

SAMMANDRAG, KOMMUNEKONOMIPROGRAMMET 2023–2026, VÅREN 2022

Kommunekonomiprogrammet våren 2022 publiceras på finska 13.4.2022 och i sin helhet på svenska i maj. Samtidigt med den finskspråkiga versionen av programmet publiceras på svenska detta sammandrag av programmets innehåll och ett täckande presentationsmaterial om programmets centrala innehåll.

Omvärlden och kommunernas uppgifter genomgår förändringar

Nästa år förbereder sig kommunerna och samkommunerna på att social- och hälsovårdsreformen träder i kraft under exceptionella förhållanden. Coronaepidemin, som bröt ut våren 2020, påverkar fortfarande kommunernas ekonomi och verksamhet på många sätt. Dessutom skapar Rysslands invasion av Ukraina och den ökande globala spänningen ett kostnadstryck, försvagar de ekonomiska utsikterna och ökar osäkerheten om utsikterna. Kommunsektorn förbereder sig också på andra konsekvenser av kriget, till exempel förändringar i behovet av tjänster till följd av flyktingströmmar. Även cybersäkerhetsfrågor har fått en allt viktigare roll i kommunernas förberedelser.

Utöver dessa plötsliga förändringar påverkas kommunernas omvärld av gradvisa förändringar, till exempel av att befolkningen åldras, antalet människor i arbetsför ålder minskar och därmed den försämrade skattebasen och problemen med tillgången på arbetskraft därför förvärras. Dessutom kräver åtgärderna för att bekämpa klimatförändringar och förbereda sig på konsekvenser av klimatförändringar att kommunerna ska införa nya metoder och göra investeringar i bland annat grön omställning.

Social- och hälsovårdsreformen förändrar kommunernas uppgifter och ekonomi betydligt från och med nästa år. Vid reformen överförs ansvaret för de snabbt ökande och svårförutsägbara social- och hälsovårdsutgifterna på välfärdsområdena. Kommunernas uppgifter förändras ytterligare när överföringen av arbets- och näringsstjänsterna till kommunerna, ett projekt som är under beredning, genomförs. Reformen har inte beaktats i detta kommunalekonomiprogram, eftersom regeringens proposition om reformen ännu inte har överlämnats till riksdagen.

Stöd som staten beviljade på grund av coronaepidemin stärkte den kommunala ekonomin 2020–2021

Den kommunala ekonomin var 2021 fortsatt stark såsom året innan. Räkenskapsperiodens resultat visade ett överskott på närmare 1,5 miljarder euro och verksamhetens och investeringarnas kassaflöde var nästan i balans. Coronaepidemin har inte försämrat läget inom den kommunala ekonomin, eftersom staten under epidemin 2020–2021 stödde kommuner och samkommuner genom olika stödåtgärder till ett belopp av sammanlagt cirka 5 miljarder euro.

Räkenskapsperiodens resultat och årsbidraget försvagades dock under 2021 jämfört med året innan. Verksamhetsbidraget försvagades trots en kraftig ökning i försäljningsintäkterna, eftersom kommunernas och samkommunernas verksamhetskostnader ökade avsevärt. Den snabba ökningen i verksamhetskostnaderna beror bland annat på kostnaderna för tester, spårning, vaccinationer och vård som orsakats av coronaepidemin samt på avvecklingen av den eftersatta vården och servicen.

I förhållande till den kraftiga ökningen i utgifterna försvagades kommunernas och samkommunernas sammanlagda årsbidrag relativt litet, eftersom skatteinkomsterna ökade snabbt. Framför allt var ökningen i samfundsskatteinkomsterna betydande.

Lånestocken fortsatte att växa, men tillväxten avtog betydligt jämfört med året innan. Nettoinvesteringarna minskade med omkring 600 miljoner euro från året innan. Detta minskade delvis behovet av att ta lån för den kommunala ekonomin och inverkade på att årsbidraget var större än nettoinvesteringarna.

Kommunernas årsbidrag och räkenskapsperiodens resultat försvagades jämfört med året innan, medan samkommunernas årsbidrag förstärktes och räkenskapsperiodens resultat blev positivt. Särskilt sjukvårdsdistriktens resultat förstärktes betydligt. Antalet samkommuner med negativt årsbidrag var 28, två gånger större än året innan. Dessutom ökade antalet kommuner med negativt årsbidrag till 13 jämfört med två kommuner året innan. Utifrån bokslutsprognoserna för 2021 skulle dock 1–3 nya kommuner, men inte en enda samkommun, omfattas av utvärderingsförfarande som inleds på basis av en svag ekonomi.

Regeringens riktlinjer för den kommunala ekonomin

I planen för de offentliga finanserna våren 2022 är regeringens mål för det strukturella saldot inom lokalförvaltningen detsamma som i planen våren 2021, det vill säga ett underskott på cirka ½ procent av BNP under 2023. Enligt tryckkalkylen visar lokalförvaltningens strukturella saldo (exklusive välfärdsområdena samt Helsingfors social- och hälsovård och räddningsväsende) ett underskott på 0,5 procent under 2023.

I planen för de offentliga finanserna våren 2022 följs iakttagandet av utgiftsbegränsningen för den kommunala ekonomin inte längre upp, det vill säga den euromässiga begränsningen för de utgiftsändringar som följer av statens åtgärder som är konsekvent med målet för det strukturella saldot inom kommunalekonomin. I planen för de offentliga finanserna för 2022–2025 slopades uppföljningen av utgiftsbegränsningen för kommunalekonomin. Vid uppdateringen av förordningen om en plan för de offentliga finanserna våren 2022 är avsikten att upphäva bestämmelsen om utgiftsbegränsningen för kommunalekonomin.

Enligt regeringsprogrammet ska de åtgärder som minskar, ökar eller utvidgar kommunernas uppgifter och skyldigheter samt de ändringar i beskattningsgrunden som påverkar den kommunala ekonomin kompenseras enligt nettobelopp genom att statsandelarna och/eller motsvarande fasta anslag ändras till hundra procent eller genom att andra uppgifter eller skyldigheter tas bort. För att statens finansieringsansvar för kommunernas nya och utvidgade uppgifter ska kunna förverkligas ska de nya och mer omfattande uppgifternas inverkan på den kommunala ekonomin utvärderas på ett realistiskt sätt.

Effekterna av statens åtgärder på den kommunala ekonomin

Den sammanlagda effekten av statens åtgärder på den kommunala ekonomin är under ramperioden nära neutral. Regeringsprogrammets centrala reformer som påverkar kommunerna har genomförts redan tidigare år. En stor del av ramperiodens år är de år som ingår i den s.k. tekniska ramen för den kommande valperioden och som inte är föremål för några beslutade åtgärder. För kommunernas nya och utvidgade uppgifter anvisas full statsandel och kommunerna kompenseras för de ändringar i beskattningsgrunderna som staten beslutat om. Statsandelarna minskas något som en del av de omfördelningar som regeringen beslutat om.

År 2023 är statsbidragen till kommunerna cirka 5,4 miljarder euro. Av beloppet utgör statsandelen för basservice cirka 2,7 miljarder euro och statsandelarna för undervisnings- och kulturverksamhet cirka 1,3 miljarder euro. Kompensationen för skatteförluster uppgår till cirka 0,8 miljarder euro och de övriga statsbidragen till sammanlagt cirka 0,6 miljarder euro. År 2023 görs en indexjustering på 2,5 procent av statsandelarna. Statsbidragen ökar måttligt under ramperioden och uppgår till cirka 5,3 miljarder euro 2026.

Jämfört med planen för de offentliga finanserna våren 2021 ökar statsandelarna för basservice med cirka 400 miljoner euro. Den främsta orsaken till förändringen är att ramnivån på statsandelen justerades med omkring 344 miljoner euro i samband med rambeslutet.

Jämfört med budgeten för 2022 minskar statsandelen för basservice med cirka 5,3 miljarder euro. Detta beror huvudsakligen på social- och hälsovårdsreformen, där närmare 70 procent av statsandelarna vid ingången av 2023 överförs för att finansieras av välfärdsområdena.

Som en del av de omfördelningar på 370 miljoner euro som regeringen kommit överens om sänks nivån på kommunernas statsandelar med 24 miljoner euro och nivån på kommunernas sammanslagningsunderstöd sänks med 9 miljoner euro från och med 2023. Dessutom anvisas ingen finansiering för främjande av digitaliseringen i kommunerna 2023. Omfördelningarna minskar statsandelen för basservicen med 43 miljoner euro 2023 och med 33 miljoner euro från och med 2024.

Vid social- och hälsovårdsreformen sjunker compensationen för kommunernas skatteförluster också avsevärt, när omkring 70 procent av compensationen 2023 överförs för att finansieras av välfärdsområdena. Compensationen för skatteförluster uppgår till sammanlagt cirka 0,8 miljarder euro 2023. Jämfört med 2022 minskar den med cirka 1,9 miljarder euro.

Justeringen av kostnadsfördelningen mellan staten och kommunerna görs inte under de närmaste åren, eftersom justeringen nästa gång ska göras först i samband med statsbudgeten för 2025 i enlighet med den övergångsbestämmelse som i anslutning till social- och hälsvårdsreformen utfärdades i lagen om statsandel för kommunal basservice.

År 2023 fortsätter de reformer som fastställs i regeringsprogrammet och vars finansiering kommer att höja nivån på statsandelarna. Statsandelen för basservice höjs med 8,8 miljoner euro med anledning av en ändring av lagen om småbarnspedagogik vad gäller stödet för småbarnspedagogik och med en miljon euro med anledning av utvidgningen av läroplikten. I statsandelarna beaktas som nya lagstadgade uppgifter även de regionala samarbetsgrupper för elev- och studerandevården som kommunerna och välfärdsområdena ska inrätta och kommunernas skyldighet att utarbeta en plan för genomförande av elevhälsan. Till följd av social- och hälsovårdsreformen slopas dessutom minskningen på 22,5 miljoner euro av statsandelen för läkar- och ambulanshelikopter verksamhet under 2023. Tidigare riktades minskningen till statsandelen för kommunal basservice.

Statsandelarna för undervisnings- och kulturverksamhet ökar i sin tur av den ökade invandringen och stärkandet av finansieringsbasen för yrkesutbildningen, för vilket kommunerna årligen anvisas 37 miljoner euro från och med 2023.

Regeringen ersätter kommunernas utgifter för service till flyktingarna från och med det att de har omfattats av tillfälligt skydd. Tillsvidare ansvarar flyktingförläggningarna, som lyder under Migrationsverket, för tjänsterna och de produceras i ett flexibelt samarbete mellan kommunerna och förläggningarna. Dessutom ersätts bl.a. utgifter för småbarnspedagogik för barn som flyr från Ukraina och för förberedande undervisning före den grundläggande utbildningen. Regeringen bedömer före utgången av juni 2022 de tilläggsbeslut och lagändringar som behövs för att säkerställa tjänsterna för dem som omfattas av tillfälligt skydd samt förutsättningarna för hemkommunsersättning.

Inom arbets- och näringsministeriets förvaltningsområde fortsätter finansieringen av kommunernas kompetenscentrumverksamhet och väglednings- och rådgivningstjänster för invandrare. En del av tilläggssatsningarna i samband med totalreformen av integrationslagen riktas också till kommunerna.

Regeringens proposition om överföring av arbets- och näringstjänster till kommunerna, som är under beredning, ska överlämnas till riksdagen i september 2022 och ansvaret för ordnandet av tjänsterna ska

överförs på kommunerna under 2024. För att regeringen ska få in fler erfarenheter av att ordna arbets- och näringstjänster i kommuner har regeringen föreslagit att lagen om kommunförsök med sysselsättning skulle förlängas till den 31 december 2024. Sammanlagt 25 försöksområden och 118 kommuner deltar i kommunförsöken med sysselsättning.

Det projekt för utveckling av fastighetsskatten som fastställs i regeringsprogrammet pågår fortfarande. Nästa steg är att förnya metoderna för värdering av både mark och byggnader. Avsikten är att beskattningsvärdena enligt det nya systemet tas i bruk i fastighetsbeskattningen för 2024.

För att kompensera effekterna av uppgången i energipriset höjs avdraget för arbetsresor för viss tid vid beskattningen för 2022. Till följd av ändringen minskar kommunalskatteinkomsterna med cirka 101 miljoner euro 2022. Förhöjt arbetsinkomstavdrag för äldre träd i kraft 2023. Dessutom sänks självriskan för avdraget för arbetsresekostnader för dem som tagit ut familjeledighet under skatteåret på motsvarande sätt som för arbetslösa. Förändringarna beräknas minska intäkterna från kommunalskatten med 3 miljoner euro 2023. Å andra sidan slopas invalidavdraget vid kommunalbeskattningen 2023, vilket ökar kommunernas årliga skatteinkomster med 11 miljoner euro. Kommunernas skatteintäkter under ramperioden påverkas också av de tidsbegränsade ändringar som tidigare trätt i kraft. Enligt regeringsprogrammet ska de ändringar i beskattningsgrunderna som påverkar den kommunala ekonomin kompenseras till nettobelopp. Införandet av gruvskatten höjer i sin tur kommunernas årliga skatteinkomster med omkring 15 miljoner euro från och med 2023.

Bakom de goda ekonomiska siffrorna råder det en strukturell obalans mellan utgifter och inkomster

År 2021 växte ekonomin i snabb takt, med 3,5 procent, samtidigt som ekonomin återhämtade sig efter den recession som orsakades av coronaepidemin. Enligt finansministeriets ekonomiavdelnings prognos och utvecklingsprognosen på medellång sikt stannar ökningen av Finlands bruttonationalprodukt på 1,5 procent under 2022, återhämtar sig något under 2023 och avtar till drygt en procent i mitten av 2020-talet.

På grund av coronaepidemin har stöden för den kommunala ekonomin samt den snabba ökningen i ekonomin och intäkterna från samfundsskatten för ett tag dolt de strukturella problemen med den kommunala ekonomin. I takt med att den ekonomiska tillväxten avtar verkar den kommunala ekonomin försvagas igen, även om utvecklingen av samfundsskatten fortfarande i början av 2022 är stark. År 2022 bekräftar dock bolagiseringen av Helsingfors stads trafikverk en gång för alla de siffror som beskriver hela den kommunala ekonomin, särskilt i finansieringsanalysen.

År 2023 blir den kommunala ekonomin i sin tur tillfälligt starkare när finansieringsansvaret för de uppgifter som överförs vid social- och hälsovårdsreformen upphör vid ingången av året men på grund av skatteintjänings- och redovisningsrytmen syns social- och hälsovårdsreformens effekt fullt ut i skatteutfallet först 2024. På grund av social- och hälsovårdsreformen sänks kommunalskattesatserna i alla kommuner med 12,64 procentenheter under 2023. Jämfört med beräkningen 2021 har de nettokostnader som kommer att överföras på välfärdsområdenas ansvar ökat med cirka 600 miljoner euro, till sammanlagt cirka 21,2 miljarder euro.

Efter reformen 2023 förändrar social- och hälsovårdsreformen inte avsevärt den nuvarande balansen i den kommunala ekonomin, räknad med skillnaden mellan årsbidraget och avskrivningarna. Om den kommunala ekonomin är svag innan välfärdsområdena inleder verksamhet, förändrar social- och hälsovårdsreformen inte det läget. Reformen minskar däremot handlingsutrymmet för kommunernas ekonomi när antalet uppgifter minskar och inkomsterna och utgifterna sjunker i motsvarande grad med de överförda uppgifterna. Investeringarna i social- och hälsovård överförs till välfärdsområdena, men å andra sidan förblir

investeringsbehoven stora i många kommuner på grund av migration och byggnadsbeståndets ålder. Detta understryker ytterligare hur viktig riskhanteringen är vid planeringen av kommunernas ekonomi.

Efter social- och hälsovårdreformen uppkommer största delen av kostnaderna inom den kommunala ekonomin till följd av anordnandet av småbarnspedagogisk verksamhet och utbildning. Den nedgång i fertiliteten som fortsatt under hela 2010-talet har gjort att behovet av service inom utbildningen (inklusive småbarnspedagogiken) har börjat minska. I beräkningarna i utvecklingsprognosen är minskningen av servicebehovet dock något lindrigare eftersom alla kommuner inte har möjlighet att dra nytta av den kalkylmässiga besparingspotentialen, eller åtminstone inte speciellt fort.

Inom den kommunala ekonomin kvarstår behovet av strukturella reformer som ökar produktiviteten och effektiviteten även efter social- och hälsovårdsreformen. Bortsett från undantagsåret 2023 visar tryckkalkylen över den kommunala ekonomin att verksamhetens och investeringarnas kassaflöde förblir negativt och lånestocken ökar under de närmaste åren. Årsbidraget räcker dock till för att täcka avskrivningarna under alla granskningsår som ingår i tryckkalkylen.

Utvecklingsutsikterna för den kommunala ekonomin är förenade med risker i nedre riktningar, såsom Rysslands attack mot Ukraina och de sanktioner och pristryck som är följderna av kriget, de svåra och ännu oavgjorda avtalsförhandlingarna om lönerna inom kommunsektorn samt osäkerheten fortfarande om hur coronaepidemin utvecklas. Löneuppgörelserna inom kommunsektorn har stor betydelse för den framtida kostnadsutvecklingen inom den kommunala ekonomin, eftersom personalkostnaderna utgör den största kostnadsposten inom kommunsektorn. I den kommunala ekonomin är det också bra att förbereda sig på förändringar i räntorna och en normalisering av räntenivån. När det gäller krisen i Ukraina bygger den ekonomiska prognos som ligger till grund för planen för de offentliga finanserna på antagandet att parterna når en diplomatisk lösning i Ukraina och enas om en vapenvila. Den frusna konflikten kan dock ta flera år, och de nu gällande sanktionerna fortsätter att gälla tills vidare.

Genomförandet av finansieringsprincipen per kommunstorleksgrupp

Kommunekonomiprogrammet ska innehålla en bedömning av förändringarna i kommunernas strukturella saldon både utifrån utsikterna för hela landet och enligt kommungrupp. I programmet beskrivs balansen i finansieringen av kommunerna med hjälp av begreppet kassaflödet i verksamheten och för investeringarnas del. Enklare uttryckt beskriver detta nyckeltal det negativa trycket på att öka lånestocken eller höja skattesatsen och den positiva kalkylerade möjligheten till bland annat låneamorteringar eller sänkningar av skattesatsen.

År 2022 ser verksamhetens och investeringarnas kassaflöde ut att försvagas i alla kommunstorleksgrupper jämfört med föregående år, eftersom statens coronastödsåtgärder för den kommunala ekonomin i huvudsak slopas. Däremot ser verksamhetens och investeringarnas kassaflöde 2023 ut att bli starkare i alla kommunstorleksgrupper. Förändringen kan främst förklaras med att kommunalskatterna för 2023 fortfarande omfattar skatter som tagits ut enligt de tidigare årens skattesatser och att dessa skatter bidrar till att öka verksamhetens och investeringarnas kassaflöde. Enligt beräkningarna kommer verksamheten och investeringarnas kassaflöde att vara negativt vid slutet av ramperioden. Det finns dock relativt stora skillnader mellan kommunstorleksgrupperna. År 2026 är det beräknade skattehöjningstrycket eventuellt störst i kommunstorleksgruppen 2 000 invånare. Det svagare kassaflödet från verksamheten och investeringarna avspeglas naturligtvis även i kommunernas lånestock.

År 2022 beräknas årsbidraget vara negativt i nio kommuner. Situationen verkar dessvärre försämrats vid slutet av ramperioden, då antalet kommuner med negativt årsbidrag beräknas vara cirka 20. Även antalet kommuner med underskott i balansräkningen förväntas öka före ramperiodens slut.

Under granskningsperioden påverkas den kommunala ekonomin av många olika förändringsfaktorer. Social- och hälsovårdsreformen, den fortfarande pågående coronaepidemin och Rysslands invasion av Ukraina ökar osäkerheten med utvecklingsprognosen för den kommunala ekonomin. Man bör förhålla sig till beräkningarna för de olika kommunstorleksgrupperna med försiktighet. Granskningen beskriver utvecklingen och läget för ekonomin i kommuner i olika storleksklasser, men den bör inte användas som underlag för några långtgående tolkningar.