
Totalt	43 188	43 568	41 427	42 426	42 196	-4,9	2,4	-0,5

Många faktorer bakom ändringarna av statsandelen

Nivån på statsandelen för basservice har förändrats från 2012 till 2019 med endast ca 19 miljoner euro. Bakgrunden till detta är framför allt de nedskärningar i statsandelarna med 1,4 miljarder euro som det fattades beslut om under regeringsperioden 2012–2015 med syftet att balansera statsfinanserna. Under regeringsperioden 2016–2019 frystes indexhöjningarna av statsandelen för basservice, och en inskränkning av kommunernas uppgifter och förpliktelser minskade statsandelarna med ca 160 miljoner euro.

Under granskningsperioden har statsandelarna ökat mest på grund av kompensation för förlorade skatteinkomster samt förändringar i invånarantalet och bestämningsfaktorerna. För nya och breddade uppgifter har statsandelen ökat åren 2016–2019 med ca 132 miljoner euro. Även justeringen av kostnadsfördelningen har ökat antalet statsandelar främst åren 2012–2017. Däremot har justeringen åren 2018 och 2019 haft en minskande effekt på statsandelarna.

Tabell 7. Faktorer som påverkat dimensioneringen av statsandelarna för basservice åren 2012–2019

	Mn euro				
	Åren 2012–2015	2016	2017	2018	2019
Förändring i invånarantalet och bestämningsgrunderna	281	55	38	45	25
Indexjustering*	746	34	-50	42	91
Justering av kostnadsfördelningen	372	225	34	-68	-213
Kompensation för skatteförluster	451	262	395	131	224
Ökningar av statsandelsåligganden	150	60	46	11	16
Minskningar av statsandelsåligganden	-15	-37	-45	-45	-32
Nedskärningar i statsandelen	-1 306	-74	-125	-42	-91
Avdrag i anknytning till konkurrenskraftsavtalet			-349	-468	-497
Totalt	680	525	-56	-394	-477

* Indexjusteringar har gjorts i de kalkylerade kostnaderna åren 2016–2019. Ett avdrag som motsvarar indexjusteringarna gjordes dock i statsandelarna åren 2016 och 2018–2019. I tabellen syns detta avdrag under respektive år i nedskärningarna av statsandelarna.

Åren 2016–2019 har de minskningar av statsandelen som hänför sig till konkurrenskraftsavtalet samt minskningen av kommunernas uppgifter i enlighet med regeringsprogrammet i betydande utsträckning inverkat på dimensioneringen av statsandelen för basservice. När det gäller den tidsbundna nedskärningen av semesterpenningen enligt konkurrenskraftsavtalet minskades statsandelarna för viss tid med sammanlagt 936 miljoner euro åren 2017–2019 och när det gäller förlängningen av arbetstiden är minskningen av statsandelarna 216 miljoner euro på 2019 års nivå. Den minskning som hänför sig till nedskärningen av semesterpenningen dimensionerades så att den motsvarar den besparing som uppkommit i kommunerna till följd av nedskärningen av semesterpenningen, och den minskning som hänför sig till förlängningen av arbetstiden dimensionerades så att den motsvarar den uppskattade kalkylerade besparingen i den kommunala ekonomin. Som en helhet betraktat bedömdes det att konkurrenskraftsavtalet i viss mån kommer att ha en åtstramande effekt på den kommunala ekonomin. Den kommunala ekonomin har dessutom dragit nytta av konkurrenskraftsavtalets gynnsamma effekter på den ekonomiska tillväxten och sysselsättningen.

Regeringen har strävat efter att dämpa ökningen av kommunernas utgifter med hjälp av flera olika åtgärder, t.ex. genom ändringar i rätten till småbarnspedagogik och personaldimensioneringen inom småbarnspedagogiken, genom att utveckla närstående- och familjevården och genom att centralisera den specialiserade sjukvården. Under regeringsperioden har statsandelen för kommunernas basservice ökat vad gäller barnskyddet och hemservicen för barnfamiljer, hemvården för äldre samt elev- och studerandevården.

Tabell 8. Faktorer som påverkat dimensioneringen av statsbidrag inom undervisnings- och kulturministeriets förvaltningsområde 2016–2019^{*)}

	2016–2019 Mn euro	2012–2015 Mn euro
Indexförhöjningar av statsandelar ¹	20	103
Avdrag av indexförhöjningar från statsandelen ²	-31	-96
Justering av kostnadsfördelningen och kostnadsnivån	35	55
Ökade statsbidrag ³	351	164
Minskade statsbidrag ³	-364	-300

*) Innefattar kommuner, samkommuner och privata verksamhetsanordnare. Innefattar inte understöd för byggande av läroanstalter och kultur- och idrottsanläggningar och inte heller ändringar av engångsnatur i budgeten. Innefattar inte ramöverföringar eller tekniska ändringar.

1) Innefattar den negativa indexförhöjning på -0,7 % som genomfördes till följd av 2017 års konkurrenskraftsavtal. Yrkesutbildningen ingår i siffrorna fram till 2017.

2) I enlighet med konsekvensbedömningarna i regeringens propositioner där det föreskrivs att indexfrysningarna ska bli bestående besparingar.

3) Innefattar de sammanlagda anslagsändringarna under de moment som innehåller statsbidrag i enlighet med regeringens olika rambeslut som gäller åren 2016–2019, exklusive ändringar som föranleds av den s.k. ramautomatiken.

År 2017 reviderades finansieringen av den förberedande undervisningen före den grundläggande utbildningen från elevantalsbaserad beräkning enligt antalet beräkningsdagar till beräkning enligt antalet närvaromånader samtidigt som den koefficient som anger finansieringen per elev sänktes. Detta minskade den finansiering som kommunerna får för den förberedande undervisning som ordnas för invandrare före den grundläggande utbildningen med ca 34 miljoner euro. Den finansiering som reserverats för stödjande av modersmålet och finska/svenska som andra språk samt av övrig undervisning i fråga om elever med främmande modersmål utökades med 3 miljoner euro 2017, 2 miljoner euro 2018 och 2 miljoner euro 2019 så att statsunderstödsprocenten skulle bibehållas vid 86 procent när undervisningsbehovet ökar. Finansieringen av det fria bildningsarbetet var föremål för statsfinansiella sparåtgärder till ett belopp av 8,5 miljoner euro 2017 i enlighet med det strukturpolitiska programmet.

Finansieringen av den grundläggande yrkesutbildningen sänktes med 190 miljoner euro 2017. Inbesparingen riktades i sin helhet till kommunernas finansieringsandel genom en ändring av statsandelsprocenten, och detta ledde till att statsandelsprocenterna för finansieringen av gymnasieutbildningen och yrkesutbildningen blev olika.

För statsunderstöd till biblioteken anvisades det 3,5 miljoner euro 2017. De besparingar i statsandelarna för teatrar, orkestrar och museer som gjordes bestående under föregående regeringsperiod genomfördes genom en sänkning av priserna per enhet. Besparingarna minskade statsandelarna med 2,9 miljoner euro 2017 jämför med året innan, och största delen av besparingarna gällde kommunerna. För statsunderstöd till kommunal och regional kulturverksamhet anvisades 0,9 miljoner euro 2017.

2.2 Utgifterna i den kommunala ekonomin

Kommunernas lagstadgade uppgifter ökade avsevärt på 1990-talet, och denna ökning har fortsatt också på 2000-talet. Ofta har en ny uppgift inneburit att en gammal uppgift ändras och preciseras.

Kommunernas prövningsrätt när det gäller att organisera sina uppgifter är begränsad. Ytterligheter är de tjänster som ordnas på grund av subjektiv rätt till service och de uppgifter som kommunerna själva beslutar att de ska sköta. Av kommunernas uppgifter är 75 procent kopplade till förpliktelser att ordna verksamheten. De kan t.ex. gälla den personal som krävs för att sköta en uppgift, storleken på gruppen användare av tjänster, personalens utbildningsstruktur eller tillgången till en tjänst inom en bestämd tid.

Den valperiod som nu håller på att avslutas präglades av beredningen av landskaps- och vårdreformen. De statsandelsförändringar som föreslogs som en del av reformen skulle uppmuntra kommunerna att tygla ökningen av social- och hälsovårdsutgifterna. Förberedelserna inför reformen kan å ena sidan i viss mån ha minskat kommunernas satsningar på utvecklingsåtgärder, men å andra sidan även ha påskyndat investeringsbesluten i sjukvårdsdistrikten.

Med åtgärderna enligt regeringsprogrammet eftersträvades minskade utgifter inom den kommunala ekonomin bl.a. genom åtgärder för att centralisera den specialiserade sjukvården, en ändring av kvalitetsrekommendationen för äldreomsorgen och begränsningar inom småbarnspedagogiken. Inom närstående- och familjevården gjordes det däremot tilläggssatsningar som bedömdes minska behovet av dyrare vård och medföra besparingar på längre sikt. Inom social- och hälsovården var utvecklingen av substanslagstiftningen i stor utsträckning bunden till tidsplanen för landskaps- och vårdreformen, vilket ledde till att mängden ändringar av uppgifter och förpliktelser inom social- och hälsotjänsterna blev färre än under tidigare valperioder. Inom undervisnings- och kulturministeriets förvaltningsområde utökades kommunernas förpliktelser genom reformerna av gymnasielagen och lagen om småbarnspedagogik, men det gjordes emellertid också vissa enskilda lindringar inom undervisningsväsendet. Minskningen av kommunernas uppgifter och förpliktelser fortsatte i form av ett särskilt program. Minskningen av utgifterna och förpliktelserna framskred emellertid långsammare än planerat, och våren 2017 utvidgade regeringen programmet till att gälla hela den offentliga ekonomin.

Konkurrenskraftsavtalet hade också en stor inverkan på den kommunala ekonomin. Avtalet påverkade både inkomsterna och utgifterna i den kommunala ekonomin. I samband med att konkurrenskraftsavtalet ingicks bedömdes det att avtalet och de anknytande minskningarna av statsandelarna sammantaget stramar åt den kommunala ekonomin något. I denna bedömning beaktades inte konkurrenskraftsavtalets gynnsamma effekter på

den ekonomiska tillväxten och sysselsättningen, som även den kommunala ekonomin har dragit nytta av i form av ökade skatteinkomster.

Ökningen av utgifterna inom den kommunala ekonomin var måttfull i flera år, men 2018 började utgifterna öka tydligt. Eftersom basservicen är en arbetskraftsintensiv sektor hänger utvecklingen av utgifterna inom den kommunala ekonomin i stor utsträckning ihop med utvecklingen av personalutgifterna. De mera återhållsamma löneuppgörelserna och konkurrenskraftsavtalet tyglade löneutgifterna på 2010-talet. De preliminära bokslutsuppgifterna för 2018 visar emellertid att kommunernas och samkommunernas löneutgifter börjat öka igen. Detta beror huvudsakligen på den avtalsenliga ökningen (174 miljoner euro) och en anknytande engångspott (136 miljoner euro).

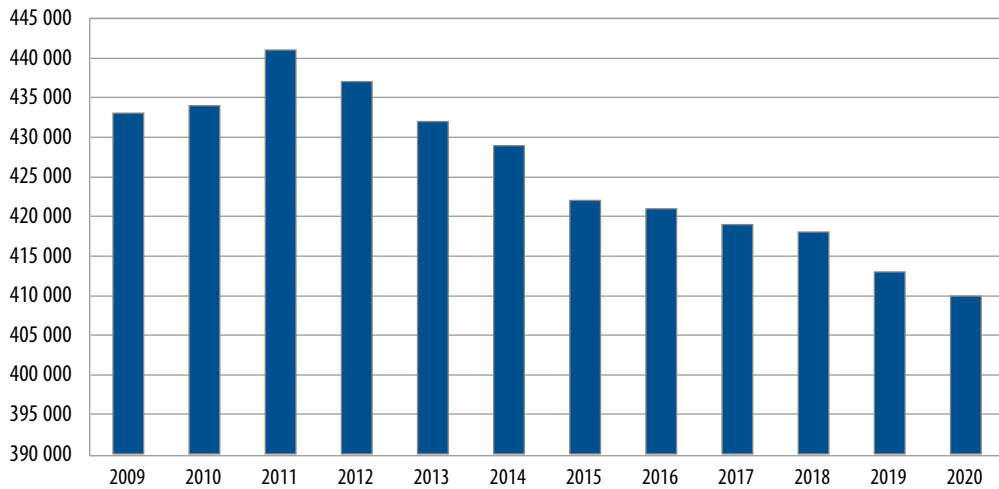
Strukturell förändring i kommunernas totala utgifter – det egna arbetets andel har minskat

I bilaga 1 beskrivs utvecklingen av kommunernas och samkommunernas utgifter åren 1997–2017 och i bilaga 2 beskrivs primärkommunernas nettokostnader enligt uppgift. Verksamhetskostnaderna och investeringarna inom kommunernas och samkommunernas social- och hälsovårdsväsende uppgick enligt de fastställda bokslutsuppgifterna för 2017 till sammanlagt 20,93 miljarder euro, dvs. 49 procent av alla utgifter. Verksamhetskostnaderna per invånare har ökat med 728 euro/invånare mellan 2010 och 2016.

Utgifterna inom undervisnings- och kulturväsendet uppgick till 13,5 miljarder euro 2017, dvs. 31 procent av alla utgifter. De två största sektorernas andel av utgifterna uppgick således till 80 procent. Utvecklingen av utgifterna inom dessa två sektorer är av stor betydelse med tanke på utvecklingen av hela den kommunala ekonomin, så en snabb ökning av dessa utgifter leder till problem för hela kommunekonomin.

Att kommunektorn är en arbetskraftsintensiv sektor syns i de höga löneutgifterna. Löneutgifternas relativa andel av kommunernas totala utgifter ligger med vissa variationer kring 50 procent. Deras andel har emellertid minskat tydligt sedan början av 2000-talet då löneutgifterna utgjorde ca 55 procent av de totala utgifterna.

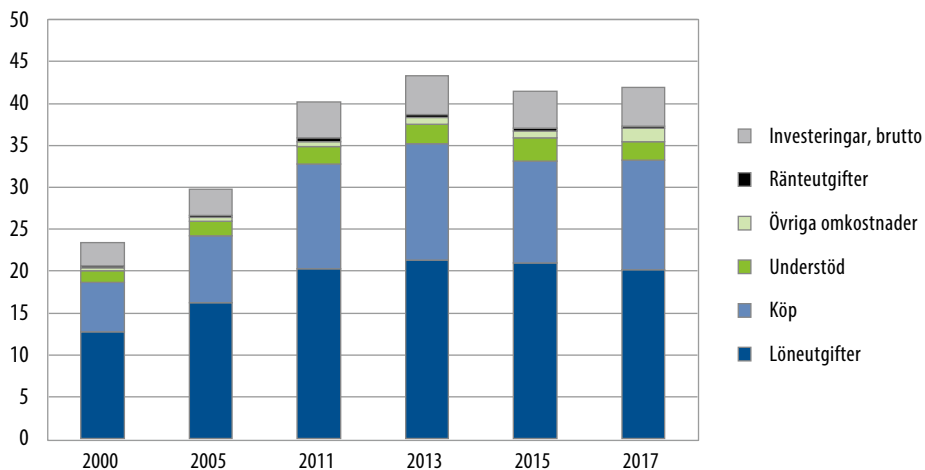
Antalet anställda i kommunerna har minskat med ca 1–2 procent per år de senaste åren och beräknas minska ytterligare under de närmaste åren. Det faktum att antalet anställda minskat förklaras av att kommunerna har bolagiserat funktioner och i allt större utsträckning köper tjänster i stället för att ha egen verksamhet. Ändringarna i konkurrenslagstiftningen och kommunallagen hösten 2013 begränsade de kommunala aktörernas konkurrens på den fria marknaden och kommunerna skulle inom en övergångsperiod som pågick till utgången av 2014 utvärdera vilka funktioner som ska bolagiseras. Omfattande tjänster som bolagiserades var bl.a. hamnar och funktioner inom energisektorn. Under de senaste åren har kommuner även i stor utsträckning bolagiserat sådana stödtjänster som anknyter till den egna verksamheten.



Figur 3. Utvecklingen av antalet kommunalt anställda 2009–2018

Figur: FM/Kommun- och regionförvaltningsavdelningen; Uppgifter: KT Kommunarbetsgivarna

De köpta tjänsterna har emellertid ökat kraftig på 2000-talet, deras andel av utgifterna i euro är för närvarande nästan 2,5 gånger större än år 2000. År 2000 var den relativa andelen ca 25 procent och år 2017 redan ca 31 procent. Ränteutgifterna har på grund av den låga räntenivån hållits på ungefär samma nivå trots en betydlig ökning av lånestocken.

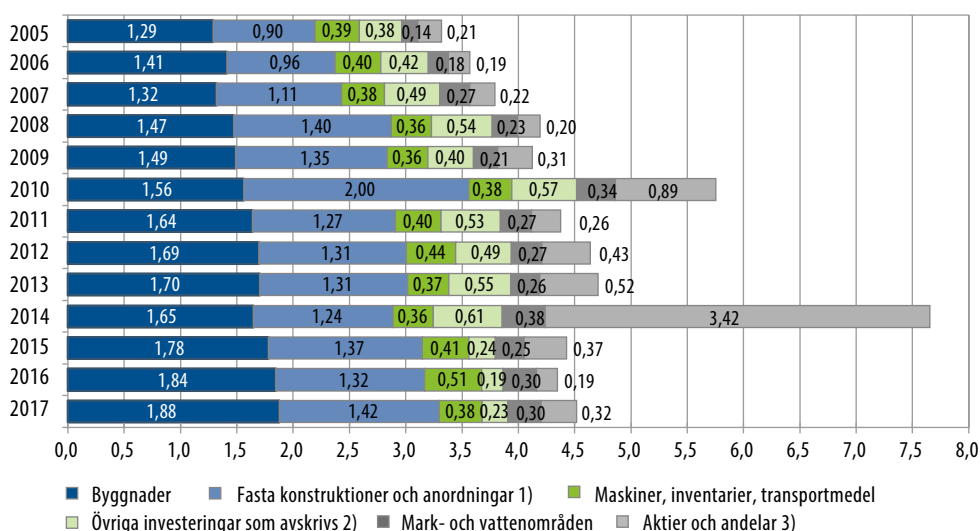


Figur 4. Utgiftsstruktur i kommuner och samkommuner 2000–2017, md euro

Investeringarna inom kommunekonomin har ökat

Kommunernas och samkommunernas investeringar (brutto) har ökat i rätt jämn takt under 2000-talet, med i genomsnitt nästan 5 procent per år. År 2017 uppgick bruttoinvesteringarna till 4,6 miljarder euro och nettoinvesteringarna till 2,38 miljarder euro. En jämförelse av kommunernas investeringar under en längre tid försvåras av att en betydande del av investeringarna har överförs till kommunernas dottersamfund. Även förhållandet mellan kommunernas och samkommunernas investeringar har förändrats mellan 2016 och 2017: primärkommunernas investeringar minskade med 55 miljoner euro och samkommunernas investeringar ökade med 235 miljoner euro. En granskning av investeringarna på koncernnivå skulle göra det möjligt att bättre jämföra kommunerna sinsemellan.

Största delen av kommunernas investeringar gäller byggnader och fasta konstruktioner och anordningar (figur 5). Byggnadsinvesteringarna har ökat i jämn takt, medan investeringsnivån för fasta konstruktioner och anordningar, som omfattar den kommunala infrastrukturverksamheten, har varit så gott som oförändrad under de senaste åren. Under de senaste åren har de klart största variationerna gällt antalet aktier och andelar, särskilt samkommunen Helsingforsregionens miljötjänster, som bildades 2010, syns i statistiken som en investeringstopp. Investeringstoppen 2014 förklaras i sin tur av de ovannämnda bolagiseringarna av kommunernas funktioner, särskilt inom hamn- och energisektorerna.



Figur 5. Kommunernas och samkommunernas bruttoinvesteringar 2005–2017 enligt de verkliga priserna, md euro

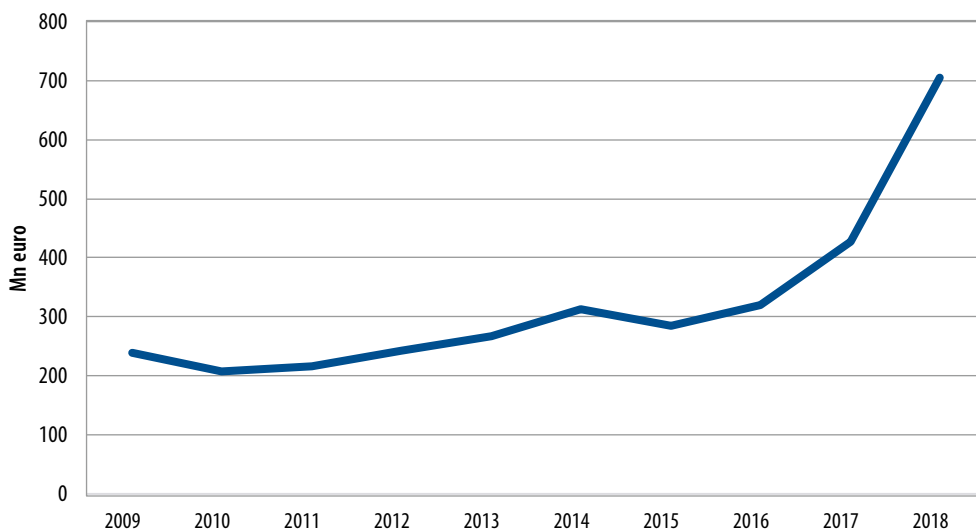
Källa: Finlands Kommunförbund

- 1) Bl.a. gator, vägar, broar, parkeringsplatser, parker, vatten- och avloppsnät
- 2) Innefattar förskottsbetalningar och pågående anskaffningar.
- 3) T.ex. aktier och andelar i samfund som producerar kommunala tjänster, bostadsaktier, höjning av samkommuners grundkapital

Av kommunernas och samkommunernas investeringar har byggnadernas andel utgjort drygt 40 procent sedan 2015. Fördelningen mellan nyinvesteringar och reparationsinvesteringar är rätt jämn. Andelen sjukhusinvesteringar har ökat tydligt de senaste åren och utgjorde 2017 nästan hälften av alla byggnadsinvesteringar.

När det gäller investeringarna inom den kommunala ekonomin har det ökande sjukhusbyggandet framhävts under de senaste åren. Under 2010-talet har stora byggprojekt påbörjats inom så gott som alla sjukvårdsdistrikt. Orsaken till byggprojekten är framför allt att sjukhusbeståndet börjar vara gammalt och i dåligt skick. Av det byggnadsbestånd som ägs av sjukvårdsdistrikten är största delen byggt på 1950–1980-talen och har således till många delar nått åldern för när det krävs grundliga reparationer eller slutet på livslängden. Investeringarna har emellertid också motiverats med förändringar i verksamheten inom den specialiserade sjukvården samt effektivisering av verksamheten.

Att sjukhusbyggandet tagit fart märks i sjukvårdsdistriktens investeringsnivå och utvecklingen av deras lånestock. Åren 2014–2015 var sjukvårdsdistriktens årliga nettoinvesteringar fortfarande mindre än 500 miljoner euro och lånestocken ca 1,3 miljarder euro, men enligt bokslutsprognoserna hade sjukvårdsdistriktens nettoinvesteringar år 2018 redan ökat till klart över 700 miljoner euro och lånestocken till nästan 2,1 miljarder euro. Sjukvårdsdistriktens investeringsnivå förväntas vara hög även i början av 2020-talet. Enligt den nyaste information som finns tillgänglig pågår eller planeras i sjukvårdsdistrikten sjukhusinvesteringar till ett värde av ca 5 miljarder euro.



Figur 6. Sjukhusinvesteringar 2009–2018 enligt de verkliga priserna, mn euro

3 Förändringsfaktorer i kommunernas verksamhetsomgivning

Exempel och centrala observationer

- Finland har haft en god ekonomisk tillväxt de senaste åren och tillväxten har skett på bred front. Den ekonomiska tillväxten fortsätter under de närmaste åren, men avtar ytterligare. På medellång sikt kommer tillväxten under 2022–2023 att minska till mindre än en procent. I ett historiskt perspektiv kommer tillväxten på medellång sikt att vara svag, vilket beror på ekonomiska strukturella faktorer.
- Den offentliga ekonomin försämras när den ekonomiska tillväxten mattas av. Befolkningens åldrande ökar pensions-, hälso- och omsorgsutgifterna, vilket leder till ett stort tryck på de offentliga finansernas långsiktiga hållbarhet. Dessutom minskar befolkningen i arbetsför ålder, vars skatter finansierar välfärdstjänsterna och socialskyddet.
- Eftersom landskaps- och vårdreformen föll riktas utgiftstrycket för ordnandet av social- och hälso-tjänster till kommunekonomin. Även investeringstrycket inom den kommunala ekonomin förblir stort. För att den kommunala ekonomin inte ska försämras, måste kommunerna och samkommunerna effektivisera serviceproduktionen ytterligare.
- Befolkningsutvecklingen har varit mycket ojämn i de finländska kommunerna under de senaste åren. Befolkningsstillväxten har i synnerhet koncentrerats till de allra största städerna, deras näromgivning och landskapens centralorter. Förutom ändringarna i befolkningsmängden är ökningen av andelen äldre befolkning samt den klart minskade nativiteten under de senaste åren anmärkningsvärd. Dessa förändringar gäller olika typer av kommuner på olika sätt. I det stora hela har ändringarna av befolkningsstrukturen en stor inverkan på kostnaderna för all kommunal service, inkomstunderlaget, investeringsbehoven samt den allmänna livskraften.
- Det har redan under en längre tid förekommit stora skillnader i kommunernas inkomstskattesatser. Generellt sett har skillnaderna mellan den högsta och den lägsta skattesatsen emellertid inte ökat nämnvärt. Man kan emellertid se en geografisk differentiering av kommunernas skattesatser. De höga skattesatserna är koncentrerade till landskapens utkanter, medan skattesatserna i allmänhet är lägre i landskapens centralorter och i närheten av dem.

I detta avsnitt beskrivs förändringsfaktorerna i kommunernas verksamhetsomgivning med tanke på den allmänna ekonomiska utvecklingen samt särutvecklingen av kommunerna och den kommunala ekonomin. Förändringsfaktorerna i kommunernas verksamhetsomgivning har granskats ingående även i tidigare kommuneekonomiprogram som publicerats på finansministeriets webbplats¹.

En omfattande beskrivning av förändringarna när det gäller kommunernas verksamhetsomgivning, finansieringen av kommunerna och framför allt kommunernas statsandelssystem finns också i den förstudie av behovet att utveckla kommunernas statsandelssystem² som publicerades av finansministeriet i mars 2019.

I finansministeriets tjänstemannainlägg³ som publicerades i februari 2019 föreslås att det utifrån kommunernas framtidsutsikter ska göras en enhetlig nationell uppskattning av lägesbilden som är heltäckande, bygger på färskas befolkningsprognoser och separata utredningar och undersökningar. Huruvida denna uppskattning av lägesbilden genomförs eller inte beror på vad den regering som väljs i riksdagsvalet våren 2019 beslutar. Om uppskattningen av lägesbilden genomförs inleds beredningen hösten 2019 och resultaten står följaktligen till förfogande tidigast våren 2020.

3.1 Den allmänna ekonomiska utvecklingen och den kommunala ekonomin

Finland har haft en god ekonomisk tillväxt de senaste åren och tillväxten har skett på bred front. Den ekonomiska tillväxten fortsätter under de närmaste åren, men avtar ytterligare. Att det snabbaste tillväxtskedet inom världsekonomin är över avspeglar sig på Finlands export- och investeringsutsikter och bromsar upp den ekonomiska tillväxten. Då bostadsinvesteringarna dessutom återgår till en normal nivå fördröjer detta investeringarna. Sysselsättnings- och löneutvecklingen har emellertid varit gynnsam. Trycket på löneförhöjningar blir starkare på arbetsmarknaden när arbetslöshetsgraden närmar sig nivån för strukturell arbetslöshet. Detta förväntas i någon mån stimulera inkomstutvecklingen under prognosperioden, vilket tillsammans med den goda sysselsättningsutvecklingen ökar lönesummorna. Det är hushållens konsumtion som upprätthåller den ekonomiska tillväxten under de närmaste åren. Trots detta förväntas konsumtionsökningen i fortsättningen

1 Kommunekonomiprogrammet på finansministeriets webbplats: <https://vm.fi/sv/kommuneekonomiprogrammet>

2 Förstudie av behovet att utveckla kommunernas statsandelssystem. Finansministeriets publikationer 2019:18 URL: <http://julkaisut.valtioneuvosto.fi/handle/10024/161420>

3 Ett förnybart, stabilt och hållbart samhälle. Finansministeriets tjänstemannainlägg. Finansministeriets publikationer 2019:11 URL: <http://vm.fi/virkamiespuheenvuoro>

vara långsammare än ökningen av inkomsterna, eftersom tillväxten dämpas av att hushållens sparkvot normaliseras.

På medellång sikt kommer tillväxten under 2022–2023 att minska till mindre än en procent. I ett historiskt perspektiv kommer tillväxten på medellång sikt att vara svag, vilket beror på ekonomiska strukturella faktorer.

Om några år börjar arbetsinsatsen minska, eftersom mängden befolkning i arbetsför ålder fortsätter att sjunka. Den höga strukturella arbetslösheten bidrar också till att begränsa ökningen av arbetsinsatsen.

Det goda konjunkturläget och åtgärder som dämpar utgiftsökningen har stärkt den offentliga ekonomin. Skuldsättningen inom de offentliga finanserna i förhållande till BNP började minska 2016 och underskred EU-gränsen på 60 procent 2018. Trots det gynnsamma konjunkturläget har den offentliga skuldkvoten minskat mycket långsamt. Bufferarna inom den offentliga ekonomin är mycket små inför nästa konjunkturedgång. Underskottet inom de offentliga finanserna har minskat de senaste fyra åren och de offentliga finanserna förväntas vara nära balans inom de närmaste åren, men redan efter några år börjar den finansiella ställningen enligt räkenskaperna åter att försvagas.

Den offentliga ekonomin försämras när den ekonomiska tillväxten mattas av. Befolkningens åldrande ökar pensions-, hälso- och omsorgsutgifterna, vilket leder till ett stort tryck på de offentliga finansernas långsiktiga hållbarhet. Dessutom minskar befolkningen i arbetsför ålder, vars skatter finansierar välfärdstjänsterna och socialskyddet. Den permanenta obalansen mellan inkomster och utgifter, dvs. hållbarhetsunderskottet, hotar att på lång sikt öka skuldsättningen så att den blir okontrollerbar.

Underskottet inom lokalförvaltningen minskade under 2016–2017, men i fjol sjönk den finansiella ställningen inom lokalförvaltningen enligt nationalräkenskaperna med 1,4 miljarder euro jämfört med året innan och utgjorde 0,8 procent av BNP. Skulden inom lokalförvaltningen ökade med ca 0,9 miljarder euro, dvs. mindre än underskottet. Eftersom landskaps- och vårdreformen föll kommer utgiftstrycket för ordnandet av social- och hälso-tjänster att bli kvar inom kommunekonomin. Även investeringstrycket inom den kommunala ekonomin förblir stort. För att den kommunala ekonomin inte ska försämras, måste kommunerna och samkommunerna effektivisera serviceproduktionen ytterligare. Utan strukturella reformer och åtgärder som dämpar utgiftstrycket kommer trycket på en höjning av kommunalskattesatserna att vara stort på lång sikt.

Under den gångna valperioden stärktes styrningen av den kommunala ekonomin. Statsminister Sipiläs regering ställde i sin första plan för de offentliga finanserna upp mål för det finansiella saldot för alla undersektorer inom de offentliga finanserna. Enligt målet för

det finansiella saldoto för den lokala förvaltningssektorn får dess nettokreditgivning uppvisa ett underskott på högst 0,5 procent i förhållande till BNP 2019. Det verkar svårt att uppnå målet för underskott inom lokalförvaltningen.

3.2 Den sjunkande nativiteten minskar ökningen av servicebehovet

I tabell 9 presenteras den ändring av servicebehovet som föranleds av ändringar i befolknings- och åldersstrukturen. Servicebehovkalkylerna baserar sig på en analysmodell för socialutgifter (SOME-analysmodellen). I kalkylerna utgår man från att den äldre befolkningens behov av service delvis flyttas framåt i tiden i och med att livslängden ökar (hälften av de ytterligare levnadsåren är friska). Servicebehovkalkylerna uppdateras vanligtvis med tre års mellanrum. I den uppdaterade kalkylen har Statistikcentralens befolkningsprognos från november 2018 beaktats.

Tabell 9. Befolkningsfaktorernas inverkan på efterfrågan på basservice, procent

	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2020–2023 i genomsnitt
Utbildningstjänster	-0,1	-0,1	-0,3	-0,4	-0,4	-0,4	-0,5	-0,4
Barndagvård och förskoleundervisning	-1,7	-2,3	-3,0	-3,3	-3,2	-2,5	-1,5	-2,7
Grundläggande utbildning	1,1	1,0	0,8	0,3	0,2	-0,3	-0,6	-0,1
Gymnasie- och yrkesutbildning	-0,8	-0,4	-0,1	0,5	0,6	0,8	0,4	0,6
Hälso- och sjukvårdstjänster	0,7	0,7	0,8	0,8	0,8	0,9	0,9	0,8
Specialiserad sjukvård	0,5	0,5	0,6	0,7	0,7	0,7	0,7	0,7
Primärvård	1,0	1,0	1,0	1,0	1,1	1,1	1,1	1,1
Socialservice	1,9	1,9	2	2,1	2,1	2,2	2,3	2,2
Ålderdomshem	2,2	2,2	2,2	2,4	2,3	2,4	2,4	2,4
Hemservice	1,7	1,7	1,8	1,9	1,9	2,0	2,1	2,0
Serviceboende	1,9	1,9	2,0	2,1	2,1	2,2	2,3	2,2
Ovannämnda basservice sammanlagt	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5	0,5

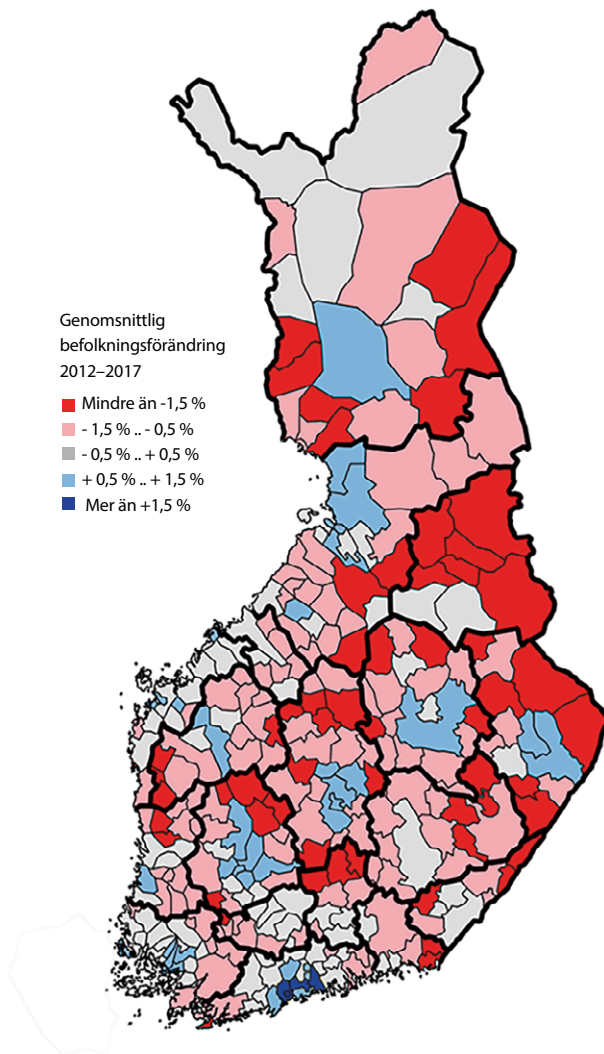
Generellt sett är ändringen av behovet av basservice i genomsnitt 0,5 procent per år. I olika uppgifter utvecklas ändringen av servicebehovet emellertid på olika sätt. När den äldre befolkningen ökar leder det till att också behovet av socialservice ökar, förändringen är drygt 2 procent per år. En betydande förändring jämfört med föregående prognos är den sjunkande nativiteten som redan har börjat minska servicebehovet inom småbarnspedagogiken och förskoleundervisningen. Inom den grundläggande utbildningen börjar servicebehovet minska något senare, under nästa årtionde.

3.3 Kommunerna och den kommunala ekonomin särutvecklas

I detta avsnitt granskas förändringen i kommunernas verksamhetsomgivning och den eventuella särutvecklingen på olika delområden på basis av befolkningsuppgifter, skatteuppgifter och övriga uppgifter.

Befolkningstillväxten koncentreras till stora städer och stadsregioner

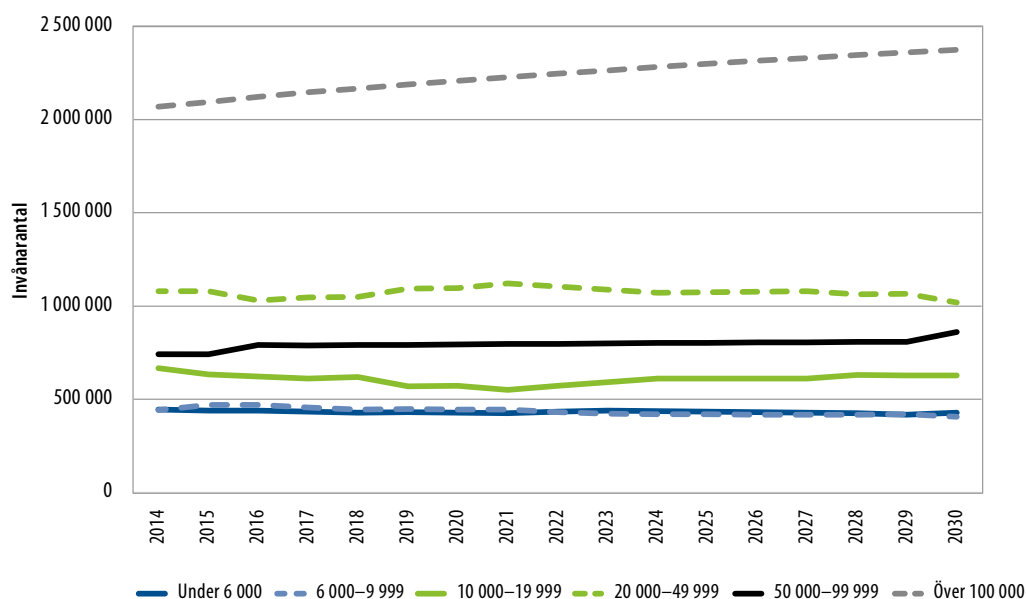
Befolkningsutvecklingen har varit mycket ojämn i de finländska kommunerna. Såsom det framgår av figur 7 har tillväxten koncentrerats särskilt till de allra största städerna, deras näromgivning och landskapens centralorter. I största delen av kommunerna har folkmängden däremot antingen minskat eller hållit sig på ungefär samma nivå.



Figur 7. Befolkningsförändring kommunvis 2012–2017

Koncentrationen av befolkningen ser ut att fortsätta också i framtiden. I figur 8 granskas befolkningsutvecklingen i kommuner av olika storlek på basis av 2015 års befolkningsprognos⁴. Av figuren framgår det tydligt att folkmängden i framtiden växer uttryckligen i stora städer med fler än 100 000 invånare. I kommuner som hör till de övriga storleksklasserna är ändringarna betydligt mindre.

⁴ När detta program skrevs fanns den färskaste befolkningsprognosen (2018) att få endast på landsnivå, så de kommunvisa uppskattningarna baserar sig på föregående prognos från 2015.



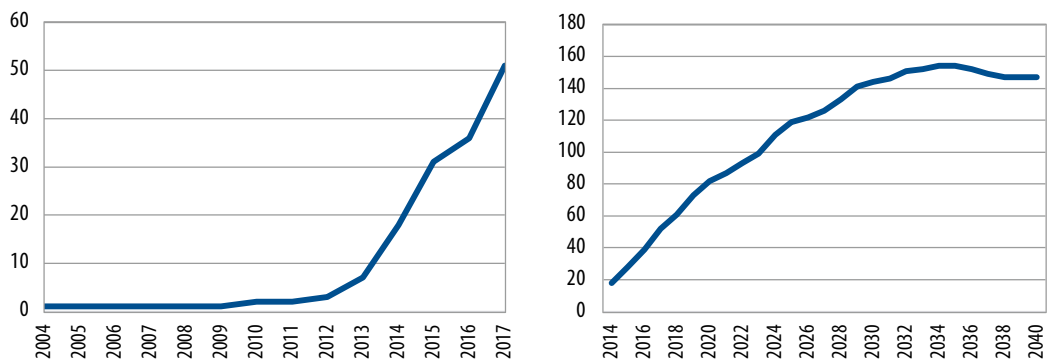
Figur 8. Utveckling av invånarantalet enligt kommunstorlek på basis av 2015 års befolkningsprognos.

Förändringar i befolkningsstrukturen har en stor inverkan på kommunernas ekonomi och service

Ändringen av befolkningens åldersstruktur gäller olika typer av kommuner på olika sätt, och har en stor inverkan på kostnaderna för kommunal service, kommunens inkomstunderlag, investeringsbehov och allmänna livskraft.

Det är allt vanligare att den äldre befolkningen utgör en stor del av kommunens befolkning. I figurerna 9a och 9b presenteras antalet kommuner där andelen personer som fyllt 65 år utgör minst en tredjedel av kommunens folkmängd. Uppgifterna baserar sig på den realiserade befolkningsutvecklingen (9a) och 2015 års befolkningsprognos (9b).

Av figurerna kan man notera en tydlig förändring som skett på 2010-talet. På basis av befolkningsprognosen kommer andelen äldre att överskrida en tredjedel i ungefär hälften av kommunerna med början 2030.

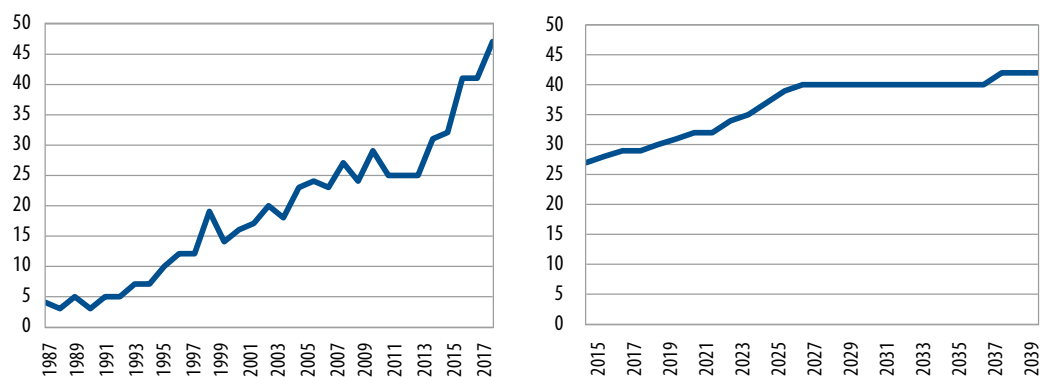


Figur 9a och 9b. Antal kommuner där andelen personer som är 65 år eller äldre utgör minst en tredjedel på basis av uppgifterna om befolkningsstrukturen (9a) och 2015 års befolkningsprognos (9b)

Kommunernas verksamhetsomgivning påverkas inte bara av den allt större äldre befolkningen utan också av nativiteten. I figurerna 10a och 10b beskrivs antalet kommuner där storleken på åldersgruppen nyfödda⁵ under granskningsåret var färre än 15 barn. Antalet kommuner som faller inom denna definition har, i likhet med antalet kommuner enligt de tidigare figurerna, ökat under årens lopp, och kommer enligt prognoserna att öka även i framtiden.

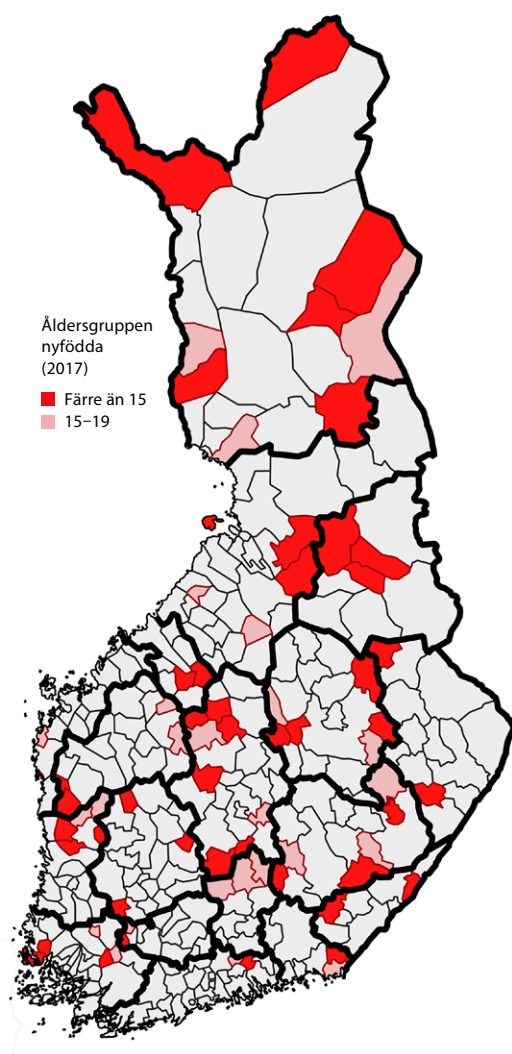
Av figurerna framgår emellertid också den osäkerhet som är förknippad med befolkningsprognoser. En jämförelse av figurerna 10a och 10b visar att enligt de realiserade befolkningsuppgifterna (10a) har antalet kommuner med låg nativitet åren 2015–2017 tydligt passerat den uppskattning om nivån 2040 som baserar sig på befolkningsprognosen (10b). Med andra ord kan befolkningsprognosen i vissa fall utgöra ett rätt opålitligt material för att granska ytterligheterna bland kommunerna, och därför är det bra att följa befolkningsutvecklingen i kommunerna även på basis av de senaste realiserade befolkningsuppgifterna.

5 Närmare definierat åldersklassen 0-åringar i kommunen i slutet av året enligt uppgifterna om befolkningsstrukturen.



Figur 10a och 10b. Antal kommuner där storleken på åldersklassen nyfödda är färre än 15 barn enligt uppgifterna om befolkningsstrukturen (10a) och 2015 års befolkningsprognos (10b)

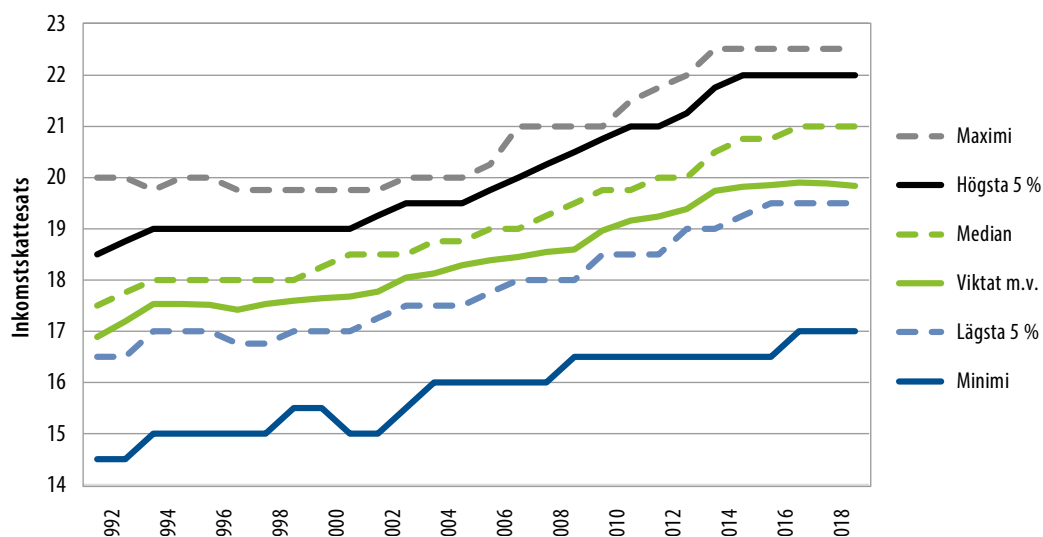
I figur 11 har de kommuner där det föddes färre än 15 respektive 20 barn märkts ut på kartan. Av kartan framgår att dessa kommuner finns på olika håll i Finland, men i många fall är de emellertid lokalt belägna nära varandra, vanligtvis i landskapens utkanter. Samtidigt kan man upptäcka att många av dessa kommuner har rätt stor areal, vilket kan bidra till att öka t.ex. de utmaningar som har samband med ordnandet av skolnätet när nativiteten sjunker.



Figur 11. Kommuner där åldersgruppen nyfödda bestod av färre än 15 respektive 20 barn 2017

I kommunernas beskattning kan det noteras geografisk differentiering

Det har redan under en längre tid förekommit betydande skillnader i kommunernas inkomstskattesatser. I figur 12 samt tabellerna 10 och 11 har dessa skillnader och deras utveckling beskrivits under perioden 1992–2019.



Figur 12. Utveckling av kommunernas inkomstskattesatser 1992–2019

Tabell 10. Utveckling av kommunernas inkomstskattesatser 1992–2019

År	Högsta – Lägst	Högsta 5 % – Lägst 5 %
1992	5,5	2,0
1999	4,5	2,5
2009	4,5	2,5
2019	5,5	2,5

Tabell 11. Höjning av inkomstskattesatsen 2009–2018

	Höjning av inkomstskattesatsen, antal kommuner	Sänkning av inkomstskattesatsen, antal kommuner	Genomsnittlig (viktad) inkomstskattesats	Lägst inkomstskattesats	Högsta inkomstskattesats
2009	67*	4*	18,59	16,50	21,00
2010	181	2	18,97	16,50	21,00
2011	49	6	19,16	16,50	21,50
2012	91	3	19,24	16,50	21,75
2013	119	4	19,38	16,50	22,00
2014	156	0	19,74	16,50	22,50
2015	98	0	19,84	16,50	22,50
2016	45	3	19,85	16,50	22,50
2017	47	14	19,90	17,00	22,50
2018	52	6	19,88	17,00	22,50

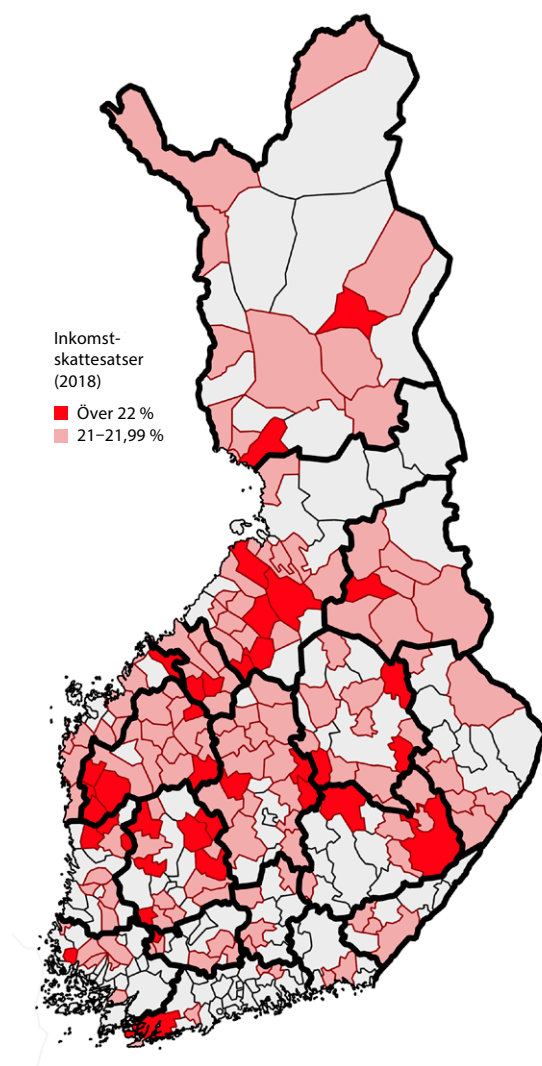
* Uppgifterna om antalet kommuner 2009 innefattar inte de kommuner som varit med i kommunsammanslagningar.

I figur 12 presenteras två variabler som beskriver den genomsnittliga skattesatsen (medianen och medelvärdet viktat med skatteinkomsterna) samt två motsvarigheter som beskriver den högsta och den lägsta skattesatsen (minimi/maximi samt gränsen för lägsta/högsta 5 procent⁶). Av figuren framgår det att enligt alla dessa indikatorer har kommunernas skattesatser stigit sedan 1990-talet. Av figuren och tabellerna framgår dessutom att det redan under en längre tid har förekommit stora skillnader mellan kommunernas skattesatser. Skillnaderna minskade något på 1990-talet och i början av 2000-talet, men har under de senaste åren börjat öka något igen. Generellt sett har skillnaderna mellan den högsta och den lägsta skattesatsen emellertid inte ökat nämnvärt. År 2019 var skillnaden mellan den lägsta och den högsta skattesatsen 5,5 procentenheter. Skillnaden mellan gränserna till den lägsta 5 procenten och den högsta 5 procenten var 2,5 procentenheter.

Man kan också observera geografisk differentiering av kommunernas skattesatser. I figur 13 har de kommuner vars skattesats är minst 21,0 procent märkts ut på kartan. Av figuren framgår det att höga skattesatser är vanligare i västra Finland än i östra Finland. Granskat enligt landskap fanns det flest kommuner med en skattesats på 22,0 procent eller högre i Birkaland och i Södra Österbotten, 6 kommuner i bägge landskap. Av kartan kan det också utläsas att de höga skattesatserna är koncentrerade till landskapens utkanter, medan skattesatserna vanligtvis är lägre i landskapens centralorter och i närheten av dem.

Därtill är kommunerna med höga skattesatser ofta samlade i rätt enhetliga klungor. Den mest uppenbara förklaringen till detta är att grannkommuner ofta befinner sig i ett liknande ekonomiskt läge och har en liknande verksamhetsomgivning. En annan möjlig delförklaring är den ömsesidiga växelverkan mellan grannkommuner, som innebär att en kommuns beslut om att höja eller sänka sin skattesats även påverkas av en jämförelse med skattesatserna i grannkommunerna.

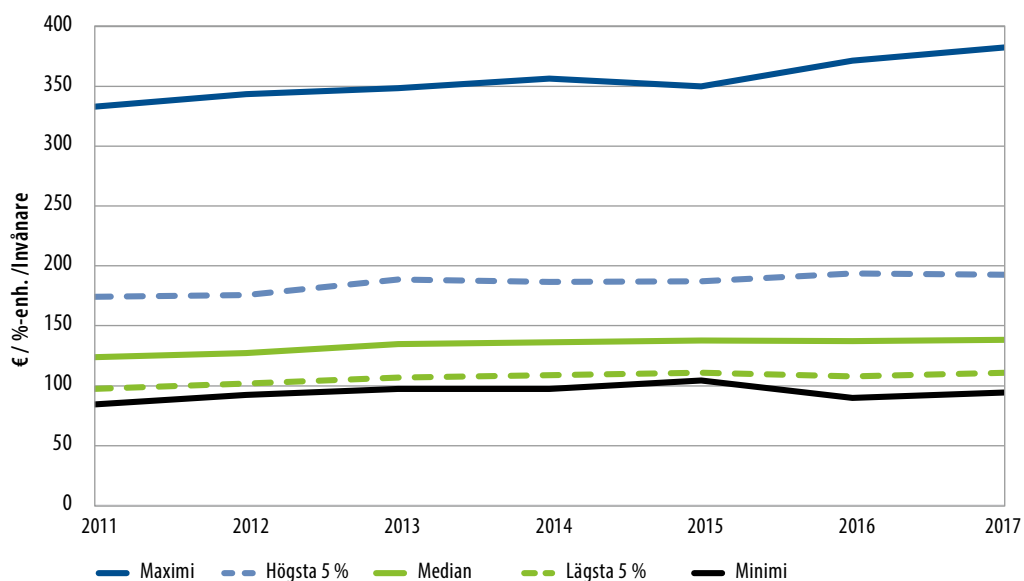
6 Eftersom det i Fastlandsfinland finns ca 300 kommuner (beroende på granskningsår), kan de lägsta/högsta 5 % också grovt sett tolkas som de 15 lägsta/högsta skattesatserna under året.



Figur 13. Kommunernas inkomstskattesatser 2018

På samma sätt som i fråga om skattesatserna förekommer det även skillnader mellan kommunerna i fråga om intäkterna per procentenhet av inkomstskattesatserna. Det är också värt att notera att skillnaderna mellan kommunerna har ökat när det gäller intäkterna från en skatteprocentenhet (tabell 11). År 2017 borde kommunen med de lägsta skatteintäkterna ha höjt inkomstskattesatsen fyrfaldigt för att få lika stora intäkter per invånare som kommunen med de högsta skatteintäkterna.

I figur 14 och tabell 12 presenteras utvecklingen av intäkterna per procentenhet av kommunernas inkomstskattesatser åren 2011–2017. Om ytterligheterna inte beaktas, har intäkterna per procentenhet i huvudsak varierat mellan 100–200 euro, och intäkterna har i viss mån differentierats även om skillnaderna också har minskat vissa år.



Figur 14. Intäkterna per procentenhet av kommunernas inkomstskattesatser 2011–2017

Tabell 12. Skillnaderna mellan de högsta och de lägsta intäkterna per procentenhet av kommunernas inkomstskattesatser

År	Högsta	Lägsta	Skillnaden mellan högsta och lägsta	Median	Högsta 5 % – Lägsta 5 %
2011	333	84	248	124	77
2012	344	92	251	127	74
2013	348	97	251	135	82
2014	356	97	259	136	78
2015	350	104	246	137	76
2016	371	90	282	137	86
2017	382	94	288	138	82

4 Regeringens riktlinjer för den kommunala ekonomin

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

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

Utgiftsbegränsningen för den kommunala ekonomin

De nationella bestämmelserna om planen för de offentliga finanserna förutsätter att regeringen beslutar om en s.k. utgiftsbegränsning för den kommunala ekonomin. Utgiftsbegränsningen är en gräns i euro för den ändring i omkostnaderna som statens åtgärder medför för den kommunala ekonomin. Avsikten är att utgiftsbegränsningen ska överensstämma med regeringens mål för det strukturella saldot i den kommunala ekonomin. Utgiftsbegränsningen för den kommunala ekonomin garanterar dock inte att kostnadseffekterna genomförs till motsvarande belopp inom den kommunala ekonomin. Kommunerna kan själva besluta om bl.a. i vilken omfattning de genomför minskningen av uppgifterna och skyldigheterna. En del av de åtgärder som gäller utgiftsbegränsningen, bl.a. effektiviseringen av ordnandet av den regionala specialiserade sjukvården och utvecklingen av närstående- och familjevården, kräver längre tid än beräknat för att besparingarna ska realiseras. En del av de åtgärder som omfattas av utgiftsbegränsningen är också känsliga för konjunktursvängningar. Begränsningen av den subjektiva rätten till småbarnspedagogik har i och med den ökade sysselsättningen och sjunkande nativiteten berört färre barn än beräknat. Den förbättrade sysselsättningen har också minskat användningen av kommunal social- och hälsovårdsservice och därmed minskat den ökning av kundavgifter som fås via höjningar av avgifterna. Förändringarna i omkostnaderna och verksamhetsinkomsterna har införts i utgiftsbegränsningen i enlighet med de förordningar och regeringspropositioner som gäller ändringar i uppgifterna.

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

Hur utgiftsbegränsningen omsätts i praktiken följs upp i samband med de årliga justeringarna av planen för de offentliga finanserna. Utgiftsbegränsningen får inte luckras upp jämfört med den nivå som angetts i planen för de offentliga finanserna från den 28 september 2015. Nivån skärps årligen i takt med att beredningen av hittills ospecificerade men överenskomna åtgärder i regeringsprogrammet fortskrider.

I denna plan för de offentliga finanserna har i utgiftsbegränsningen beaktats att landskaps- och vårdreformen föll och att vissa åtgärder i och med detta överförs från landskapens till kommunernas ekonomi fr.o.m. 2020. Dessutom har beaktats det tidigare beslutet om tidigareläggande av A1-språket till årskurs 1 och den av riksdagen godkända ändringen av barnskyddslagen med en höjning av den övre åldersgränsen för eftervård från 21 till 25 år fr.o.m. 2020. I enlighet med den gällande lagstiftningen anvisas dessa en 100-procentig statsandel. I utgiftsbegränsningen har också beaktats den reform av studerandehälsovården för högskolestuderande som träder i kraft 2021. I samband med reformen utvidgas de tjänster som produceras av Studenternas hälsovårdsstiftelse och som för närvarande omfattar studerande vid högskolor för vetenskaps- och konstutbildning (s.k. universitetsstuderande) till att också omfatta yrkeshögskolestuderande. Reformen minskar kostnaderna för kommunernas hälso- och sjukvårdstjänster, vilket beaktas som en minskning av statsandelarna för kommunal basservice.

Utgiftsbegränsningen för den kommunala ekonomin är -920 miljoner euro 2020.

Tabell 13. Utgiftsbegränsningen för den kommunala ekonomin 2020–2023, mn euro

2020	2021	2022	2023
-920	-940	-930	-910

Kommunernas egna åtgärder

Kommunerna har en långtgående självstyrelse, och staten kan därför inte garantera en balansering av kommunernas ekonomi uteslutande genom sina egna åtgärder. Därmed vilar en stor del av ansvaret på kommunerna när det gäller att få jämvikt i ekonomin med hjälp av bl.a. strukturella reformer och ökad produktivitet. Befolkningsutvecklingen försvagar i synnerhet förutsättningarna för kommuner med åldrande och minskande befolkning att ordna de lagstadgade tjänsterna med den nuvarande finansieringen. Ett gammalt byggnadsbestånd och befolkningsutvecklingen ökar kommunernas behov av nybyggnation och reparationer under nästa valperiod.

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

Statsbidrag och kommunernas uppgifter under ramperioden

Statsminister Sipiläs regering beredde de regeringspropositioner om landskaps- och vårdreformen genom vilka ansvaret för att ordna social- och hälsojänster fr.o.m. den 1 januari 2021 skulle ha överförts från kommunerna och samkommunerna till 18 landskap som i huvudsak bildats utifrån den nuvarande landskapsindelningen. Avsikten var att också överföra andra uppgifter på landskapens ansvar, bl.a. räddningsväsendets uppgifter och uppgifter inom miljö- och hälsoskydd, regionutveckling och strukturfondsverksamhet samt uppgifter som gäller främjande av näringarna. Behandlingen av regeringspropositionerna om landskaps- och vårdreformen avslutades dock i riksdagen den 8 mars 2019.

Den föregående planen för de offentliga finanserna 2019–2022 utarbetades i överensstämmelse med den dåvarande beredningstidtabellen, enligt vilken reformen skulle träda i kraft den 1 januari 2020, och i planen beaktades finansieringsöverföringar motsvarande överföringarna av uppgifter från kommunerna och samkommunerna och statens olika förvaltningsområden till den statliga finansieringen till landskapen fr.o.m. 2020. Denna plan för de offentliga finanserna grundar sig på gällande och stadfäst lagstiftning och den innehåller inga anslagsändringar till följd av den planerade landskaps- och vårdreformen eller finansiering för att förbereda reformen.

Statsbidragen till kommunerna uppgår till ca 11,5 miljarder euro 2020. Av detta är statsandelen för basservice 9,5 miljarder euro, vilket innebär en ökning på 1,0 miljarder euro jämfört med 2019. Ökningen beror i huvudsak på att den minskning i statsandelen som hänförs till nedskärningen av semesterpenningen upphör 2019, kompensationen i anslutning till konkurrenskraftsavtalet som det beslöts om i planen för de offentliga finanserna våren 2018, justeringen av kostnadsfördelningen mellan staten och kommunerna samt indexförhöjningen och ökningen av kompensationen för förlorade skatteinkomster.

Under 2016–2019 gjordes ingen indexförhöjning statsandelen för kommunal basservice. År 2020 är indexförhöjningen ca 187 miljoner euro. Justeringen av kostnadsfördelningen mellan staten och kommunerna gjordes utifrån de realiserade utgifterna för 2017. Den ökar statsandelen för kommunal basservice med 100,8 miljoner euro och statsandelarna inom undervisnings- och kulturministeriets förvaltningsområde med 11,6 miljoner euro.

På grund av nedskärningar av semesterpenningarna i anslutning till konkurrenskraftsavtalet har kommunernas kostnader sjunkit redan från 2016, eftersom tre fjärdedelar av nedskärningarna av semesterpenningarna 2017 bokfördes som en utgiftsbesparing redan 2016. Till följd av detta minskade kommunernas utgifter 2016 med 236 miljoner euro, och

minskningen av statsandelarna i överensstämmelse med statsandelsprocenten utgör 59 miljoner euro av detta belopp. Eftersom kommunernas basservice redan har minskats separat i anslutning till konkurrenskraftsavtalet kommer kommunerna att kompenseras för denna tilläggsnedskärning på 59 miljoner euro 2020. Samtidigt kompenseras de även för tilläggsnedskärningen i semesterpenningen 2017–2019, detta sker i samband med justering av kostnadsfördelningen 2020–2022. Kompensationen uppgår till sammanlagt 237 miljoner euro.

Av statsandelsanslaget för kommunal basservice kan 10 miljoner euro anvisas för en höjning av kommunernas statsandel enligt prövning. Därtill får 10 miljoner euro användas av anslaget för ekonomiskt stöd för kommunsammanslagningar för sammanslagningsunderstöd enligt prövning för kriskommuner eller kommuner som riskerar att råka i kris. Detta anslag är en överföring från statsandelen för kommunal basservice.

För kommunernas incitamentsystem för digitalisering anvisades 30 miljoner euro i budgeten för 2019 som en överföring från statsandelen för kommunernas basservice. Från och med 2020 är anslaget 40 miljoner euro. Avsikten är att bygga upp incitamentsystemet stegvis där det första steget ska gälla digitaliseringen av kommunens personal- och ekonomiförvaltning och utnyttjandet av robotiserad processautomation i denna.

I den omarbetade hälso- och sjukvårdslagen och i förordningar av statsrådet som utfärdats med stöd av den och som gäller arbetsfördelning och centralisering av vissa uppgifter inom den specialiserade sjukvården samt grunderna för brådskande vård och förutsättningarna för jour inom olika medicinska verksamhetsområden föreskrivs om de uppgifter inom den specialiserade sjukvården som koncentreras till sjukhus med omfattande jour, till enheter med samjour dygnet runt och till fem eller mindre än fem universitetssjukhus. Genom förordning föreskrivs vidare närmare om det antal åtgärder som krävs för vissa operationer som ska centraliseras. Övergångsperioden upphörde enligt lagen och förordningarna vid ingången av 2018 och i fråga om antalet åtgärder som gäller operationer vid utgången av juni 2018. Kommunernas utgifter beräknas till följd av ändringarna minska med 90 miljoner euro 2020 jämfört med 2019. Motsvarande avdrag från statsandelen är 22,8 miljoner euro. Sammanlagt har ändringarna i tiden beräknats minska hälso- och sjukvårdsutgifterna med 350 miljoner euro 2020.

Besparingen från utvecklingen av närstående- och familjevården bedöms öka med 40 miljoner euro 2020 jämfört med 2019 och det motsvarande avdraget från statsandelarna är 10,1 miljoner euro 2020. Sammanlagt har besparingen i tiden beräknats uppgå till 220 miljoner euro 2020.

Reformen av studerandehälsovården för högskolestuderande träder i kraft 2021. I fortsättningen ordnar Folkpensionsanstalten studerandehälsovården för högskolestuderande och tjänsterna produceras av Studenternas hälsovårdsstiftelse. I samband med reformen

utvidgas de tjänster som produceras av Studenternas hälsovårdsstiftelse och som för närvarande omfattar studerande vid högskolor för vetenskaps- och konstutbildning (s.k. universitetsstuderande) till att omfatta också yrkeshögskolestuderande. Reformen sänker kommunernas kostnader för hälso- och sjukvårdstjänster. Till följd av detta minskas statsandelarna för basservice med 32 miljoner euro.

Den ändring av barnskyddslagen som godkänts av riksdagen och som innebär att åldersgränsen för eftervård höjs från 21 till 25 år ökar statsandelarna för kommunal basservice med 12 miljoner euro 2020, 24 miljoner euro 2021, 36 miljoner euro 2022 och 48 miljoner euro 2023.

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

Den nya gymnasielagen, som är grunden för gymnasiereformen, träder i kraft den 1 augusti 2019. Syftet med lagen är att främja införandet av mer omfattande studieperioder och studier över läroämnesgränserna samt utvecklingen av bred kompetens hos de studerande under gymnasiestudierna. Den nya lagen som gäller studentexamen godkändes i riksdagen våren 2019. Grunderna för läroplanen för gymnasieutbildningen kommer att förnyas 2019–2020 och de läroplaner som utarbetas med stöd av de nya grunderna införs i den gymnasieutbildning som inleds hösten 2021. De ändringar som gäller studentexamen träder i kraft fr.o.m. studentskrivningarna hösten 2019.

De merkostnader som ändringen av gymnasielagen medför uppgår till 0,38 miljoner euro 2019 och 0,75 miljoner euro 2020. De ändringar som gäller studiehandledning, stöd för lärandet och högskolesamarbete träder i kraft när de nya läroplanerna tas i bruk hösten 2021. De merkostnader som förslaget innebär uppgår till 4 miljoner euro 2021 och 8,53 miljoner euro fr.o.m. 2022.

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

Integrationsersättningarna till kommunerna minskas med ca 20 miljoner 2020 euro jämfört med 2019. Under de följande åren 2021—2023 sjunker beloppet för

integrationsersättningarna ytterligare, eftersom antalet personer som omfattas av ersättningarna har sjunkit jämfört med bedömningen i planen för de offentliga finanserna våren 2018. Också antalet familjegrupper och andra bostadsenheter som inrättats för vård av och omsorg om barn som vistas i landet utan vårdnadshavare sjunker under de kommande åren, men är fortfarande på en högre nivå än 2015.

Statsbidragen är 11,4 miljarder euro 2021, 11,6 miljarder euro 2022 och 11,9 miljarder euro 2023.

Tabell 14. Statsbidragen till kommuner och samkommuner, mn euro, ramåren enligt prisnivån 2020

	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Kalkylerade statsandelar	9 634	9 547	10 571	10 531	10 751	10 987
FM, statsandelen för basservice	8 577	8 492	9 481	9 442	9 657	9 897
UKM ¹	1 057	1 056	1 090	1 089	1 093	1 090
– därav samkommunerna	993	995	1 010	1 008	1 008	1 008
Övriga statsunderstöd enligt förvaltningsområde, sammanlagt	1 106	997	956	905	885	883
JM	30	20	3	7	7	11
IM	5	5	5	5	5	5
FM	149	43	50	50	50	50
UKM	230	225	204	196	196	196
JSM	6	6	7	6	6	6
KM	40	40	40	40	40	40
ANM	222	222	202	259	255	250
SHM	398	405	431	330	316	316
MM	26	30	15	12	9	9
Statsbidrag sammanlagt	10 740	10 544	11 527	11 436	11 635	11 870

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

Ändringar i beskattningsgrunderna

I inkomstposterna för ramperioden har man beaktat de ändringar i beskattningsgrunderna som det beslutats om i statsminister Sipiläs regeringsprogram och under regeringsperioden. I överensstämmelse med regeringsprogrammet kommer kommunerna att kompenseras för den effekt på skatteintäkterna som regeringens ändringar av skattegrunderna har. En indexjustering som motsvarar den höjda inkomstnivån eller inflationen minskar kommunernas skatteinkomster med uppskattningsvis 215 miljoner euro 2020. Indexjusteringarna ingår som ett tekniskt antagande också i de uppskattade skatteintäkterna 2021—2023.

Landskaps- och vårdreformens grundstötning i mars 2019 har beaktats i inkomstposterna för ramperioden.

Tabell 15. Uppskattning av de effekter ändringarna i beskattningsgrunderna har på kommunernas skatteinkomster

	2020	2021	2022	2023
Indexjusteringen i beskattningen av förvärsinkomster	-215	-202	-195	-195

5 Regeringens åtgärder som gäller kommunerna och åtgärdernas effekter i kommunerna

På grund av att riksdagens mandattid går ut och på grund av regeringsskiftet innehåller kommunekonomiprogrammet våren 2019 inte från regeringens sida några stora nya åtgärder eller riktlinjer som påverkar kommunekonomin. I programmet har dock de åtgärder som ingår i statens första tilläggsbudgetproposition för 2019 beaktats som nya åtgärder till den del de påverkar kommunekonomin.

Utöver de nya åtgärder som påverkar kommunekonomin ingår i detta kapitel en uppskattning av effekterna av statsminister Juha Sipiläs regerings spetsprojekt på kommunekonomin under regeringsperioden och de kommande åren.

5.1 Åtgärderna i tilläggsbudgetpropositionen för 2019

Undervisnings- och kulturministeriet – åtgärdernas effekter i kommunerna

Åtgärder för att bekämpa fenomenet grooming och stärkande av kunnandet om hur man använder sociala medier

För den allmänbildande utbildningen, lärarutbildningen och för verkstadsverksamhet för unga och uppsökande ungdomsarbete anvisas ett tilläggsanslag på sammanlagt 1,8 miljoner euro. Anslaget kan användas för åtgärder för att bekämpa grooming, dvs. att barn och unga lockas och utnyttjas i sexuella syften.

I fråga om den allmänbildande utbildningen riktas tilläggsanslaget till att utveckla verksamhetssätt som kan utnyttjas på riksnivå för att handleda och undervisa barn och unga att vara mer medvetna i sociala medier, förstå sina rättigheter och sina möjligheter att påverka i

situationer där någon lockar dem samt för att öka informationen om vem man kan kontakta och hur om man upplever något otrevligt, skrämmande eller störande i sociala medier.

Social- och hälsovårdsministeriet – åtgärdernas effekter i kommunerna

Barnhusmodellen

Barnhusmodellen, som utvecklats inom LASTA-projektet, utvidgas till resten av landet, först till universitetscentralsjukhusen med början i Uleåborg och Helsingfors, och därefter till de övriga sjukvårdsdistrikten. Inom ramen för barnhusmodellen görs en multiprofessionell utredning i fråga om barn och unga som misstänks vara offer för sexualbrott i en barnvänlig omgivning och säkerställs en trygg tillväxt och utveckling för barnet. I utvecklingsarbetet utnyttjas de verksamhetsmodeller som redan tillämpas i Seri-stödcentren samt den samarbetsmodell som utvecklats vid universitetssjukhusens enheter för rättspsykiatri för barn samt annan verksamhetspraxis. Barnhusen är i huvudsak avsedda för barn och unga under 16 år. Den största utmaningen för närvarande är att bygga upp stödet för unga.

I Uleåborg kartläggs situationen och eventuella utvecklingsåtgärder. Behoven gäller uttryckligen ungdomsarbete och utökande av kunskaper och stöd i skolor och läroanstalter samt rådgivning till och handledning av föräldrar. Som första steg inleds projektet med att etablera barnhusmodellen i Uleåborg med stöd från Institutet för hälsa och välfärd. I tilläggsbudgetpropositionen för 2019 reserveras det 813 000 euro för beredning och inledande av barnhusverksamheten (LASTA) i Uleåborg och Helsingfors. Till utvidgandet av barnhusmodellen till resten av landet har det dessutom reserverats 1,6 miljoner euro 2020 och 2,8 miljoner från och med 2021.

I tilläggsbudgetpropositionen för 2019 anvisas det dessutom 500 000 euro till Uleåborgs stad för stödjande av ett pilotförsök med psykosocialt stöd till barn och unga, med vilket målet är att förebygga sexualbrott mot minderåriga 2019–2020.

Finansiering av läkar- och sjukvårdshelikopterverksamheten

I tilläggsbudgetpropositionen för 2019 och i planen för de offentliga finanserna 2020–2023 begärs riksdagens samtycke till att statsrådet år 2019 till FinnHEMS Oy får donera statsägd aktieförmögenhet till ett värde av 18,5 miljoner euro. Av detta riktas 18 miljoner euro till att bygga två nya baser i Seinäjoki och Kouvola samt till att bygga fasta baser i samband med de nuvarande baserna i Tammerfors och Uleåborg 2019–2022 och 0,5 miljoner euro till att planera en omläggning av produktionssättet 2019. Dessutom kräver underhållet av de två nya baserna 8,8 miljoner euro per år 2022–2023.

5.2 En samlad uppskattning av vilka konsekvenser regeringens spetsprojekt haft för den kommunala ekonomin

Undervisnings- och kulturministeriets förvaltningsområde

Genom **programmet Den nya grundskolan** har modernisering av lärandemiljöerna, digitalisering och de möjligheter som ny pedagogik ger främjats. Lärarutbildningen har reformerats, kompetensen har stärkts och utvecklingsarbetet när det gäller utbildningsanordnarna har understötts.

Den kommunala tutorlärarverksamheten inom den grundläggande utbildningen har under spetsprojektet understötts med sammanlagt 24,3 miljoner euro. Detta omfattar också pilotförsök med tutorlärarverksamhet i gymnasiet för en miljon euro. År 2017 fanns det i grundskolorna 2 289 tutorlärare i mer än 90 procent av kommunerna. Av dessa har utbildningen av närmare 1 900 tutorlärare genomförts med spetsprojektfinansiering. Utbildningsstyrelsens finansiering av tutorlärarverksamheten och den regionala samordningen fortsätter år 2019 med ca 10 miljoner euro.

Inom ramen för programmet Den nya grundskolan har reformen av lärarutbildningen finansierats med 27,7 miljoner euro. Utvecklingsprogrammet för lärarutbildningen har genomförts inom ramen för universitetens, högskolornas och kommunernas gemensamma utvecklingsprojekt. Inom utvecklingsprojekten för lärarutbildningen har det skapats nätverk med kommunerna, varvid projektens resultat och verksamhetsmodeller kan utnyttjas inom småbarnspedagogiken och den grundläggande utbildningen i kommuner. Utbildningsanordnarna har dragit nytta av den fortbildning för personalen inom småbarnspedagogiken och utbildningsväsendet som ordnats inom ramen för projekten. I utvecklingsprogrammet för lärarutbildningen deltar alla universitet och yrkeshögskolor som erbjuder lärarutbildning samt ca 41 procent av kommunerna.

Inom ramen för spetsprojektet har dessutom utvecklandet av försökskulturen när det gäller aktörer inom den grundläggande utbildningen och utbildningsanordnare understötts med ca 8,3 miljoner euro. Med spetsprojektfinansieringen har verksamheten vid Innovationscentret vid Utbildningsstyrelsen inletts. Innovationscentret har till uppgift att främja införandet av en försökskultur, stödja utvecklandet av verksamhetskulturen inom småbarnspedagogiken och utbildningen samt spridningen av innovationer.

Staten har med specialunderstöd inom programmet Den nya grundskolan understött den fortbildning för lärare som kommunen ansvarar för och utvecklandet av lärarnas kompetens samt kollegialt lärande, genomförandet av läroplanen och spridningen av en försökskultur.

Spetsprojektet för tidigareläggning av språkundervisningen har genomförts i samarbete med Utbildningsstyrelsen genom aktiv utvidgning av verksamheten. Utbildningsstyrelsen har 2017–2018 delat ut sammanlagt 8 134 000 euro i statsunderstöd för utbildningsanordnarnas tidigareläggningsprojekt. Det beslut som regeringen fattade vid ramförhandlingarna 2018 om att inleda språkundervisningen i första klass från och med 2020 ändrade spetsprojektverksamhet till verksamhet som strategiskt stöder verkställandet av lagstiftningen och genomförandet av grunderna för läroplanen. Som en del av spetsprojektet beredde man år 2018 inom språkundervisningen en större fortbildningshelhet, som genomförs för att stödja tidigareläggningen av språkundervisningen. Via detta spetsprojekt har det också genomförts undersökningar och utredningar till stöd för ordnandet av tidig språkundervisning. Spetsprojektet har haft mycket bra genomslag, eftersom det har möjliggjort regeringens beslut om tidigareläggning av språkundervisningen och verkställandet av tidigareläggningen inom en snäv tidsram.

Under regeringsperioden genomfördes **spetsprojektet för att reformera yrkesutbildningen**. Genom lagstiftning som trädde i kraft 2018 reformerades yrkesutbildningen i sin helhet. Även examensstrukturen inom yrkesutbildningen reformerades stegvis så att den motsvarar den nya lagstiftningen. Den nya examensstrukturen trädde i kraft i sin helhet vid ingången av 2019. Genom den övergripande reformen av lagstiftningen, finansierings- och styrsystemen och examenssystemet inom yrkesutbildningen skapades det ramar för att kunna svara på de ständigt föränderliga utmaningarna i omvärlden. Övergångstiden för genomförandet av reformen är fem år.

Undervisnings- och kulturministeriet styr anordnarna av yrkesutbildning genom tillstånd att ordna examina och utbildning, genom prestationsbeslut och beslut om strategifinansiering som fattas för att fastställa den årliga finansieringen samt genom informationsstyrning. Anordnarna av yrkesutbildning kan genom det breda serviceutbudet enligt deras nya tillstånd att ordna utbildning snabbt reagera på förändrade kompetensbehov inom deras verksamhetsområden och i rätt tid rikta sina utbildningstjänster på ett sätt som samordnar arbetslivets och individernas behov.

Finansieringen av yrkesutbildningen består till största delen av kalkylerad finansiering och dessutom av en liten andel strategifinansiering, som kan utgöra högst fyra procent av anslaget för yrkesutbildningen. Den kalkylerade finansieringen består av bas-, prestations- och effektivitetsfinansiering. Den nya finansieringsmodellen för yrkesutbildningen kommer i sin slutliga form att införas vid ingången av budgetåret 2022.

Under 2017–2020 genomförs ett omfattande stödprogram för genomförandet av reformen av yrkesutbildningen. Finansieringen av stödprogrammet uppgår till sammanlagt ca 60 miljoner euro, varav 30 miljoner euro utgör tilläggsfinansiering av engångsnatur för 2018 och 2019. Genom utvecklingsprogrammen inom stödprogrammet ses

yrkesutbildningens kärnprocesser och verksamhetsmodeller samt lärandemiljöer över på ett övergripande sätt i syfte att säkerställa att målen för reformen uppnås.

Inom ramen för **spetsprojektet En timme motion om dagen** beviljades det för programmet Skolan i rörelse ett särskilt anslag på sammanlagt 21 miljoner euro för 2016–2018. Anslaget har mestadels riktats till den kommunala ekonomin men även till privata utbildningsanordnare. Under läsåren 2016–2018 beviljades kommunerna och privata utbildningsanordnare understöd för verksamhet som riktar sig till grundskolor. Understödet beviljades också för 50 försöksprojekt för verksamhet som riktar sig till gymnasier och yrkesutbildning. Projektet Skolan i rörelse, som inleddes 2010, har vuxit till en riksomfattande programhelhet som en del av regeringens spetsprojekt inom kompetens och utbildning. För närvarande har 89 procent av alla grundskolor i 287 kommuner registrerat sig som deltagare i programmet Skolan i rörelse. I fortsättningen överförs ansvaret för ordnandet och finansieringen av verksamheten till kommunerna. Utvecklandet av och stödverksamheten för Skolan i rörelse fortsätter på nationell, regional och kommunal nivå. Som fortsättning på spetsprojektfinansieringen utvidgas programmet till programmet Studier i rörelse, som omfattar utbildning på andra stadiet samt pilotprojekt inom småbarnspedagogiken och inom utbildning på högre nivå.

För **spetsprojektet Ungdomsgarantin ändras i riktning mot en kollektiv garanti** beviljades ett särskilt anslag på sammanlagt 10 miljoner euro under 2016–2018, varav ungdomsväsendet vid undervisnings- och kulturministeriet anvisades 5 miljoner euro för kommunernas åtgärder inom det uppsökande ungdomsarbetet. Spetsprojektet har varit en förvaltningsövergripande helhet. En särskild förvaltningsövergripande åtgärd har varit att utveckla och etablera navigatorer i hela Finland. Navigatorerna är multiprofessionella servicepunkter med låg tröskel för dem som är under 30 år. Vid navigatören erbjuds den offentliga, privata och tredje sektorn tillsammans information, rådgivning och andra stöd-tjänster i anslutning till sysselsättning, utbildning, livskompetens och välbefinnande utan tidsbeställning och enligt det individuella behovet. För närvarande finns det navigatorer på 60 orter. Spetsprojektet Ungdomsgarantin ändras i riktning mot en kollektiv garanti har indirekt inverkat på den kommunala ekonomin så att de genomförda åtgärderna har gjort ungdomarnas övergång till utbildning och arbete eller annan verksamhet smidigare, främjat ungdomars delaktighet, funktionsförmåga och livskompetens samt fört samman tjänsteproducenterna till en multiprofessionell enhet.

Kommunikationsministeriets förvaltningsområde

Målet för **spetsprojektet Skapande av en tillväxtmiljö för digital affärsverksamhet** var att skapa gynnsamma förhållanden för digitala tjänster och nya affärsmodeller. Målet var att utnyttja digital information, automatisering och ny kommunikations- och satellitsteknik för att skapa ny affärsverksamhet och nya verksamhetsätt. Målet var samtidigt att säkerställa informationssäkerheten och se informations säkerheten som en konkurrensfördel.

Spetsprojektet inriktade sig framför allt på modernisering av den privata sektorns verksamhetsmiljö, men medförde också nya skyldigheter för kommunerna, särskilt för de behöriga kollektivtrafikmyndigheterna i stadsregionerna. Verkningsuppkomst framför allt av digitaliseringsutvecklingen inom trafiken och trafiktjänsterna. Exempelvis genom lagen om transportservice (320/2017) säkerställs biljett- och betalningssystemens interoperabilitet. Detta för med sig nya krav i fråga om informationssystemen för såväl privata som offentliga tjänsteproducenter.

Lagen om transportservice är snarare en möjliggörande lag, och förpliktar inte som sådan kommunerna att ordna sina trafiktjänster på ett visst sätt. Med hjälp av digitaliseringen är det emellertid möjligt att göra trafiktjänsterna effektivare och hållbarare och höja nivån på de tjänster som erbjuds konsumenterna. Den ändrade lagstiftningen ger kommunerna nya möjligheter att ordna och kombinera trafiktjänster. Främjande av digitalisering i stor skala förutsätter också investeringar i att uppdatera system och öka kompetensen.

I samband med beredningen av energi- och klimatprogrammet har det för åren 2018–2021 anvisats särskild finansiering till ett belopp av 3,5 miljoner euro för att främja digitalisering av de stora stadsregionernas kollektivtrafik och tjänstefiering av trafiken. Det statsunderstöd som beviljas för transportservice i stora stadsregioner har dessutom kopplats till olika utvecklingsåtgärder för transportservice som nämns i intentionsavtalet om markanvändning, boende och trafik. Stöd till kollektivtrafiken i medelstora städer kan beviljas också för utveckling av kollektivtrafikens informations- och betalningssystem. För att främja målen för energi- och klimatstrategin understöds en förändring av människornas mobilitetsvanor med ett tillägg på 2 miljoner euro till spårtrafiken år 2019.

Målet för **spetsprojektet för Smidigare författningar** var att skapa en möjliggörande reglering, avveckla onödiga normer och lätta på den administrativa bördan. Avsikten med spetsprojektets åtgärder var att medborgarnas vardag ska underlättas, konkurrenskraften förbättras och tillträdet till marknaden och digitaliseringen främjas. Avsikten var dessutom att se över verksamhetssätten inom förvaltningsområdena (tillståndsförfaranden, besvär-förfaranden och övergång till anmälningsförfarande). Inom kommunikationsministeriets förvaltningsområde genomfördes spetsprojektet för smidigare författningar genom ämbetsverksreformen inom kommunikationsministeriets förvaltningsområde och genom lagen om transportservice, lagen om stöd för byggande av bredband i glesbygdsområden, lagen om trafiksystem och landsvägar och den nya lagen om enskilda vägar. Exempelvis lagen om transportservice har skapat förutsättningar för uppkomsten av nya trafiktjänster och affärsmöjligheter, vilket för sin del kan synas i kommunerna som en ökning av företagsverksamheten och arbetsplatserna och ökade skatteinkomster.

Arbets- och näringsministeriets förvaltningsområde

Som en del av genomförandet av **spetsprojektet Arbetskraftsförvaltningen reformeras så att den stöder sysselsättningen** genomfördes regionala försök med offentlig arbetskrafts- och företagsservice. Avsikten med försöken var att stödja övergången till landskapsmodellen genom att skapa en grund för en överföring av ansvaret för att ordna arbetskrafts- och företagsservice på landskapen. Ett mål var dessutom att utveckla den sysselsättningsfrämjande servicen för arbetslösa och handlingsmodellerna i samband med serviceproduktionen. Eftersom de nya landskapsorganisationerna vid ikraftträdande av försökslagen ännu inte hade inrättats, och uppgifter som skulle överföras till dem inte hade behandlats på lagnivå, genomfördes försöken inom ramen för den nuvarande förvaltningsstrukturen genom att till kommunerna överföra ansvaret för att tillhandahålla offentlig arbetskrafts- och företagsservice till kundgrupperna i försöket.

Försökskommunernas ansvar omfattade att svara för kundens serviceprocess inklusive hänvisning av kunder till tjänster, dock inte upphandling av tjänster. Till försökskommunerna överfördes under den tid försöket pågick personal samt anslags- och utbildningsplatsresurser, inom ramen för vilka försöksområdena kunde tillhandahålla tjänster tillsammans med kommunens egna tjänster. Försöken avslutades i slutet av 2018. De viktigaste lärdomarna av de regionala försöken hänför sig till samarbete mellan aktörer, samordning av social- och hälso-tjänster samt arbetskrafts- och företagsservice samt personligt bemötande.

Social- och hälsovårdsministeriets förvaltningsområde

Innehållet och verksamhetssätten när det gäller social- och hälsovårdstjänsterna har reformerats inom ramen för regeringens spetsprojekt under 2016–2018. Arbete med denna reform utfördes som en del av regeringens landskaps- och vårdreform. Spetsprojekten fungerade som verktyg för genomförandet av landskaps- och vårdreformen och inom ramen för dem utvecklades kundorienterade verksamhetsmodeller och tjänstehelheter för kommunerna och de framtida landskapen. Spetsprojekten avslutades i slutet av 2018.

Inom **projekthelheten Kundorienterad service** har olika försök och pilotprojekt resulterat i nya kundorienterade tjänster, som har gett kunderna större flexibilitet samt medfört större valfrihet inom social- och hälso-tjänsterna på basnivå.

Försöken med servicesedlar har på ett systematiskt sätt producerat information om kundbeteendet i valfrihetssituationer, rollen och verksamheten för den som ordnar respektive producerar tjänsterna, hur personalen upplever den nya situationen, de ekonomiska verkningarna av verksamhetsmodellen och IKT-systemens funktion. Till försöken med servicesedlar har det anvisats 8,9 miljoner euro, som riktats till kommunerna och samkommunerna. Verksamhetsmodellen för klienters och patienters deltagande gav upphov till en verksamhetsmodell som kan införas i landskapen. Verksamhetsmodellen förankrades och spreds under verksamhetsåret.

I samband med beredningen av det offentliga servicelöftet skapades en för alla landskap avsedd verksamhetsmodell för processen för att bereda ett servicelöfte och modell för servicelöftets struktur.

Elektroniska egenvårdstjänster när det gäller basservicen och den specialiserade sjukvården utvecklades och genomfördes genom pilotförsök inom projekten ODA-omaolo och Virtuella sjukhuset. Med hjälp av nya elektroniska tjänster får medborgarna, klienterna och patienterna samt den yrkesutbildade personalen mångsidiga och kundorienterade tjänster som är lätta att använda. Till projektet har det sammanlagt anvisats ca 13 miljoner euro, som riktats till kommunerna och samkommunerna.

Riktandet av den bosättningsbaserade sociala tryggheten i internationella situationer bereddes i ett lagstiftningsprojekt. I lagen föreskrivs det om förutsättningar som gäller personers bosättning och arbete. Bestämmelserna om arbete och bosättning bildar en helhet tillsammans med övriga förutsättningar för beviljande av förmåner.

Ett försök med basinkomst genomfördes 2017–2018 och de första utvärderingsresultaten fås under 2019.

Projektet Hälsa och välfärd ska främjas och ojämlikheten bli mindre sprider och förankrar god praxis för att stärka levnadsvanorna och den mentala hälsan och minska ensamhet. Arbetet i fråga om välfärd och hälsa riktades på ett lyckat sätt till att förbättra situationen för dem som har det sämst ställt. Kommunerna har inom ramen för detta projekt direkt anvisats ett litet anslag, men på lång sikt kan projektet ha indirekta verkningar på kommunerna.

Inom **projektet Ett program för utveckling av barn- och familjetjänster** utvecklades och infördes en modell med familjecenter, stärktes småbarnspedagogikens och skolans roll när det gäller stödjande av barns och ungas välbefinnande, utvecklades tjänster på specialiserad nivå och främjades en förändring mot en verksamhetskultur som stärker barnets rättigheter och kunskapsbasen. Utvecklingsarbetet fokuserade på en förvaltningsövergripande servicehelhet för barn och unga och i förändringsarbetet deltog utöver aktörer inom den offentliga sektorn även bl.a. företrädare för organisationer och församlingar. Utvecklingsarbetet stärkte det barn- och familjeorienterade perspektivet i tjänsterna och tjänstestrukturerna samt barns, ungas och familjers delaktighet i tjänsterna och i utvecklandet av tjänsterna. Inom alla landskap finns det förändringsagenter som har till uppgift att stödja utvecklingsarbetet. Kommunerna och samkommunerna har anvisats drygt 20 miljoner euro för att genomföra projektet.

I projektet **Hemvården för äldre utvecklas och närståendevården för alla ålderskategorier förbättras** utarbetade förändringsagenterna tillsammans med social- och hälsovårdsaktörerna och andra aktörer inom sitt område planer på landskapsnivå för tjänstehelheter

för äldre. I en del av landskapen fogades planerna till organiseringsplanerna. Försöken inom projektet utmynnade i flera lokala metoder att gå vidare med de verksamhetsmodeller som tagits fram. Dessa började spridas nationellt i samband med beredningen av Åldersstrategin 2030. För projektet har det anvisats ca 20 miljoner euro, som i sin helhet beviljats kommunerna och samkommunerna.

I **projektet Vägar in i arbetslivet för partiellt arbetsföra** förbättrades sakkunnigas kompetens och arbetssätt genom den utbildning för samordnare för arbetsförmågan som ordnades i hela landet. Webbtjänsten Vägar in i arbetslivet (tietyoelamaan.fi) nådde en stor användarkrets. Tjänsten har ca 11 000 användare per månad. Samarbetet med arbetsmarknadens centralorganisationer och funktionshinderorganisationer och social- och hälsovårdsorganisationer blev intensivare och gick framåt. Kommunerna och samkommunerna har anvisats ca 7,5 miljoner euro för genomförandet av projektet.

Genom spetsprojekten har bl.a. följande uppnåtts:

- nationella verksamhetsmodeller
- verksamhetsmodeller som stöder en samordning av tjänster
- nya tjänstehelheter och servicestrukturer
- elektroniska tjänster för medborgare, kunder, patienter och yrkesfolk
- god praxis och verktyg för omfattande användning
- ny verksamhetskultur och stärkande av kompetensen samt
- uppföljnings- och utvärderingsuppgifter från försöken för omfattande användning, bl.a. vid beslutsfattande och lagberedning.

För fortsättning av arbetet med programmet för utveckling av barn- och familjetjänster (LAPE) har det enligt en separat plan anvisats 4,1 miljoner euro. Genom programmet tryggs det att utvecklingen fortsätter och förankras.

Under 2019 genomförs en helhetsutvärdering av de spetsprojekt som samordnats av SHM. I utvärderingen ska de som utvärderar projekten bilda sig en gemensam uppfattning om de genomförda spetsprojekten. Det är svårt att exakt bedöma vilka de faktiska effekterna på den kommunala ekonomin är, utan de kommer eventuellt att konkretiseras delvis först i framtiden.

Miljöministeriets förvaltningsområde

I **spetsprojektet för Vatten- och havsvård** har sju kommuner under tre års tid beviljats behovsprövat understöd till ett belopp på sammanlagt 1,65 miljoner euro för projekt där man genomfört bl.a. ekologiska lösningar för dagvatten och istandsättning av strömmande vatten. Projekten förväntas ha en positiv inverkan på kommunernas livskraft i och med att närmiljön förbättras.

6 Utvecklingsprognosen för den kommunala ekonomin och genomförandet av finansieringsprincipen

Exempel och centrala observationer

- Utgifterna inom den kommunala ekonomin fortsätter att öka med en årlig takt på drygt tre procent under hela ramperioden.
- Den sjunkande arbetslöshetsgraden och ökningen av flaskhalsarna på arbetsmarknaden förorsakar lönetryck på arbetsmarknaden, som antas kunna ses i form av en höjning av inkomstnivån.
- Det ökade servicebehovet inom social- och hälsovårdstjänsterna riktas mot utvecklingen av den kommunala ekonomin under hela ramperioden eftersom landskaps- och vårdreformen föll. Även investeringstrycket inom den kommunala ekonomin förblir stort.
- Verksamhetens och investeringarnas kassaflöde i den kommunala ekonomin uppvisar ett underskott på ca 1,2–1,7 miljarder euro under ramperioden.
- Lokalförvaltningen kommer inte att nå upp till målen för det strukturella saldöt 2019.
- Verksamhetens och investeringarnas negativa kassaflöde 2021–2023 ser ut att öka i alla kommunstorleksgrupper med undantag för kommuner med mer än 100 000 invånare. Det bedöms att utvecklingen är svagast i kommuner med färre än 6 000 invånare. I kommunstorleksgruppen med mer än 100 000 invånare beräknas årsbidraget däremot bli avsevärt större än 2017.
- Antalet kommuner som uppvisar ett underskott beräknas öka nästan varje år och vara på en avsevärt högre nivå än den senaste bokslutsprognosen 2018. Mer än hälften av de kommuner som uppvisar ett underskott är kommuner med färre än 6 000 invånare.
- År 2020 kommer mer än två tredjedelar av kommunerna att drabbas av ett höjningstryck mot skatteprocenten, och för en femtedel av kommunerna kommer trycket att vara mera än 3 procentenheter. Det verkar som att mindre än en femtedel av kommunerna har en kalkylerad möjlighet att sänka skattesatsen, men för nästan hälften av dessa blir denna sänkning lägre än en procentenhet.
- Den viktigaste observationen är att kommunerna differentieras. Utan strukturella reformer hotar kommunernas differentiering att fortsätta i tilltagande takt och liksom hotar skillnaden mellan den högsta och lägsta skatteprocenten att öka.

I detta avsnitt beskrivs utvecklingsutsikterna för hela den kommunala ekonomin 2019-2023 utifrån en kalkyl över utgiftstrycket på den kommunala ekonomin. Finansministeriets ekonomiska avdelning har utarbetat en utvecklingsprognos för den kommunala ekonomin enligt begreppen i både nationalräkenskaperna och kommunernas bokföring så att prognoserna är överensstämmande. Utvecklingsprognosen presenteras i kommunekonominprogrammet i enlighet med begreppen i kommunernas bokföring. Skillnaderna mellan nettokreditgivningen/nettoupplåningen enligt räkenskaperna och verksamhetens och investeringarnas kassaflöde enligt bokföringen förklaras i vårens ekonomiska översikt med hjälp av en konverteringstabell. I utvecklingsprognosen för den kommunala ekonomin har åtgärderna i planen för de offentliga finanserna beaktats. I avsnittet bedöms dessutom i enlighet med kommunallagen de konsekvenser som statens åtgärder har för det finländska fastlandets kommuners finansiella ställning enligt kommunstorleksgrupp samt genomförandet av finansieringsprincipen fram till 2023, och detta görs på basis av utvecklingsprognosen för den kommunala ekonomin.

6.1 Utvecklingsprognosen för den kommunala ekonomin

Läget inom den kommunala ekonomin försämrades avsevärt ifjol. Inkomsterna i den kommunala ekonomin sjönk jämfört med året innan och samtidigt ökade utgifterna i snabbare takt än vad som bedömdes förra hösten. Omkostnaderna fortsätter att öka under hela ramperioden. Förändringen i befolkningens åldersstruktur ökar servicebehovet inom den kommunala ekonomin med cirka 0,5 procent per år. I och med att arbetslöshetsgraden sjunker och flaskhalsarna på arbetsmarknaden ökar uppskattas höjningen av inkomstnivån i samhällsekonomin under de närmaste åren stiga till nära tre procent, vilket även förväntas avspeglar sig som ett utgiftstryck i den kommunala ekonomin. Även investeringsutgifterna fortsätter att öka, eftersom byggandet av sjukhus och skolor samt infrainvesteringarna fortsätter i stor omfattning. Det kommer fortfarande att finnas en stor obalans mellan kommunernas inkomster och utgifter 2020-2023. Därför kommer verksamhetens och investeringarnas kassaflöde, som återspeglar lånebehovet inom den kommunala ekonomin enligt utvecklingsprognosen att uppvisa ett underskott på 1,2 - 1,7 miljarder euro under ramperioden. Kommunernas lånestock ökar snabbt under ramperioden. Räntenivån har på senare år legat på en låg nivå, men på medellång sikt förväntas den småningom stiga. För att säkerställa den kommunala ekonomins stabilitet krävs det strukturella reformer.

I tabell 16 beskrivs utvecklingsprognosen för den kommunala ekonomin 2020-2023. Utvecklingsprognosen har gjorts som en kalkyl över utgiftstrycket och i den beaktas utöver den allmänna ekonomiska utvecklingen och den allmänna befolkningsutvecklingen endast de åtgärder som påverkar den kommunala ekonomin och som redan ingår i planen för de offentliga finanserna. Prognosen inbegriper inte kommunernas och samkommunernas

egna anpassningsåtgärder eller förändringar i kommunernas skattesatser 2020–2023. I utvecklingsprognosen har beaktats att statsminister Sipiläs regerings proposition om landskaps- och vårdreformen föll.

Tabell 16. Den kommunala ekonomins utveckling 2018–2023 enligt kommunernas bokföring, miljarder euro, verkliga priser

	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Resultatbildning						
1. Verksamhetsbidrag	-28,5	-29,4	-30,6	-31,7	-32,9	-34,1
2. Skatteinkomster	22,4	23,8	24,6	25,5	26,3	27,0
3. Statsandelar, driftsekonomin	8,5	8,3	9,3	9,4	9,8	10,2
4. Finansiella intäkter och kostnader, netto	0,3	0,3	0,2	0,1	0,0	-0,1
5. Årsbidrag	2,7	2,9	3,4	3,3	3,2	3,1
6. Avskrivningar	-2,7	-2,8	-2,9	-3,0	-3,1	-3,2
7. Extraordinära poster, netto	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
8. Räkenskapsperiodens resultat	0,0	0,1	0,5	0,3	0,1	-0,1
Finansiering						
9. Årsbidrag	2,7	2,9	3,4	3,3	3,2	3,1
10. Extraordinära poster	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
11. Korrigeringsposter till internt tillförda medel	-0,4	-0,4	-0,4	-0,4	-0,4	-0,4
12. Intern finansiering, netto	2,4	2,6	3,1	2,9	2,8	2,7
13. Investeringar i anläggningstillgångar	-4,8	-5,0	-5,2	-5,2	-5,2	-5,2
14. Finansieringsandelar och försäljningsinkomster	0,9	1,0	0,9	0,9	0,8	0,8
15. Investeringar, netto	-3,8	-4,1	-4,3	-4,3	-4,5	-4,4
16. Finansieringsbehov (intern finansiering–investeringar)	-1,5	-1,5	-1,2	-1,5	-1,6	-1,7
17. Länestock	19,4	21,0	22,2	23,8	25,5	27,2
18. Likvida medel	6,0	6,0	6,0	6,0	6,0	6,0
19. Nettoskuld (lån–likvida medel)	13,4	15,0	16,2	17,7	19,4	21,2

Utgifterna i den kommunala ekonomin

Verksamhetskostnaderna i den kommunala ekonomin ökade enligt preliminära bokslutsprognoser med ca 3,4 procent jämfört med året innan, sammanlagt ca 1,3 miljarder euro. Över hälften av verksamhetskostnaderna i den kommunala ekonomin är personaltgifter, dvs. löner och arbetsgivarens socialskyddsavgifter. Löner och arvoden ökade med drygt 3 procent, dvs. klart mer än de avtalsenliga höjningarna. Även inköpen ökade med drygt 3 procent. Största delen av ökningen av inköpen förändrades av en tilltagande mängd material, tillbehör och varor. Ökningen av verksamhetskostnaderna var klart kraftigare än det uppskattades i utvecklingen av den kommunala ekonomin på hösten. Den sparpotential som den regionala effektiviseringen av den specialiserade sjukvården, utvecklandet av närstående- och familjevården samt förlängningen av arbetstiden enligt konkurrenskraftsavtalet förväntades medföra verkar inte ha realiserats. Verksamhetskostnaderna i den kommunala ekonomin fortsätter att öka 2019–2023.

Trycket på en ökning av verksamhetskostnaderna i den kommunala ekonomin beror på att befolkningens åldersstruktur förändras, vilket ökar utgifterna för vård och omsorg. Eftersom landskaps- och vårdreformen föll riktas trycket på ökningen av utgifterna för social- och hälsovårdstjänster på den kommunala ekonomin också från 2021 och framåt. I kalkylen över utgiftstrycket syns den ökade efterfrågan på kommunala tjänster som beror på befolkningens åldrande som en ökning av inköpen. Det ökade servicebehovet fås från hållbarhetskalkyler i vilka Statistikcentralens befolkningsprognos från november 2018 har beaktats.⁷ Trycket på en ökning av kommunernas utgifter inom den kommunala ekonomin som helhet dämpas av ett minskat behov av utbildningstjänster, vilket är en följd av den sjunkande natalitet. En realisering av de besparingar som fås till följd av det minskade utbildningsbehovet förutsätter att man i de kommuner där behovet av tjänster sjunker dimensionerar antalet daghem och skolor samt personalen inom småbarnspedagogik och undervisning i rask takt i förhållande till de krympande årsklasserna för barn. Det minskade behovet av utbildningstjänster är dock en aning uppmjukad i utvecklingsprognosen, eftersom det bedöms att omdimensioneringen av antalet daghem och skolor realiserar långsammare än i den kalkylerade prognosen.

Under innevarande år ökar verksamhetskostnaderna i den kommunala ekonomin utöver av det ökade behovet av tjänster även som en följd av löneförhöjningarna inom kommunsektorn och av att nedskärningen av semesterpenningen upphör. De avtalsenliga höjningarna inom kommunsektorn ökar den kommunala ekonomins lönebelopp med i genomsnitt 2,4 procent 2019. Å andra sidan dämpas kostnadsökningen av att den resultatbaserade pott som betalades i januari 2019 men bokfördes för 2018 slopas. Detta har en sänkande effekt på ca 0,7 procent på löneutgifterna. Effekten av att nedskärningen av semesterpenningen upphör blir att arbetskraftskostnaderna höjs med uppskattningsvis 1,1 procent redan innevarande år och 0,4 procent 2020. Antalet anställda inom den kommunala ekonomin 2018 var knappt 420 000 personer. I utvecklingsprognosen bedöms antalet anställda minska en aning fram till 2020 och därefter bli kvar på nivån för 2020 under hela ramperioden. Den beräknade minskningen av antalet anställda 2019 och 2020 beror bl.a. på bolagiseringar samt på diskretionära åtgärder av Juha Sipiläs regering som ingår i utvecklingsprognosen och vars effekt beräknas bli försenad och utfalla de nämnda åren.

Statsminister Sipiläs regering eftersträvade genom åtgärder enligt bilaga 6 till regeringsprogrammet betydande sparåtgärder i den kommunala ekonomin. Finlands kommunförbund har utifrån sin enkätundersökning som offentliggjordes i augusti 2018 bedömt att största delen av de besparingar som eftersträvades genom centraliseringen av den specialiserade sjukvården och utvecklingen av närstående- och familjevården inte ännu har

⁷ Ändringen av servicebehovet föranleds av befolknings- och åldersstrukturen. I kalkylerna utgår man från att åldringarnas behov av service delvis flyttas framåt i tiden i och med att livslängden ökar (hälften av tilläggslevnadsåren är friska).

realiserats. I utvecklingen av den kommunala ekonomin har antagits att åtgärder enligt bilaga 6 i statsminister Sipiläs regeringsprogram ännu kan ge besparingar från effektiviseringen av den specialiserade sjukvården och utvecklingen av närstående- och familjevården. Anpassningsåtgärder enligt bilaga 6 ingår kumulativt i utvecklingsprognosen till ett belopp av 150 miljoner euro 2019–2020. Omkostnaderna fortsätter att öka med en årlig takt på drygt tre procent under hela ramperioden. Den gynnsamma sysselsättningsutvecklingen och den sjunkande arbetslöshetsgraden som närmar sig nivån för den strukturella arbetslösheten försämrar det ansträngda läget på arbetsmarknaden, vilket leder till ett större tryck på löneförhöjningar och skapar inom ekonomin flaskhalsar i tillgången på arbetskraft. Det här beräknas leda till att inkomstutvecklingen i samhällsekonomin når upp till en genomsnittlig nivå på ca 3 procent för 2000-talet.

Det ansträngda läget på arbetsmarknaden syns redan inom kommunsektorn eftersom arbetsgivarna enligt arbets- och näringsministeriets yrkesbarometer har brist bl.a. på sakkunniga inom social- och hälsovårdssektorn.

Även byggnads- och infrainvesteringar ökar kommunernas utgifter under de närmaste åren. Utifrån kommunernas och samkommunernas senaste insamling av budget- och planuppgifter är investeringstrycket inom den kommunala ekonomin mycket stort. Sjukhus och skolor byggs fortfarande i snabb takt och även infrainvesteringarna i tillväxtcentrumen fortsätter i stor omfattning. Nettoinvesteringarnas ökning beräknas vara som snabbast under innevarande år men den kommer att vara på en hög nivå under hela ramperioden.

Inkomsterna i den kommunala ekonomin

Över hälften av inkomsterna i den kommunala ekonomin består av skatteinkomster. Trots det gynnsamma konjunkturläget i ekonomin minskade kommunernas skatteinkomster 2018 jämfört med året innan, vilket bl.a. berodde på ovanligt stora skatteåterbärningar, justeringen nedåt av kommunernas utdelning och samfundsskattens stora engångspost 2017. Under innevarande år ökar skatteinkomsterna snabbt. Kommunalskatteinkomsterna uppskattas öka med över 6 procent. Förändringen jämfört med 2018 ökar bl.a. på grund av den ökade lönesumman, ovanligt stora skatteåterbärningar det föregående året samt en ökning av engångsnatur av skatteinkomsterna med ca 150 miljoner euro, som härrör från övergången till slutförande av beskattningen vid olika tidpunkter för enskilda skattskyldiga. Till följd av detta tidigareläggs betalningen av kvarskatt, vilket ökar skatteinkomsterna för 2019. Dessutom steg den genomsnittliga kommunalskattesatsen vid ingången av 2019 med 0,04 procentenheter till 19,88 procent. Förändringarna i kommunalskattesatsen ökar kommunernas skatteinkomster med ca 40 miljoner euro. Från och med ingången av 2020 ökar kommunernas skatteinkomster under ramperioden med i medeltal drygt 3 procent per år. Ökningen av skatteinkomsterna upprätthålls av bl.a. en högre inkomstnivå.

De statsandelar som kommunerna fick minskade 2018 med ca 0,6 procent, vilket bl.a. beror på den negativa justeringen av kostnadsfördelningen och de nedskärningar i statsandelarna som hänför sig till bilaga 6 till regeringsprogrammet. Statsandelarna fortsätter att minska 2019. Justeringen av kostnadsfördelningen mellan staten och kommunerna utifrån de faktiska kostnaderna för 2016 minskar statsandelen för kommunal basservice med drygt 200 miljoner euro. I överensstämmelse med regeringsprogrammet görs det ingen indexhöjning i kommunernas statsandelar 2019. Däremot ökar statsandelarna avsevärt 2020. Största delen av ökningen i statsandelen beror på att giltighetstiden för de temporära lagar som hänför sig till konkurrenskraftsavtalet går ut. När konkurrenskraftsavtalet löper ut 2019 kommer också den minskning i statsandelen för kommunal basservice som gjorts på grund av konkurrenskraftsavtalet att upphöra vad gäller besparingen i semesterpenningen (315 miljoner euro). Konkurrenskraftsavtalet har beskurit statsandelen delvis dubbelt genom justeringen av kostnadsfördelningen. Kommunerna kommer i fråga om 2019–2022 att kompenseras för denna dubbla nedskärning enligt konkurrenskraftsavtalet i en post 2020 (237 miljoner euro). Utöver att konkurrenskraftsavtalet löper ut upphör också den temporära frysningen av indexhöjningarna som gällde åren 2016–2019. År 2020 är den förväntade förändringen i statsandelsindexet 2,7 procent. Dessutom ökar statsandelen bl.a. till följd av justeringen uppåt av kostnadsfördelningen utifrån de faktiska kostnaderna 2017 med ca 100 miljoner euro. Under ramperioden ökar statsandelarna förutom genom indexjusteringen också genom kompensationen till kommunerna för förlorade skatteinkomster.

Verksamhetsintäkterna i den kommunala ekonomin ökade 2018 med ca 2,3 procent jämfört med året innan. Ökningen dämpades av att avgiftsinkomsterna minskade, vilket bl.a. berodde på att klientavgifterna inom småbarnspedagogiken sänktes för familjer med små och medelstora inkomster. Verksamhetsintäkterna i den kommunala ekonomin uppskattas enligt utvecklingsprognosen öka med i genomsnitt 2 procent per år 2020–2023. Till ramperioden hänför sig inga åtgärder som skulle ändra verksamhetsintäkterna i väsentlig grad. År 2020 dämpas stöden och understöden bl.a. av att statsunderstöden för ordnande av tjänster för personer som får internationellt skydd minskar med 20 miljoner euro.

Kommunernas skatteinkomster

Kommunernas skatteinkomster utgörs av kommunal-, fastighets- och samfundsskatt. Kommunalskatten har i genomsnitt stått för ca 84 procent av skatteinkomsterna, fastighetsskatten för ca 8 procent och samfundsskatten för ca 8 procent. Kommunernas skatteinkomster uppskattas bli sammanlagt cirka 23,8 miljarder euro 2019. Jämfört med året innan ökar skatteinkomsterna med drygt 6 procent. Ökningen av skatteinkomsterna kan förklaras med den gynnsamma inkomst- och sysselsättningsutvecklingen. Det förutspås att skatteinkomsterna ökar med 3,2 procent 2020. I tabell 17 presenteras den faktiska utvecklingen av kommunernas skatteinkomster (uppgifterna i bokslutsprognosen för 2018) och en

prognos för 2019–2023. I prognosen beaktas utvecklingen av skattebasen i enlighet med makroprognosen för samhällsekonomin samt de kända ändringarna i skattegrunderna.

Lönernas andel av kommunalskattebasen är ca 68 procent, pensionernas andel ca 24 procent och de övriga inkomsternas andel, bl.a. dagpenningens, ca 8 procent. Befolkningsstrukturens och sysselsättningens utveckling har en avgörande betydelse för de enskilda kommunernas skattebas och på så sätt för inkomstbildningen. I det följande behandlas enligt skatteslag vilka konsekvenser lagändringarna har för kommunernas skatteinkomster under ramperioden. I texten hänvisas det till prognossiffrorna i tabellen. Kommunerna kompenseras enligt nettobelopp för de konsekvenser som ändringarna i beskattningsgrunderna har för skatteintäkterna. För samfundsskattens del görs compensationerna inom skattesystemet på så sätt att utdelningen ändras, och i övrigt görs compensationerna i huvudsak via kommunernas statsandelssystem.

Tabell 17. Kommunernas skatteinkomster 2019–2023, enligt kommunernas bokföring, mn euro

	2019	2020	2021	2022	2023
Kommunalskatt	19 938	20 604	21 417	22 129	22 810
Samfundsskatt	1 965	2 029	2 122	2 199	2 257
Fastighetsskatt	1 897	1 923	1 948	1 966	1 979
Totalt	23 800	24 556	25 487	26 294	27 046
Den genomsnittliga kommunalskattesatsen	19,88	19,88	19,88	19,88	19,88
Kommunernas andel av intäkterna från samfundsskatten	31,30	31,33	31,33	31,33	31,33

A. Kommunalskatt

Intäkterna från kommunalskatten uppskattas 2019 bli ca 19,9 miljarder euro, vilket är ca 1 170 miljoner euro mer än 2018. Skattelättnaderna enligt regeringsprogrammet samt inkomst- och sysselsättningsutvecklingen inverkar på kommunalskatteintäkterna. Höjningen av löntagarnas avgifter leder till en smalare kommunalskattebas, eftersom avgifterna med undantag för sjukvårdspremien kan dras av i beskattningen. Dessutom krymper kommunalskattebasen till följd av indexfrysningen av de förmåner som är bundna till folkpensionsindexet 2018–2019. Indexet är också kopplat till kommunalbeskattningens pensionsinkomstavgifter, som likaså minskar, vilket innebär att den minskning av skattebasen som beror på indexfrysningen eller indexnedskärningen emellertid inte minskar kommunalskatteintäkterna, utan till och med ökar dem. Eftersom ändringarna i indexutvecklingen inte är ändringar i beskattningsgrunderna påverkar åtgärden inte heller compensationen av skatteinkomster till kommunerna. Ändringar i beskattningsgrunderna är däremot sådana indexjusteringar enligt den höjda inkomstnivån eller inflationen som beaktas i prognoskalkylen och som ska göras årligen i beskattningen av förvärvsinkomster.

Kommunerna kompenseras således för skattebortfall som beror på indexjusteringarna. Justeringen för 2020 som kompenserar för höjningen av inkomstnivåindexet minskar intäkterna av kommunalskatten med 215 miljoner euro; 202 miljoner euro 2021; 195 miljoner euro 2022 och 195 miljoner euro 2023.

B. Samfundsskatt

Kommunernas intäkter från samfundsskatten beräknas uppgå till 2,0 miljarder euro 2019. Den ändring som gäller sloandet av indelningen av förvärvskällor för samfund och som träder i kraft 2020 uppskattas minska intäkterna från samfundsskatten med ca 11 miljoner euro på årsnivå. Den ändring av bestämmelserna om ränteavdragsbegränsningen som trädde i kraft 2019 väntas ytterligare öka intäkterna från samfundsskatten med ca 4 miljoner euro 2020. Effekterna av en ändring som grundar sig på direktivet om beskattning av gränsöverskridande hybridarrangemang och som träder i kraft 2020 har i detta skede bedömts vara små. Till följd av compensationerna påverkar dessa ändringar inte kommunernas intäkter från samfundsskatten. Prognosen för intäkterna av samfundsskatten bygger på den samfundsskatt som fastställt vid den senast verkställda beskattningen och ändras i enlighet med den beräknade resultatutvecklingen. Förändringen i resultatutvecklingen beräknas främst med hjälp av förändringen i rörelseöverskottet i nationalräkenskaperna. Rörelseöverskottet uppskattas öka med i genomsnitt 3,9 procent 2020–2023.

C. Fastighetsskatt

Intäkterna från fastighetsskatten är ca 1,9 miljarder euro 2019. Under ramperioden beräknas skatteintäkterna öka med i genomsnitt ca 1,1 procent årligen. Enligt regeringsprogrammet ska fastighetsskatten höjas under regeringsperioden så att skatteintäkterna ökar med sammanlagt 100 miljoner euro. Höjningarna har genomförts så att intäkterna ökade med ca 75 miljoner euro 2017. Det har för 2018–2019 inte fattats några beslut som väsentligt påverkar skatteintäkterna. Projektet för utveckling av fastighetsskatten pågår fortfarande. Nästa steg är att förnya metoderna för värdering av både mark och byggnader. Beskattningsvärdena enligt det nya systemet tas i bruk i fastighetsbeskattningen för 2022.

6.2 Trycket på att anpassa ekonomin, enligt kommunstorleksgrupp

Enligt kommunallagen ska kommuneconomiprogrammet innehålla en bedömning av förändringarna i kommunernas strukturella saldo både med beaktande av utvecklingen i hela landet och enligt kommunstorleksgrupp. Balansen i kommunernas finansiering beskrivs i kommuneconomiprogrammet med hjälp av begreppet verksamhetens och investeringarnas kassaflöde. Enklare uttryckt beskriver detta nyckeltal trycket på att öka lånestocken

(negativt nyckeltal) eller den kalkylerade möjligheten till bl.a. låneamorteringar eller sänkningar av skattesatsen (positivt nyckeltal).

I tabellerna 18–19 presenteras kommunernas strukturella saldo per storleksgrupp samt en kalkyl över trycket på att höja inkomstskattesatsen. Kalkylerna grundar sig på kommunspecifika uppskattningar, som finansministeriet gjort utgående från utvecklingen i hela landet, av utvecklingen av skatteinkomsterna och statsandelarna samt av den skatteinkomstbaseade utjämningen av statsandelar. Verksamhetsbidraget och de finansiella intäkterna och kostnaderna för alla kommuner bildas utifrån den uppskattade genomsnittliga procentuella förändringen i hela landet. Med avvikelse från detta har man i kalkylerna för 2019 använt de siffror för verksamhetsbidraget som samlades in genom en budgetrelaterad enkät i alla kommuner i början av 2019. De kommunspecifika åtgärder som inverkar på verksamhetsbidraget har inte beaktats andra år, vilket i synnerhet i slutet av granskningsperioden kan medföra stora skillnader jämfört med de faktiska siffrorna. När det gäller nettoinvesteringar har man åren 2019 och 2020 använt de siffror som kommunerna lämnat genom ovan nämnda budgetrelaterade enkät. De andra åren har den beräknade procentuella förändringen i fråga om investeringarna i hela landet använts. Det har inte gjorts några ändringar i kommunalskattesatserna. Samkommunerna har inte tagits med i prognosmodellen.

I kalkylerna över utgiftstrycket presenteras kommunernas resultaträkningar, som innehåller uppskattningar av verksamhetsbidraget, planenliga avskrivningar och nedskrivningar, skatteinkomster samt statsandelar. Statsandelarna för undervisnings- och kulturverksamheten för 2020–2023 baserar sig på de senaste tillgängliga uppgifterna. Närmare beskrivningar av metoderna för bedömning av verksamhetsbidraget, skatteinkomster och statsandelar och de antaganden som tillämpats finns i en separat beskrivning av det material och de metoder som använts vid beräkningarna⁸.

Trycket på en ekonomisk anpassning är stort i nästan alla kommunstorleksgrupper

Verksamhetens och investeringarnas kassaflöde (den finansiella balansen) varierar stort mellan kommunstorleksgrupperna under de år som granskas (tabell 18).

⁸ Kalkyler över utgiftstrycket enligt kommun – Beskrivning av bedömningsmetoderna

Tabell 18. Uppskattning av kommunernas kalkylerade avvikelser från finansiell balans (verksamhetens och investeringarnas kassaflöde) 2018–2023 enligt kommunstorleksgrupp, mn euro och euro/invånare*

Verksamhetens och investeringarnas kassaflöde	Mn euro						euro/invånare					
	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Mer än 100 000 inv., tot. 2 146 645 inv. och 9 kommuner	-216	-467	-233	-269	-172	-128	-100	-214	-106	-121	-77	-57
40 001–100 000 inv., 1 014 830 inv. och 17 kommuner	-283	-275	-255	-322	-350	-399	-277	-268	-248	-312	-339	-385
20 001–40 000 inv., 821 947 inv. och 30 kommuner	-238	-287	-325	-381	-409	-454	-288	-346	-391	-457	-490	-544
10 001–20 000 inv., 610 114 inv. och 42 kommuner	-195	-221	-243	-285	-313	-351	-317	-359	-395	-463	-508	-570
6 001–10 000 inv., 456 905 inv. och 58 kommuner	-58	-129	-116	-152	-183	-221	-128	-283	-256	-336	-407	-492
Färre än 6 000 inv., 433 200 inv. och 139 kommuner	-62	-166	-144	-193	-234	-280	-144	-386	-339	-456	-558	-667
Fastlandsfinlands kommuner sammanlagt	-1 053	-1 544	-1 316	-1 600	-1 662	-1 832	-191	-279	-237	-287	-297	-327

* I tabellen används kommunindelningen 2019 och invånarantalen 31.12.2017

Verksamhetens och investeringarnas kassaflöde bedöms bli betydligt svagare på riksnivå 2019. Detta beror till stor del på att särskilt statsandelarna minskar, till följd av vilket årsbidraget ökar mindre jämfört med investeringarna. Detta märks särskilt i kommunstorleksgruppen med färre än 6 000 invånare. I denna grupp minskar statsandelarna mest och skatteinkomsterna ökar minst när man ser till euro/invånare. Situationen bedöms bli bättre i flera kommunstorleksgrupper 2020, eftersom statsandelarna ökar bra i alla grupper samtidigt som ökningen av skatteinkomsterna stöder denna utveckling. Den positiva utvecklingen märks i synnerhet i de mindre kommunstorleksgrupperna och i gruppen med mer än 100 000 invånare. Däremot försvagas situationen i kommunstorleksgrupperna med 20 000–40 000 invånare och 10 000–20 000 invånare på grund av nettoinvesteringarnas stora ökning jämfört med de andra kommunstorleksgrupperna.

Verksamhetens och investeringarnas negativa kassaflöde 2021–2023 ser ut att öka i alla kommunstorleksgrupper med undantag för kommunstorleksgruppen med mer än 100 000 invånare. Framför allt i de små kommunstorleksgrupperna beräknas inte heller ökningen av skattefinansieringen räcka till för att täcka den beräknade försämringen av verksamhetsbidraget, eftersom investeringarna samtidigt ökar. Enligt uppskattningarna kommer årsbidraget

jämfört med 2018 att förbättras fram till 2023 i alla kommunstorleksgrupper med mer än 10 000 invånare. I kommunstorleksgruppen med mer än 100 000 invånare beräknas årsbidraget t.o.m. bli avsevärt större än 2017. Däremot beräknas årsbidraget i kommunstorleksgruppen med färre än 6 000 invånare bli klart sämre än i de andra grupperna. I slutet av ramperioden beräknas förändringen i årsbidraget vara svagast i kommunstorleksgruppen med färre än 6 000 invånare. I denna grupp blir årsbidraget negativt redan 2022, vilket framför allt beror på att ökningen av skattefinansieringen är svagare än genomsnittligt. Verksamhetens och investeringarnas kassaflöde försvagas i de mindre kommunstorleksgrupperna också av att kommunerna beräknas investera på en nivå som motsvarar genomsnittet i hela landet.

Prognoserna visar att verksamhetens och investeringarnas kassaflöde är negativt i alla kommunstorleksgrupper varje år som granskas. I kommunstorleksgruppen med mer än 100 000 invånare är läget redan 2021 avsevärt bättre än i de andra kommunstorleksgrupperna. Detta innebär även att trycket på att öka lånebeloppet beräknas bli betydligt lägre per invånare än i de andra kommunstorleksgrupperna. Lånestocken ökar enligt prognosen mest i kommunstorleksgruppen med färre än 6 000 invånare.

En bidragande orsak till att utvecklingen i kommunstorleksgruppen med mer än 100 000 invånare är bättre än i de andra grupperna är att verksamhetsbidraget beräknas öka minst i denna grupp under ramperioden. Dessutom beräknas skattefinansieringen öka kraftigast i de största kommunerna, när utvecklingen granskas utifrån måttet euro/invånare. Verksamhetens och investeringarnas kassaflöde påverkas dessutom av att investeringarna i slutet av ramperioden beräknas öka ytterst lite.

Tabell 19. Uppskattning av kommunernas kalkylerade avvikelser från finansiell balans (verksamhetens och investeringarnas kassaflöde) och av det kalkylerade trycket på att höja skattesatsen som den finansiella balansen medför enligt kommunstorleksgrupp 2020–2023

Det kalkylerade trycket på att höja skattesatsen (%)	2020	2021	2022	2023
Mer än 100 000 inv., 2 146 645 inv. och 9 kommuner	0,50	0,21	0,13	0,09
40 001–100 000 inv., 1 014 830 inv. och 17 kommuner	1,40	0,74	0,78	0,87
20 001–40 000 inv., 821 947 inv. och 30 kommuner	2,10	1,01	1,06	1,14
10 001–20 000 inv., 610 114 inv. och 42 kommuner	2,40	1,18	1,26	1,38
6 001–10 000 inv., 456 905 inv. och 58 kommuner	1,61	0,89	1,05	1,24
Färre än 6 000 inv., 433 200 inv. och 139 kommuner	2,40	1,38	1,64	1,93
Fastlandsfinlands kommuner sammanlagt, utgångsnivå 19,87 %	1,21	0,54	0,54	0,58

I tabell 19 bör det beaktas att trycket på att höja skattesatsen uppkommer till följd av den ekonomiska situationens utveckling det föregående året. Således märks förändringarna i verksamhetens och investeringarnas kassaflöde (tabell 18) i trycket på att höja skattesatsen med ett års fördröjning.

Det största kalkylerade trycket på att höja inkomstskattesatsen 2020 finns i kommunstorleksgruppen med färre än 6 000 invånare. Även i andra kommungrupper finns det tryck på att höja skattesatsen. Under hela ramperioden är det lägst i kommunstorleksgruppen med mer än 100 000 invånare. Enligt utvecklingsprognosen ser situationen ut att bli något bättre 2021, men åter försämras under de sista åren av ramperioden. Trycket på att höja skattesatsen beräknas variera mycket mellan olika kommunstorleksgrupper. Med undantag för den största kommunstorleksgruppen är det kalkylerade trycket på att höja skattesatsen i de andra kommunstorleksgrupperna högre än i landet i genomsnitt. Ju mindre kommunstorleksgrupp, desto högre är trycket. Det största trycket på att höja inkomstskattesatsen finns varje år i den minsta kommunstorleksgruppen.

När skillnaderna mellan olika kommunstorleksgrupper och trycket på att höja skattesatsen granskas bör man beakta att intäkterna från höjningen av skattesatsen varierar enligt kommun och kommunstorleksgrupp. I kommunstorleksgruppen med färre än 6 000 invånare är intäkterna från en skattesats på 1 procent ca 140 euro/invånare och i gruppen med mer än 100 000 invånare ca 200 euro/invånare 2019. Allmänt sett kan man säga att ju större kommunstorleksgrupp, desto större är intäkterna från skattesatsen per procentenhet.

Antalet kommuner med negativt årsbidrag och underskott beräknas öka

Enligt uppgifterna i bokslutsprognoserna fanns det 38 kommuner med negativt årsbidrag 2018, vilket är det högsta sedan 2012. Antalet kommuner med negativt årsbidrag beräknas minska 2019–2020, men antalet ser ut att börja öka redan 2021 och samma utveckling fortsätter ända till 2023 (tabell 20).

Kommunerna med ett negativt årsbidrag är oftast kommuner med ett litet invånarantal. Under de senaste åren har cirka 65 procent av kommunerna med ett negativt årsbidrag varit kommuner med färre än 6 000 invånare och nästan alla har varit kommuner med färre än 20 000 invånare. Enligt den senaste prognosen kommer största delen av alla kommuner med ett negativt årsbidrag 2019–2023 att vara kommuner med färre än 6 000 invånare. År 2019 kommer något över 80 procent av dessa kommuner att vara kommuner med färre än 6 000 invånare och år 2023 över 60 procent. I kommunstorleksgruppen med 6 000–10 000 invånare ökar antalet kommuner med negativt årsbidrag stadigt under ramperioden. År 2023 utgör dessa kommuner redan något över 20 procent av alla kommuner med negativt årsbidrag.

Även om antalet kommuner med negativt årsbidrag i början av granskningsperioden är litet, så beräknas antalet kommuner som uppvisar underskott öka nästan varje år och ligga på en avsevärt högre nivå än i den senaste bokslutsprognosen 2018. Mer än hälften av de kommuner som uppvisar ett underskott ser ut att vara kommuner med färre än 6 000 invånare, dessutom hör var fjärde kommun till kommunstorleksgruppen med 6 000–10 000 invånare.

Med tanke på utvärderingsförfarandet för kommuner som befinner sig i en särskilt svår ekonomisk ställning (det s.k. kriskommunförfarandet) leder den ovannämnda utvecklingen enligt koncernboksluten för 2017 och 2018 till att två till tre kommuner på basis av underskott i balansräkningen (underskottskriteriet är -500 och -1 000 euro/invånare två år i följd) eventuellt kommer att omfattas av förfarandet 2019. Antalet kommuner som börjar omfattas av utvärderingsförfarandet bedöms öka 2020–2023. I enlighet med 110 § i kommunallagen ska kommunerna dessutom täcka ett underskott i balansräkningen för 2015 senast 2020, eller om det uppgick till mer än 500 euro/invånare senast 2022. Enligt utvecklingsprognosen kan ca tio kommuner komma att omfattas av utvärderingsförfarandet 2020 när det slutliga bokslutet för 2019 godkänns.

Tabell 20. Antal kommuner med negativt årsbidrag och underskott 2015-2023*

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Negativt årsbidrag, st.	13	14	4	38	21	34	52	78	114
Underskott i balansräkningen, st.	48	36	23	37	47	60	60	107	131

*Åren 2020–2023 används kommunindelningen 2019

6.3 Genomförandet av finansieringsprincipen

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

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

Det är svårt att exakt fastställa hur finansieringsprincipen genomförs. Kommunernas olika ekonomiska utgångslägen, stora skillnaderna i kostnads- och inkomststrukturer, variationer i servicenivån samt skillnader i antalet icke-lagstadgade uppgifter och befolkningsstrukturen och i den uppskattade förändringen av den gör jämförelsen mycket svår. Av de

orsaker som nämns ovan har man inte lyckats utveckla något entydigt och enkelt förfarande för att bedöma genomförandet av finansieringsprincipen. Ett förhållningssätt, visserligen mycket mekaniskt, till genomförandet av finansieringsprincipen är att uppskatta det ekonomiska tryck på att höja kommunernas inkomstkattesatser som de åtgärder som staten beslutat om medför. 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 kommunekonomiprogrammet bedöms genomförandet av finansieringsprincipen genom en granskning av avvikelserna från den finansiella balansen i enskilda kommuner (verksamhetens och investeringarnas kassaflöde) så att kommunens skattesats beskriver avvikelserna. Kalkylerna grundar sig på den utvecklingsprognos för den kommunala ekonomin som presenteras i kommunekonomiprogrammet.

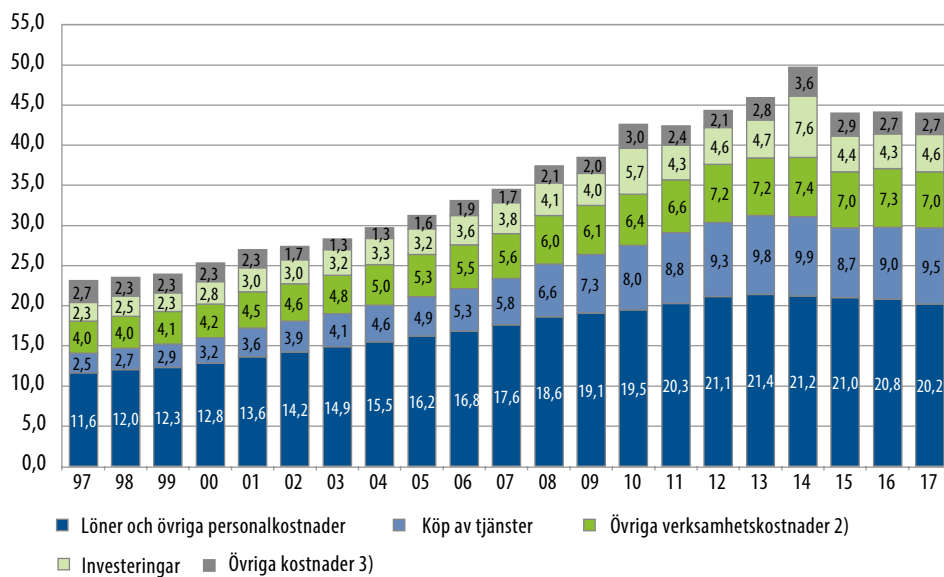
Enligt den kommunspezifika kalkylen över trycket att höja skattesatsen finns det fortfarande mycket stora skillnader i kommunernas möjligheter att balansera sin ekonomi (tabell 21). År 2020 kommer det att finnas ett kalkylerat tryck på att höja inkomstkattesatsen i mer än två tredjedelar av kommunerna, och i en femtedel av kommunerna kommer det att finnas ett tryck på att höja skattesatsen med mer än 3 procentenheter. I mindre än en femtedel av kommunerna tycks det emellertid finnas en kalkylerad möjlighet att sänka skattesatsen, men hos ungefär hälften av dessa är denna sänkingsmöjlighet mindre än en procentenhet. Från och med 2021 ser situationen ut att bli sämre, men hos en liten grupp kommuner finns det fortfarande en kalkylerad möjlighet att sänka inkomstkattesatsen.

Tabell 21. Kalkylerat tryck på att höja och möjlighet att sänka inkomstkattesatsen 2020–2023

%-enheter	2020	2021	2022	2023
	antal kommuner	antal kommuner	antal kommuner	antal kommuner
Förhöjningstryck över 3	82	104	127	149
Förhöjningstryck 2–3	44	56	54	47
Förhöjningstryck 1–2	58	48	41	36
Förhöjningstryck 0–1	44	41	30	21
Förhöjningstryck, sammanlagt	228	249	252	253
Möjlighet till sänkning 0–1	30	23	23	23
Möjlighet till sänkning 1–2	27	15	13	11
Möjlighet till sänkning 2–3	9	7	7	7
Möjlighet till sänkning över 3	1	1	0	1
Möjlighet till sänkning, sammanlagt	67	46	43	42
Sammanlagt	295	295	295	295
Förändring i lånestocken, mn euro	1 316	1 600	1 662	1 832

Den ovannämnda kalkylen innebär inte att en våg av sådana höjningar av skattesatserna faktiskt äger rum, utan det beskriver sammantaget förändringstrycket i förhållande till en enskild ekonomisk variabel som kommunerna kan besluta om. Utifrån utvecklingsprognosen för den kommunala ekonomin ökar kommunernas finansieringstryck under 2019, men i kalkylerna har man inte kunnat beakta bl.a. kommunernas egna beslut om inkomster, utgifter eller anpassningsåtgärder. Därmed blir det strukturella saldoutvecklingen sannolikt bättre än den kalkylerade utvecklingen. Den viktigaste iakttagelsen är att det finns stora skillnader mellan de olika kommunerna. Utan strukturella reformer hotar kommunernas differentiering att fortsätta i tilltagande takt. Även skillnaderna i skattesatserna hotar att växa, eftersom det största trycket att höja skattesatsen finns i små kommuner med en svag åldersstruktur och hög skattesats, där möjligheterna till utgiftsanpassning är mindre och till stor del har utnyttjats.

Bilaga 1. Utvecklingen av kommunernas driftskostnader 1997–2017



Figur: Finlands Kommunförbund; Uppgifter: Statistikcentralen

- 1) Externa totalutgifter enligt resultaträkningen och finansieringsanalysen.
 - Investeringar och övriga utgifter inkluderar år 2010 poster i anslutning till bildandet av samkommunen Helsingforsregionens miljötjänster.
 - Bolagiseringar av kommunala affärsverk och yrkeshögskolor påverkar beloppen 2014 och 2015.
 - På grund av statistikreformen är åren 2015 och 2016 inte direkt jämförbara med tidigare år.
- 2) Bland annat materialköp, understöd och hyror.
- 3) Bland annat räntekostnader och amorteringar på lån, övriga finansiella kostnader samt utlåning.

Bilaga 2. Utvecklingen av nettokostnaderna för kommunernas tjänster enligt uppgiftsområde 2015–2017

Nettokostnaderna för kommunernas driftsekonomi (primärkommuner i Fastlandsfinland)	Nettokostnader mn euro (verksamhetskostnader + avskrivningar - verksamhetsintäkter)			Förändring från föregående år, %	
	2015	2016	2017	2016	2017
Allmän förvaltning sammanlagt	617 050	603 284	571 804	-2 %	-5 %
Anstalts- och familjevård inom barnskydd	672 705	675 432	717 687	0 %	6 %
Öppen vård inom barnskyddet	250 686	249 424	253 044	-1 %	1 %
Annan barn- och familjevård	220 132	253 772	256 510	15 %	1 %
Institutionsvård för äldre	543 290	456 629	398 299	-16 %	-13 %
Boendeservice inom heldygnsomsorgen för äldre	1 417 645	1 526 383	1 586 982	8 %	4 %
Övrig service för äldre	383 516	388 645	415 367	1 %	7 %
Institutionsvård för personer med funktionsnedsättning	156 918	139 868	128 388	-11 %	-8 %
Boendeservice inom heldygnsomsorgen för personer med funktionsnedsättning	653 201	690 630	712 115	6 %	3 %
Övrig service för personer med funktionsnedsättning	851 898	891 393	932 037	5 %	5 %
Hemvård	918 406	933 445	957 740	2 %	3 %
Sysselsättningsfrämjande service	465 708	495 733	513 489	6 %	4 %
Särskild service inom missbrukarvården	195 828	191 632	193 780	-2 %	1 %
Öppen vård inom primärvården	1 958 238	1 963 859	1 945 635	0 %	-1 %
Mun- och tandvård	445 701	424 389	421 229	-5 %	-1 %
Vårdavdelningsvård inom primärvården	959 624	903 846	855 369	-6 %	-5 %
Specialiserad sjukvård	6 624 336	6 586 246	6 728 218	-1 %	2 %
Miljö- och hälsoskydd	73 530	72 495	73 068	-1 %	1 %
Övrig social- och hälsovård	925 366	930 933	553 353	1 %	-41 %
Social- och hälsovården sammanlagt	17 716 728	17 774 754	1 7642 310	0 %	-1 %
Småbarnspedagogik	2 646 004	2 685 960	2 665 853	2 %	-1 %
Förskoleundervisning	349 564	353 607	349 123	1 %	-1 %
Grundläggande utbildning	4 651 463	4 747 467	4 747 343	2 %	0 %
Gymnasieutbildning	629 128	631 205	619 932	0 %	-2 %
Yrkesutbildning	389 034	376 751	363 877	-3 %	-3 %
Fritt bildningsarbete vid medborgarinstitut	135 934	132 843	127 229	-2 %	-4 %
Grundläggande konstundervisning	68 703	67 101	66 199	-2 %	-1 %
Övrig undervisningsverksamhet	19 805	15 111	19 941	-24 %	32 %
Biblioteksverksamhet	310 406	311 971	309 352	1 %	-1 %
Idrott och friluftsliv	547 950	568 680	571 328	4 %	0 %
Ungdomsverksamhet	170 140	170 997	175 865	1 %	3 %
Musei- och utställningsverksamhet	117 635	120 758	116 800	3 %	-3 %
Teater-, dans- och cirkusverksamhet	73 887	70 254	68 925	-5 %	-2 %
Musikverksamhet	75 263	76 464	73 196	2 %	-4 %
Övrig kulturverksamhet	111 027	110 710	130 304	0 %	18 %
Undervisnings- och kulturverksamhet sammanlagt	10 295 943	10 439 879	10 405 267	1 %	0 %

Nettokostnaderna för kommunernas driftsekonomi (primärkommuner i Fastlandsfinland)	Nettokostnader mn euro (verksamhetskostnader + avskrivningar - verksamhetsintäkter)			Förändring från föregående år, %	
	2015	2016	2017	2016	2017
Samhällsplanering	326 760	298 361	271 532	-9 %	-9 %
Byggnadstillsyn	9 039	6 766	-951	-25 %	-114 %
Miljövärd	35 401	100 323	62 342	183 %	-38 %
Trafikleder	1 077 050	974 758	916 143	-9 %	-6 %
Parker och allmänna områden	199 721	173 096	291 236	-13 %	68 %
Brand- och räddningsverksamhet	407 087	402 425	409 840	-1 %	2 %
Avbytar-service	-946	-957	-98	1 %	-90 %
Byggnader och lokaler samt uthyrning	-155 736	-148 081	-69 195	-5 %	-53 %
Stödtjänster	615 094	704 481	666 489	15 %	-5 %
Främjande av näringslivet	206 568	226 191	279 245	9 %	23 %
Vattentjänster	-79 037	-81 178	-80 771	3 %	-1 %
Energiförsörjning	-6 151	-3 515	-5 112	-43 %	45 %
Avfallshantering	13 476	13 283	5 654	-1 %	-57 %
Kollektivtrafik	358 221	375 456	372 831	5 %	-1 %
Hamnverksamhet	-1 574	-2 091	-3 867	33 %	85 %
Jord- och skogsbrukslägenheter	-30 115	-26 495	-64 834	-12 %	145 %
Övrig verksamhet	-776 540	-838 923	-939 005	8 %	12 %
Övriga tjänster sammanlagt	2 198 318	2 173 900	2 111 479	-1 %	-3 %
Driftsekonomi sammanlagt	30 828 039	30 991 817	30 730 860	1 %	-1 %

Bilaga 3. Den totalekonomiska utvecklingen och vissa bakgrundsantaganden

	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
BNP och sysselsättning							
BNP:s värde, md euro	223,9	233,6	241,7	249,8	257,6	265,1	272,1
BNP, volymförändring, %	2,7	2,3	1,7	1,4	1,2	1,0	0,7
Antalet sysselsatta, förändring, %	1,0	2,7	1,2	0,4	0,3	-0,2	-0,4
Arbetslöshetsgrad, %	8,6	7,4	6,3	6,1	6,0	6,1	6,3
Sysselsättningsgrad (15–64-åringar), %	69,6	71,7	72,7	73,2	73,6	73,5	73,3
Lönesumma, förändring, %	2,2	4,7	4,0	3,7	3,4	2,8	2,6
Pensionsinkomster, förändring, %	3,1	3,2	3,6	3,3	3,6	3,7	3,5
Priser och kostnader, %							
Allmän inkomstnivå, förändring	0,2	1,8	2,8	3,3	3,1	3,0	3,0
Kommunernas inkomstnivå, förändring	-1,1	1,3	3,6	3,8	3,1	2,8	2,8
Konsumentpriser, förändring	0,7	1,1	1,2	1,5	1,7	1,8	1,8
Byggnadskostnadsindex	0,3	2,3	2,1	2,3	2,4	2,2	2,0
Basprisindex för hemmamarknadsvaror	4,9	4,7	2,3	2,4	2,3	2,1	2,0
Statsandelsindex:							
Prisindex för basservicen ¹⁾ , förändring	-1,1	1,4	2,4	3,0	2,7	2,6	2,5
Statsandelsindex, förändring	-0,5	1,4	1,6	2,7	2,7	2,6	2,5

Källa: FM/Ekonomiska avdelningen

1) Prisindex för basservicen där nedskärningen av semesterpenningen 2017 och återinförandet av den 2020 har beaktats i inkomstnivåindexet i enlighet med vad som Statistikcentralen meddelat (1,46 procentenheter)



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

ISSN 1797-9714 (pdf)
ISBN 978-952-367-018-1 (pdf)

Maj 2019