



FINANSMINISTERIET

Kommunekonomiprogrammet för år 2017

Hösten 2016

Finansministeriets publikationer – 33b/2016



Kommunärenden



FINANSMINISTERIET

Kommunekonomiprogrammet för år 2017

Hösten 2016



Finansministeriets publikationer – 33b/2016

FINANSMINISTERIET

PB 28 (Snellmansgatan 1 A) 00023 STATSRÅDET

Telefon 0295 16001 (växeln)

Internet: www.finansministeriet.fi

Layout:

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

Helsinki 2016

Presentationsblad

Utgivare och datum	Finansministeriet, oktober 2016	
Författare	Finansministeriet, kommun- och regionförvaltningsavdelningen	
Publikationens titel	Kommunekonomiprogrammet för år 2017	
Publikationsserie och nummer	Finansministeriet publikationer 33b/2016	
Beställningar/distribution	Publikationen finns på finska i PDF-format på www.vm.fi/julkaisut .	
ISBN 978-952-251-807-1 (PDF) ISSN 1797-9714 (PDF)	Sidor 64	Språk Svenska

Sammandrag

Kommunekonomiprogrammet för 2017 har utarbetats i samband med beredningen av statens budgetproposition för 2017. Det utarbetade programmet fördjupar utvärderingen av kommunalekonomin vid beredningen av budgetpropositionen och preciserar kommunekonomiprogrammet för 2017–2020, som publicerades våren 2016.

Kommunekonomiprogrammet fokuserar på granskningen av utvecklingsutsikterna för kommunalekonomin samt de statliga åtgärderna. Utvecklingsutsikterna beskrivs med hänsyn till konsekvenserna av regeringens spetsprojekt och reformer, konkurrenskraftsavalet och de övriga åtgärderna till de delar det finns regeringsbeslut om åtgärderna och konsekvenserna av åtgärderna är kända. Konsekvenserna av åtgärderna har utvärderats förutom med tanke på kommunalekonomin som helhet, även med hänsyn till kommunstorleksgrupper samt ur finansieringsprincipsperspektiv. Utvärderingarna fokuserar på år 2017, men utvecklingsprognosen har uppdaterats under början av hösten så att den omfattar hela perioden för planen för de offentliga finanserna, fram till 2020. Läget för kommunalekonomin har utvärderats på basis av kommuners och samkommuners preliminära bokslutsuppgifter för 2015, som publicerades i juni 2016.

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

Sammandrag

KOMMUNERNAS DRIFTSEKONOMI I BALANS, MEN LÅNESTOCKEN FORTSATTE ÖKA

Utifrån kommunernas och samkommunernas preliminära bokslutsuppgifter för 2015, som publicerades av Statistikcentralen i juni, var lägesbilden av den kommunala ekonomin i fjol så gott som oförändrad i jämförelse med det kommunekonomiprogram som upprättades våren 2016. Den åtstramning som präglade den kommunala ekonomin under de senaste åren återspeglas i nyckeltalen.

Enligt de preliminära bokslutsuppgifterna uppgick kommunernas och samkommunernas sammanräknade årsbidrag 2015 till nästan 2,7 miljarder euro, vilket täckte cirka 96 procent av avskrivningarna. Kommunernas årsbidrag minskade 2015 med cirka 300 miljoner euro, medan samkommunernas årsbidrag ökade med cirka 130 miljoner euro. Kommunernas och samkommunernas sammanräknade årsbidrag och räkenskapsperiodens resultat låg nästan på 2013 års nivå.

Det försvagade årsbidraget berodde i första hand på de extraordinära inkomsterna av affärsverksbolagiseringar som bokfördes på 2014 och på ändringarna i kommunernas inkomster och utgifter 2015 till följd av bolagiseringen av kommunala affärsverk. I jämförelse med prognosen i kommunekonomiprogrammet från hösten 2015 var kommunernas och samkommunernas sammanräknade årsbidrag dock nästan 500 miljoner euro starkare.

Kommunernas och samkommunernas sammanräknade lånestock ökade till 17,4 miljarder euro. Kommunernas lånestock ökade till cirka 15,5 miljarder euro, dvs. 2 840 euro/invånare (en ökning på cirka 0,8 miljarder euro). Ökningen av kommunernas skuldsättning har i huvudsak grundat sig på finansiering av investeringar. År 2014 var ökningen nästan lika stor, cirka 0,9 miljarder euro. I samkommunerna ökade lånestocken långsammare.

KOMMUNERNA FORTSATTE ANPASSA SIN EKONOMI BLAND ANNAT GENOM ATT MINSKA PERSONALKOSTNADERNA

Kommunerna har fortsatt anpassa sin verksamhet bl.a. genom att skära ner personalkostnader. Som helhet har de kommunala omkostnaderna utvecklats ytterst måttfullt. Ökningen av omkostnaderna har också dämpats av den måttfulla ökningen av kostnadsnivån.

Den strama ekonomin har i många kommuner även lett till beslut om att höja kommunalskatten. Inkomstskattesatsen för 2016 höjdes i 45 kommuner (inklusive Åland). Höjningar gjordes främst i mindre kommuner, varför den genomsnittliga höjningen av kommunalskattesatsen blev obetydlig.

Till följd av bl.a. kommunernas egna anpassningsåtgärder kommer utvärderingsförfarandet för kommuner som har en speciellt svår ekonomisk ställning på basis av bokslutsuppgifterna för 2014 och 2015 inte att omfatta nya kommuner under innevarande år. Det är första gången sedan 2007 som inga förfaranden inleds.

REGERINGENS ÅTGÄRDER FÖR ATT PÅVERKA KOMMUNALEKONOMIN KLARNAT – DE KOMMUNALEKONOMISKA EFFEKTERNA AV SOCIAL- OCH HÄLSOVÅRDSREFORMEN OCH LANDSKAPSREFORMEN PRECISERAS

Beredningen av regeringsprogrammets åtgärder för att stärka den kommunala ekonomin har framskridit väl och åtgärderna har en klart stärkande effekt 2017. Som helhet kommer statens åtgärder att stärka den kommunala ekonomin i begränsad mån 2017. Största delen av åtgärderna i bilaga 6 till regeringsprogrammet är sådana att kommunerna genom egna beslut i hög grad kan påverka i vilken omfattning och med vilken tidtabell effekterna realiserar. Det förekommer dock stora skillnader mellan kommunerna i fråga om anpassningsmöjligheterna.

Regeringens proposition om de centrala lagarna i anslutning till social- och hälsovårdsreformen skickas på remiss hösten 2016. Det har gjorts en riktgivande bedömning av social- och hälsovårdsreformens och landskapsreformens effekter på den kommunala ekonomin i samband med lagberedningen i anslutning till reformen. Effekterna klarnar i detalj i samband med regeringens proposition och ändringsberedningen. För social- och hälsovårdsreformen och landskapsreformen föreslås anslag 2017 för genomförande av ändringen och förändringsledning, stöd för de interimistiska landskapsförvaltningar som startar 2017 och bl.a. nödvändiga omfattande IKT-reformer.

KONKURRENSKRAFTSAVTALET PÅVERKAR DEN KOMMUNALA EKONOMIN REDAN 2017

Det centrala målet med konkurrenskraftsavtalet är att öka den ekonomiska tillväxten och förbättra sysselsättningen. Även den kommunala ekonomin gynnas på längre sikt av den allmänna ekonomiska tillväxten och förbättrade sysselsättningen. På kort sikt försvagar konkurrenskraftsavtalet den offentliga ekonomin. Det är främst statsekonomin som drabbas av effekterna som försvagar den offentliga ekonomin. Bördan delas dock i viss mån genom att kommunernas statsandelar minskas.

Konkurrenskraftsavtalet minskar kommunernas skatteinkomster via ändringarna i lönesumman och arbetstagaravgifterna. Den till avtalet anslutna lindringen i förvärvsinkomstskatten påverkar däremot inte saldoto för den kommunala ekonomin, eftersom kom-

munerna kompenseras för de minskade skatteinkomsterna via statsandelssystemet. Avtalet uppskattas minska kommunernas arbetskraftskostnader med cirka 700 miljoner euro år 2017. Den besparing som följer av sänkta arbetsgivaravgifter och nedskärningar i semesterpenningar realiserar omedelbart, medan besparingen från förlängningen av arbetstiden enligt uppskattning realiserar stegvis. Den förlängda arbetstiden uppskattas dock inte ge någon besparing inom undervisningssektorn. Kommunernas statsandelar minskas så att besparingen från nedskärningen i semesterpenningar dras av till sitt fulla belopp och den uppskattade besparingen från förlängd arbetstid avdras delvis. Minskningen i statsandelarna uppgår inom undervisnings- och kulturministeriets förvaltningsområde sammanlagt till cirka 16 miljoner euro och för statsandelsmomentet för basservice till cirka 356 miljoner euro. Efter statsandelsavdraget uppskattas konkurrenskraftsavtalets totaleffekt för saldot för den kommunala ekonomin minska resultatet med cirka 90 miljoner euro 2017. Den kalkylerade effekten av sänkta arbetsgivaravgifter minskar statsandelsindexet med 0,9 procentenheter. I form av ändrade statsandelar motsvarar det nästan 80 miljoner euro. På längre sikt kommer konkurrenskraftsavtalets gynnsamma effekter på sysselsättningen och tillväxten även att gynna den kommunala ekonomin.

UTVECKLINGSUTSIKERNÄ FÖR KOMMUNEKONOMIN HAR PRECISERATS: UTVECKLINGEN POSITIVARE ÄN I VÅRENS PROGNOSE

Åren 2016–2020 är utvecklingen i de totala utgifterna och inkomsterna inom den kommunala ekonomin historiskt sett mycket svag. Räkenskapsperiodens resultat förbättras 2016–2017 men försämras igen mot slutet av årtiondet. Den kommunala ekonomin stärks genom kommunernas egna anpassningsåtgärder 2016 och regeringsprogrammets direkta anpassningsåtgärder. Effekten av regeringsprogrammets åtgärder är tydligast 2016 och 2017. Det ökande servicebehovet innebär dock en ytterligare ökning av social- och hälsovårdsutgifterna.

Det sammanräknade resultatet för räkenskapsperioden och saldot för den kommunala ekonomin ser ut att bli avsevärt bättre än vad som uppskattats i kommunekonomiprogrammet från våren 2016. En av orsakerna är att bedömningen av effekterna av regeringsprogrammets åtgärder för att stärka den kommunala ekonomin preciseras i takt med att beredningen framskrider. En ny faktor i kalkylen är dessutom hur den kommunala ekonomin påverkas av pensionsreformen, som träder i kraft nästa år. Även samfundsskatteintäkterna verkar utvecklas klart gynnsammare än man tidigare uppskattat.

Enligt utvecklingsprognosen för den kommunala ekonomin har det mål för saldot i fråga om lokalförvaltningens nettokreditgivning som ställts upp i planen för de offentliga finanserna snart uppnåtts. Enligt målet får lokalförvaltningens nettokreditgivning vara högst -0,5 procent i förhållande till BNP 2019.

Utvecklingsprognosen beaktar inte kommunernas egna åtgärder 2017–2020. Personalutgiftsbesparingarna i anslutning till konkurrenskraftsavtalet och regeringens åtgärder för att stärka den kommunala ekonomin kan delvis utesluta kommunernas egna anpassningsåtgärder under de kommande åren. Dessutom förknippas regeringens kommunekonomis-

tärkande åtgärder enligt utvecklingsprognosen och bedömningen av konkurrenskraftsavtalets effekter med en viss osäkerhet. Deras slutliga effekt beror bl.a. på hur kommunerna och samkommunerna genomför dem. Detta innebär en klar risk i utvecklingsprognosen.

Kommunekonomiprogrammet granskar såväl den övergripande kommunala ekonomin som utvecklingsprognoserna för den kommunala ekonomin per kommungrupp. Därutöver ingår en prognos över antalet kommuner med underskott och negativt årsbidrag och en bedömning av hur finansieringsprincipen kommer att utfalla.

Den mest centrala iakttagelsen när man jämför kommunstorleksgrupper är alltså den stora spridningen mellan kommunerna. Verksamhetens och investeringarnas kassaflöde (den finansiella balansen) varierar i hög grad mellan kommungrupperna, men nyckeltalet verkar år 2017 bli svagast i kommunstorleksgruppen över 100 000 invånare. Det innebär dock även här samma nivå som år 2016. Situationen påverkas alltså av att inkomsterna från verksamheten sjunkit år 2015 till följd av bolagiseringen av affärsverk i stora städer och av att de kommer att öka obetydligt i framtiden. Minskningen i skatteintäkter och statsandelar bedöms bli kraftigare i stora städer än i mindre, och dessutom bedöms investeringsnivån vara fortsatt hög i stora städer 2017. Det är också svårt att nå finansiell balans inom kommunstorleksgruppen 20 000–40 000 invånare. Verksamhetens och investeringarnas kassaflöde är avsevärt bättre i de övriga kommunstorleksgrupperna än 2016, till och med positivt. Det bör dock noteras att situationen särskilt för de mindre kommunstorleksgrupperna går mot en kraftig försämring i slutet av granskningsperioden. Detta påverkas framför allt av att statsandelarna minskar och skatteinkomsterna ökar i obetydlig mån utan skattehöjningar 2018–2019.

Det kalkylerade trycket på att höja inkomstkattesatsen i kommunerna förefaller mindre än väntat särskilt i fråga om 2017. Från 2018 försämras situationen dock och det kalkylerade trycket på att höja inkomstkattesatsen ökar. Det bör beaktas att granskningen i kommunekonomiprogrammet utgår från kalkylen över utgiftstrycket. Det är sannolikt att finansiell balans uppnås framför allt genom en ökning av länestocken och minskning av omkostnaderna.

Innehåll

Sammandrag	7
Inledning	13
1 Lägesbild av den kommunala ekonomin	15
2 Effekterna av statens åtgärder på den kommunala ekonomin 2017	21
2.1 Den kommunala ekonomin i statens budgetproposition 2017 (kap. 7.1–7.3)	21
2.2 Åtgärder i budgetpropositionen som gäller kommunerna.....	29
2.3 Social- och hälsovårdsreformen och landskapsreformen.....	43
3 Utvecklingsprognos för den kommunala ekonomin och genomförandet av finansieringsprincipen	49
3.1 Utvecklingsprognos för den kommunala ekonomin 2016–2020.....	50
3.2 Granskning av utvecklingsprognoserna enligt kommunstorleksgrupp.....	53
Bilagor	59

Inledning

Kommunekonomiprogrammet har utarbetats i samband med beredningen av statens budgetproposition för 2017. Programmet preciserar kommunekonomiprogrammet 2017–2020 som publicerades våren 2016. Den kommunala ekonomins tillstånd och effekterna av regeringens åtgärder beskrivs utifrån tillgänglig ny information. Effekterna av regeringens spetsprojekt och reformer, konkurrenskraftsavtalet och andra åtgärder har uppskattats till den del det finns regeringsbeslut om dem och effekterna av åtgärderna är kända.

Kommunekonomiprogrammet fördjupar bedömningen av den kommunala ekonomin i budgetberedningen. Syftet med kommunekonomiprogrammet är att bedöma kommunernas ekonomiska tillstånd och deras förutsättningar att ordna basservice med stöd av de åtgärder som anges i den fastställda budgetramen för den kommunala ekonomin.

I programmet prioriteras granskningen av utvecklingsperspektiven för kommunernas ekonomi och av statens åtgärder. Effekterna av åtgärderna har bedömts utifrån den kommunala ekonomin som helhet, enligt kommunstorleksgrupp och med avseende på genomförandet av finansieringsprincipen. Tyngdpunkten i prognoserna ligger på år 2017, men utvecklingsprognosen uppdaterades i början av hösten till att omfatta hela perioden i planen för de offentliga finanserna, fram till år 2020.

Kommunekonomiprogrammet har beretts vid ett av finansministeriet utnämnt sekretariat med representanter från dels alla centrala ministerier som bereder sådana statliga åtgärder som påverkar lagstiftningen om kommunernas uppgifter och den kommunala ekonomin, dels från Finlands Kommunförbund. Finansministeriets ekonomiska avdelning har berett utvecklingsprognosen för den kommunala ekonomin som i programmet presenteras enligt kommunernas räkenskaper. Regeringen har behandlat kommunekonomiprogrammet i budgetförhandlingarna (budgetmanglingen). Förhandlingar mellan staten och kommunerna har förts i delegationen för kommunal ekonomi och kommunal förvaltning samt i det beredande organet, ekonomisektionen.

Närmare information

Kommunekonomiprogrammet 2017 har lagts ut på finansministeriets webbplats: www.vm.fi/sv/kommunekonomiprogrammet. Där finns också material om programmets innehåll och tidigare kommunekonomiprogram.

Regeringens proposition om statsbudgeten för 2017 har lagts ut på webbplatsen: <http://budjetti.vm.fi/indox/index.jsp>. Där finns även de tidigare budgetpropositionerna. Statens budgetpropositioner har publicerats i maskinläsbar form sedan 2014. Ministeriernas budgetförslag har lagts ut på respektive ministeriums egen webbplats.

1 Lägesbild av den kommunala ekonomin

Exempel och centrala iakttagelser:

- Hela den kommunala ekonomins bokföringsmässiga resultat 2015 försämrades från föregående år på grund av bolagiseringar och det svåra ekonomiska läget, men var ändå bättre än väntat och uppgick till cirka 350 miljoner euro.
- Verksamhetsbidraget minskade med 3,3 procent och årsbidraget med över 6 procent. Detta beror på att köptjänsterna ökat och verksamhetsintäkterna minskat, och i synnerhet på att bolagiseringen i stora städer har lett till minskade verksamhetsintäkter.
- Kommunfältet har anpassat sin verksamhet. Omkostnaderna har ökat måttfullt.
- Kommunernas och samkommunernas lånestock ökade med 863 miljoner euro till cirka 17,4 miljarder euro.
- Utvärderingsförfarandet för kommuner som befinner sig i en speciellt svår ekonomisk ställning kommer på basis av bokslutsuppgifterna för 2014 och 2015 inte att omfatta nya kommuner under innevarande år.

Granskningen i kommunekonomiprogrammet omfattar kommunernas och samkommunernas ekonomi (inklusive de åländska kommunerna). Den kommunala ekonomins tillstånd har bedömts utifrån de preliminära bokslutsuppgifter som publicerades i juni 2016. Den kommunala ekonomin beskrivs enligt kommunernas räkenskaper.

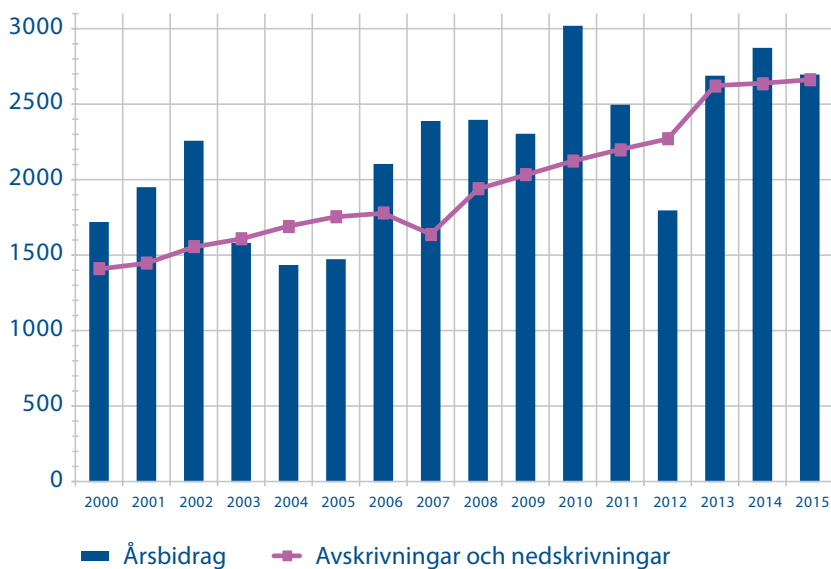
Från och med hösten 2016 omfattar programmet även kommunkoncernernas ekonomi. Enligt den nya kommunallagen (410/2015) som trädde i kraft 2015 ska kommunerna upprätta ett koncernbokslut och ta in det i sitt bokslut. År 2015 var således det första året då man i bedömningen av den kommunala ekonomin hade tillgång till kompletta kommunkoncernbokslut (resultaträkning, finansieringsanalys och balansräkning).

Lägesbilden av den kommunala ekonomin behandlas mer omfattande i finansministeriets promemoria från juni 2016 och i kommunekonomiprogrammet från våren 2016.

Den kommunala ekonomin bättre än väntat

Enligt de preliminära bokslutsuppgifter som publicerats av Statistikcentralen uppgick kommunernas och samkommunernas sammanräknade årsbidrag 2015 till nästan 2,7 miljarder euro, vilket täckte cirka 96 procent av avskrivningarna. Kommunernas årsbidrag minskade 2015 med cirka 300 miljoner euro, medan samkommunernas årsbidrag ökade med cirka 130 miljoner euro. Det minskade årsbidraget berodde i första hand på de extraordinära inkomsterna av affärsverksbolagiseringar som bokfördes på 2014 och på ändringarna i kommunernas inkomster och utgifter 2015 till följd av bolagiseringen av kommunala affärsverk. I jämförelse med prognosen i kommunekonomiprogrammet från hösten 2015 var kommunernas och samkommunernas sammanräknade årsbidrag dock nästan 500 miljoner euro starkare.

Figur 1. Kommunernas och samkommunernas årsbidrag och avskrivningar 2000–2015 (enligt verkliga priser, mn euro)



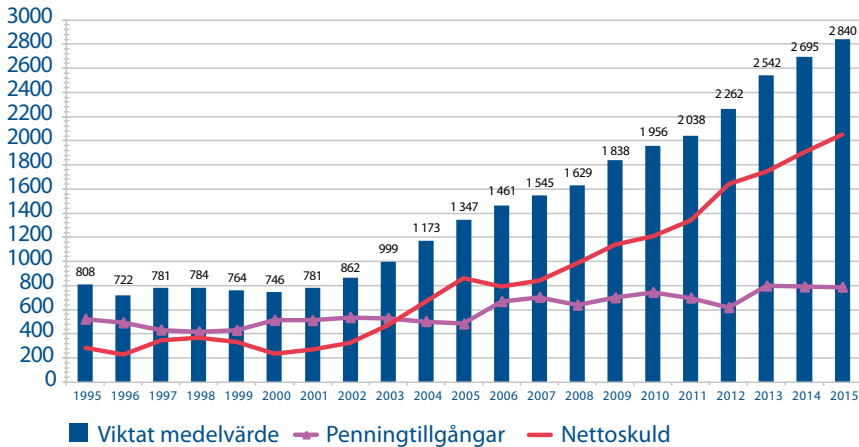
Hela den kommunala ekonomins bokföringsmässiga resultat sjönk avsevärt från föregående år, men var dock bättre än väntat och uppgick till cirka 350 miljoner euro. Det är ändå svårt att jämföra med 2014 på grund av att kommunerna bolagiserat sina affärsverk. Bolagiseringarna av affärsverk ökade de extraordinära inkomsterna år 2014 med uppskattningsvis 1,7 miljarder euro, då de år 2015 sjönk till sin sedvanliga nivå på cirka 300 miljoner euro.

Kommunerna har fortsatt anpassa sina funktioner bl.a. genom att skära ner personalkostnader. Som helhet har de kommunala omkostnaderna utvecklats ytterst måttfullt. Den strama ekonomin har i många kommuner även lett till beslut om att höja kommunalskatten. Inkomstskattesatsen för 2016 höjdes i 45 kommuner (inklusive Åland). Höjningar gjordes särskilt i mindre kommuner.

Kommunernas lånestock fortsatte öka

Kommunernas lånestock fortsatte öka 2015 (figur 1). Lånestocken steg till cirka 15,5 miljarder euro, dvs. 2 840 euro/invånare (en ökning på cirka 0,83 miljarder euro). Kommunernas upplåning i fjol motsvarade ungefär verksamhetens och investeringarnas negativa kassaflöde ¹.

Figur 2. Kommunernas lånestock 1995–2015, euro/invånare



I samkommunerna ökade lånestocken långsammare. En del av samkommunernas upplåningsbehov har även kunnat kanaliseras via samkommunernas medlemskommuner och syns därmed som en ökning av medlemskommunernas lånestock. Totalt ökade kommunernas och samkommunernas lånestock till 17,4 miljarder euro. Kommunernas skuld har nästan helt och hållet hänfört sig till investeringar, eftersom andelen lån för att täcka löpande kostnader endast står för cirka 600 miljoner euro av ökningen av lånestocken under hela 2000-talet.

Utvärderingsförfarandet för kommuner som har en speciellt svår ekonomisk ställning kommer på basis av bokslutsuppgifterna för 2014 och 2015 inte att omfatta nya kommuner under innevarande år. Detta är första gången sedan 2007 som inga förfaranden inleds.

Bolagiseringen av verksamheten har stor effekt för nyckeltalen i den kommunala ekonomin

I granskningen av nyckeltalen i den kommunala ekonomin är det viktigt att beakta effekterna av bolagiseringen av kommunala funktioner. Bolagiseringens effekter återspeglas i nyckeltalen särskilt 2014 och 2015. Bolagiseringen av affärsverk och yrkeshögskolor hade

¹ Verksamhetens och investeringarnas kassaflöde är ett mellanresultat i finansieringsanalysen. Ett negativt belopp (underskott) beskriver att utgifter måste täckas genom att antingen minska kassaflödet eller ta mer lån. Ett positivt belopp (överskott) beskriver hur stor andel av kassaflödet som blir kvar till nettoutlåning, låneamorteringar och stärkande av kassan.

effekter på kommunernas omkostnader, verksamhetsintäkter, årsbidrag, räkenskapsperiodens resultat, lånestock och investeringar. Enligt uppskattning kommer den statistiska jämförbarheten i den kommunala ekonomin att normaliseras i fråga om uppgifterna för 2016.

Koncernperspektivet, social- och hälsovårdsreformen och landskapsreformen förändrar grunderna för styrningen och uppföljningen av den kommunala ekonomin

Den nya kommunallagen framhäver koncernperspektivet och särskilt den därtill hörande styrningen, bedömningen och tillsynen av verksamheten och ekonomin. Kommunerna har utvecklats till flerbranschkoncerner bl.a. till följd av bolagiseringsplikten. Kommunkoncernernas differentiering försvårar en jämförelse av nyckeltalen för kommunernas ekonomi t.ex. när kommunens ekonomiska balans eller nyckeltalen för skuldsättningen avviker avsevärt från nyckeltalen för hela kommunkoncernen. Från och med 2017 utsträcks ekonomibestämmelserna i kommunallagen till att gälla hela kommunkoncernen. Samtidigt övergår granskningen av den kommunala ekonomin till granskning av kommunkoncerner. Detta har betydande effekter på uppföljningen av kommunernas ekonomi.

Även social- och hälsovårdsreformen och landskapsreformen förändrar i betydande mån uppföljningen av den kommunala ekonomin. När social- och hälsovården och andra uppgifter i och med reformen överförs från kommunerna till landskapen avskiljs den ekonomiska uppföljningen av uppgifterna från uppföljningen av den kommunala ekonomin och blir en del av den ekonomiska styrningen och uppföljningen i landskapen.

Antalet kommuner, samkommuner och kommunkoncerner med underskott minskade 2015

I enlighet med kommunallagen ska underskott i kommunens balansräkning fr.o.m. 2015 täckas inom fyra år från ingången av det år som följer efter det att bokslutet fastställdes utan möjlighet att i ekonomiplanen skjuta fram täckningen av underskottet till en senare tidpunkt. Om underskottet i kommunens balansräkning i bokslutet för räkenskapsperioden 2015 överstiger 500 euro per invånare ska det täckas senast i bokslutet för räkenskapsperioden 2022. Om kommunen inte har täckt underskottet inom den utsatta tiden kan den i enlighet med 118 § i kommunallagen tas in i utvärderingsförfarandet för kommuner som har en speciellt svår ekonomisk ställning (s.k. kriskommunförfarande).

Skyldigheten att täcka underskott gäller fr.o.m. 2015 även samkommuner. Om en samkommun inte har täckt ett underskott i samkommunens balansräkning inom fyra år från ingången av det år som följer efter det att bokslutet fastställdes kan samkommunen enligt 119 § i kommunallagen tas med i utvärderingsförfarandet.

Från och med 2017 grundar sig kriskommunförfarandet förutom på underskott i kommunens balansräkning även på uppgifter om kommunkoncernerna. Ett utvärderingsförfarande kan enligt 118 § i kommunallagen inledas på basis av underskott i kommunkoncernens balansräkning eller andra nyckeltal för kommunens och kommunkoncernens ekonomi som beskriver tillräckligheten och soliditeten i finansieringen.

En analys av de preliminära bokslutsuppgifterna för 2015 visar att de skärpta och utvidgade kriterierna för utvärderingsförfarandet enligt kommunallagen verkar fungera. Detta framför allt för att antalet kommuner, samkommuner och kommunkoncerner med underskott samt beloppet av underskott i deras balansräkningar klart minskade 2015.

Det bör noteras att ökningen av kommunkoncernernas överskott huvudsakligen berodde på att bokföringsnämndens kommusektion reviderat sin allmänna anvisning om upprättande av koncernbokslut. Enligt anvisningen jämföras avskrivningsdifferensen och reserverna med överskottsposter när ett koncernbokslut upprättas.

Närmare information om den kommunala ekonomins tillstånd

De preliminära bokslutsuppgifterna för kommunerna, samkommunerna och kommunkoncernerna i Fastlandsfinland har beskrivits i närmare detalj i finansministeriets promemoria från juni. Promemorian Kommunernas preliminära bokslut 2015 (på finska) finns på finansministeriets webbplats: www.vm.fi/kuntien-tilinpaatoskortti.

Kommunernas bokföringsmässiga och finansiella balans har granskats för 40 kommuner inom ramen för forskningsprogrammet ARTTU2. Forskningsrapporten publicerades i maj och den finns på Finlands Kommunförbunds webbplats: <http://www.kommunerna.net/sv/serviceomraden/projekt/arttu2/delprojekten/ekonomi/>.

En mer detaljerad beskrivning av den kommunala ekonomins tillstånd finns i kommunekonomiprogrammet från våren 2016. Lägesbilden från i våras baserade sig på kommunernas och samkommunernas preliminära bokslut i början av året. Dessutom innehåller programmet en beskrivning av förändringsfaktorer i verksamhetsmiljön som är aktuella för den kommunala ekonomin och kommunernas uppgifter: www.vm.fi/sv/kommunekonomiprogrammet.

2 Effekterna av statens åtgärder på den kommunala ekonomin 2017

Det här kapitlet innehåller en beskrivning av de åtgärder och riktlinjer i statens budgetproposition för 2017 som påverkar den kommunala ekonomin. Kapitel 2.1. motsvarar avsnittet om den kommunala ekonomin i budgetpropositionens kapitel 7.1–7.3. I kapitel 2.2 finns en närmare beskrivning av de åtgärder, reformer och lagstiftningsrelaterade ändringar som ingår i budgetpropositionen under olika huvudtitlar. En del av åtgärderna har inga direkta budgetmässiga effekter för 2017, men de har i övrigt betydande samband med utvecklingsperspektiven för den kommunala ekonomin eller ordnandet av kommunernas uppgifter. Beredningen av social- och hälsovårds- och landskapsreformen och hur de påverkar den kommunala ekonomin beskrivs i kapitel 2.3.

2.1 Den kommunala ekonomin i statens budgetproposition 2017 (kap. 7.1–7.3)

Effekten på den kommunala ekonomin av ändringar av beskattningsgrunderna och betalningsgrunderna (budgetpropositionen kap. 7.1)

Kommunalskatt

Grunderna för beskattningen av förvärvsinkomster lindras 2017 så att de motsvarar förändringen i konsumentprisindexet. Indexjusteringen minskar intäkterna från kommunalskatten med uppskattningsvis 64 miljoner euro. Den avdragsgilla delen av räntorna på bostadslån minskas fortsatt i enlighet med regeringsprogrammet, vilket ökar intäkterna från kommunalskatten med 13 miljoner euro. År 2017 införs ett s.k. företagardrag, vilket bedöms minska intäkterna från kommunalskatten med 53 miljoner euro. För att främja sysselsättningen höjs även hushållsavdraget, vilket i sin tur minskar intäkterna från kommunalskatten med 13 miljoner euro.

För att stödja konkurrenskraftsavtalet lindras beskattningen av arbetsinkomster med sammanlagt 423 miljoner euro 2017. Beskattningen lindras jämnt i alla inkomstgrupper. Lindringen minskar intäkterna från kommunalskatten med 211 miljoner euro. Beskattningen av pensionsinkomster lindras med sammanlagt 136 miljoner euro, av vilket kommunalskattens andel är 62 miljoner euro. Dessa förlorade skatteintäkter kompenseras

kommunerna till fullt belopp via statsandelssystemet. Konkurrenskraftsavtalet har också sådana indirekta effekter på intäkterna från kommunalskatten som beror på ändringar av de socialförsäkringsavgifter som betalas av arbetstagare och på minskningen av lönesumman. Dessa förlorade skatteintäkter kompenseras dock inte.

Ändringarna av beskattningsgrunderna minskar intäkterna från kommunalskatten med sammanlagt 390 miljoner euro netto, och i statsandelarna görs ett motsvarande tillägg som kompensation.

Fastighetsskatt

I regeringsprogrammet för statsminister Sipilä finns en skrivning om att fastighetsskatten ska höjas under regeringsperioden så att skatteintäkterna till följd av skattehöjningen ökar med sammanlagt 100 miljoner euro. Av dessa höjningar har de ändringar som träder i kraft 2016 och 2017 genomförts och med dem uppnås hälften av de extra intäkter som eftersträvas. Utöver regeringsprogrammets riktlinjer höjs fastighetsskatten 2017 med 50 miljoner euro, vilket betyder att höjningen är totalt 75 miljoner euro år 2017. Av höjningen riktas ca 9 miljoner euro till fastighetsskatten för obebyggd byggnadsmark som planlagts för bostadsbruk i syfte att stimulera bostadsproduktionen.

Effekterna på kommunernas skatteinkomster 2017 av de ändringar av beskattningsgrunderna som hänför sig till budgetpropositionen (mn euro)

Indexjustering av skattegrunderna	-64
Införande av ett företagavdrag	-53
Höjning av hushållsavdraget	-13
Begränsning av ränteavdraget för bostadslån	13
Skattelättnader enligt konkurrenskraftsavtalet	-211
Lättnader i beskattningen av pensionsinkomster	-62
Skärpning av fastighetsskatten	75
Sammanlagt	-315

Ändringar i avgiftsgrunderna

Regeringen har beslutat att inte genomföra höjningarna av avgifterna för den småbarnspedagogiska verksamheten. I syfte att göra det mer sporrande att arbeta genomförs ändå de i regeringspropositionen föreslagna sänkningarna av avgifterna för småbarnspedagogik för familjer som består av 2–3 personer och har små inkomster. Till följd av ändringen beräknas avgiftsintäkterna minska med 10 miljoner euro per år. Den höjning som görs i avgifterna för morgon- och eftermiddagsverksamheten fr.o.m. den 1 augusti 2016 stärker kommunernas ekonomi med uppskattningsvis 26 miljoner euro.

Statsbidrag till kommunerna (budgetpropositionen kap. 7.2)

Statsbidrag till kommuner och samkommuner 2015–2017 (mn euro) och förändring 2016–2017 (%)

	2015 budgeterat ¹	2016 budgeterat	2017 förslag	2016–2017 %
Kalkylerade statsandelar jämte utjämningsposter inom statsandelssystemet				
FM	8 500	9 028	8 543	-5,4
UKM	926	928	905	-2,5
– varav samkommunerna	1 082	1 041	1 033	-0,8
Kalkylerade statsandelar sammanlagt	9 426	9 956	9 448	-5,1
Övriga statsunderstöd				
JM, valutgifter	9	0	0	
IM, understöd till kommunerna från brandskyddsfonden	4	4	4	
FM, understöd för kommunsammanslagningar	36	26	27	
FM, finansiering av lokala försök i kommunerna	1	1	0	
UKM, understöd enligt prövning	237	194	209	
JSM, statsbidrag inom förvaltningsområdet	6	5	5	
KM, köp och utvecklande av kollektivtrafiktjänster	38	34	34	
KM, övriga statsbidrag till kommuner	1	1	1	
ANM, lönesubvention till kommuner	70	62	24	
ANM, ersättning för kostnader för flyktingar och asylsökande	106	162	182	
SHM, främjande av välfärd och hälsa		12	24	
SHM, rättspsykiatriska undersökningar och patientförflyttningar	14	15	15	
SHM, forskning enligt hälso- och sjukvårdslagen (specialstatsandel)	22	18	15	
SHM, läkar- och tandläkarutbildning (specialstatsandel)	97	93	94	
SHM, stöd till social- och hälsovårdsreformen	7	2	6	
SHM, statlig ersättning för kostnaderna för riksomfattande beredskap inom hälso- och sjukvården	1	1	1	
SHM, ersättning för skada, ådragen i militärtjänst	35	34	33	
SHM, rehabilitering av frontveteraner	31	25	40	
SHM, statsandel till kommunerna för kostnader i anslutning till det grundläggande utkomststödet	314	331	0	
SHM, arbetsverksamhet i rehabiliteringssyfte	34	32	27	
SHM, statlig ersättning för läkarhelikopterverksamheten	29	29	29	
SHM, förvaltningsutgifter för avbytarservicen för lantbruksföretagare	16	15	16	
SHM, kompetenscentrum inom det sociala området	2	3	2	
SHM, ersättning för kostnaderna för ordnande av medling vid brott	6	6	6	
SHM, tryggande av social- och hälsovårdstjänster på samiska	0,5	0,5	0,5	
MM, förvaltningsområdets statsbidrag till kommunerna	29	35	35	
Övriga statsunderstöd sammanlagt	1 150	1 131	823	-27,3
Statsbidrag till kommunerna sammanlagt	10 576	11 088	10 271	-7,4

¹⁾ Budgeten och tilläggsbudgetarna

För statsbidrag till kommunerna anvisas sammanlagt 10,3 miljarder euro 2017. Statsbidragen minskar med 7 procent jämfört med vad som budgeterats för 2016. För de kalkylerade statsandelarna anvisas sammanlagt 9,4 miljarder euro, vilket är 5 procent mindre än vad som budgeterats för 2016. Flera faktorer inverkar på minskningen av statsbidragen, och de viktigaste är överföringen av beräkningen och utbetalningen av det grundläggande utkomststödet till FPA och de minskningar av statsandelen som görs på basis av konkurrenskraftsavtalet.

För statsandelen för basservice anvisas 8,5 miljarder euro. Statsandelsprocenten är 25,23. Det görs årligen en justering av kostnadsfördelningen mellan staten och kommunerna, och den justering som görs enligt uppgifterna för 2014 ökar statsandelen för basservice med 34,5 miljoner euro. I statsandelen för basservice görs det 2017 en ytterligare besparing i de indexbundna utgifterna, 75 miljoner euro. Statsandelen minskar också av den nedskärning i statsandelarna som det beslutades om under förra valperioden, 50 miljoner euro. De kompensationer för ändringarna i skattegrunderna som görs via statsandelssystemet ökar däremot med 390 miljoner euro. Indexjusteringen av statsandelarna är -0,7 procent år 2017, vilket minskar statsandelen för basservice med ca 50 miljoner euro.

År 2017 införs ett pensionsstöd av engångsnatur som riktas till långtidsarbetslösa över 60 år. Ändringen minskar kommunernas kostnader för arbetsmarknadsstödet med uppskattningsvis ca 33 miljoner euro, och i statsandelen för basservice görs ett motsvarande avdrag.

Konkurrenskraftsavtalet påverkar kommunernas inkomster och utgifter. Avtalet minskar kommunernas skatteinkomster bl.a. genom ändringarna i arbetstagaravgifterna. Den lindring av beskattningen av förvärvsinkomster som följer av konkurrenskraftsavtalet påverkar däremot inte saldot för den kommunala ekonomin, eftersom kommunerna kompenseras för de minskade skatteinkomsterna via statsandelssystemet. Avtalet beräknas minska kommunernas arbetskraftskostnader med något under 700 miljoner euro 2017. Den besparing som följer av sänkta arbetsgivaravgifter och nedskärningen i semesterpenningen är omedelbar, däremot bedöms förlängningen av arbetstiden medföra besparingar stegvis. Förlängningen av arbetstiden beräknas dock inte medföra några besparingar inom undervisningssektorn. Den uppskattade kostnadsbesparingen till följd av förlängningen av arbetstiden beaktas delvis i dimensioneringen av statsandelen för basservice 2017. En besparing som motsvarar den sänkta semesterpenningen dras däremot av från statsandelarna till fullt belopp. Den minskning i statsandelen som hänför sig till konkurrenskraftsavtalet är sammanlagt ca 16 miljoner euro inom UKM:s förvaltningsområde och ca 356 miljoner euro under momentet för statsandelen för basservice. Efter minskningarna av statsandelen beräknas den totala effekt konkurrenskraftsavtalet har på den kommunala ekonomin försämra den med ca 90 miljoner euro 2017. På längre sikt drar också den kommunala ekonomin nytta av konkurrenskraftsavtalets gynnsamma effekter på tillväxt och sysselsättning.

Social- och hälsovårdsministeriets förvaltningsområde

I enlighet med tidigare beslut överförs beräkningen och utbetalningen av det grundläggande utkomststödet från kommunerna till FPA. Detta påverkar kommunernas utgifter och inkomster, men den totala effekten är neutral i förhållandet mellan stat och kommun.

Överföringen beräknas i viss mån minska underutnyttjandet av utkomststödet och öka utgifterna för utkomststödet.

Ändringarna av lagen om stöd för närståendevård och socialvårdslagen trädde i kraft den 1 juli 2016. Genom ändringen säkerställs närståendevårdares rätt till tre lediga dagar per kalendermånad och åläggs kommunen att vid behov förbereda närståendevårdare för vårduppdraget och ordna undersökningar av deras välmående och hälsa. Kommunen ska ordna avlösarservice under närståendevårdarens ledighet. Ändringarna av familjevårdslagen trädde i kraft den 1 juli 2016. Genom ändringen höjdes minimibeloppet av vårdarvodet till familjevårdare i uppdragsavtal till 775 euro per månad och deras rätt till ledighet utökades. För utvecklingen av närstående- och familjevården ökas statsandelarna med 90 miljoner euro 2017 jämfört med den ordinarie budgeten för 2016. Åtgärderna medför samtidigt besparingar för kommunerna i och med att behovet av den dyrare institutionsvården. I statsandelen för basservicen har som nettotillägg beaktats 59,6 miljoner euro på grund av ändringarna.

Jourverksamheten inom hälso- och socialvården liksom den specialiserade sjukvården koncentreras till fem universitetssjukhus och till sju andra sjukhus med jour. Kommunernas utgifter beräknas minska med 75 miljoner euro jämfört med 2016 till följd av ändringarna. Vid dimensioneringen av statsandelen har som avdrag beaktats 19,2 miljoner euro på grund av ändringen.

Dimensioneringen av personalen inom äldreomsorgen ses över i serviceboenden med heldygnsomsorg och åldringshem. Till följd av detta beräknas kommunernas utgifter minska med 25 miljoner euro, och statsandelen minskas på motsvarande sätt med 6 miljoner euro. Som en del av åtgärdsprogrammet för att minska kommunernas uppgifter och skyldigheter slopas vissa deluppgifter i äldreomsorgslagen. Detta uppskattas minska kommunernas utgifter med ca 27 miljoner euro. I statsandelen beaktas som avdrag ca 7 miljoner euro. För utökandet av sådana tjänster för äldre som ges i hemmen anvisas en ökning av statsandelen på 4,8 miljoner euro genom full statlig finansiering.

Undervisnings- och kulturministeriets förvaltningsområde

Justeringen av kostnadsfördelningen mellan staten och kommunerna minskar de kommunala statsandelarna inom UKM:s förvaltningsområde med ca 3 miljoner euro.

Den ändrade rätten till småbarnspedagogik samt de ändringar som gäller förhållandet mellan antalet pedagoger och antalet barn över 3 år i den småbarnspedagogiska verksamheten trädde i kraft den 1 augusti 2016. Dessa ändringar har beräknats minska kommunernas utgifter med ca 67 miljoner euro per år, och motsvarande minskning i statsandelen blir 17 miljoner euro.

Rätten till småbarnspedagogik för barn i förskoleundervisning ska ändras så att kommunerna ges möjlighet att ordna vården av barn i förskoleundervisning genom avgiftsbelagd klubbverksamhet.

Den koefficient som används för att fastställa den finansiering som ska betalas för en elev inom den förberedande undervisningen före den grundläggande utbildningen sänks från 2,49 till 1,67, vilket minskar den finansiering kommunerna får för den förberedande

undervisning som ordnas för invandrare före den grundläggande utbildningen med ca 34 miljoner euro. Avsikten är att finansieringen av den förberedande undervisningen för den grundläggande utbildningen ska reformeras 2017, så att den inte längre fastställs utifrån antalet elever en årlig beräkningsdag utan i stället utifrån antalet närvaromånader, varvid finansieringen bättre än för närvarande reagerar på förändringar i elevantalet. Den finansiering som reserverats för stödjande av sådan undervisning i modersmål och i finska eller svenska som andra språk som ges elever med främmande språk som modersmål samt för stödjande av annan undervisning för dessa elever ökas med 3 miljoner euro för att statsunderstödsprocenten ska bibehållas på 86 procent när undervisningsbehovet ökar.

Finansieringen av den grundläggande yrkesutbildningen minskas med 190 miljoner euro i anslutning till reformen av yrkesutbildningen. Besparingen genomförs så att det antal studerande som ligger till grund för finansieringen av den grundläggande yrkesutbildningen vid läroanstalter blir 12,5 procent lägre än maximiantalet studerande enligt tillstånden att ordna utbildning. Besparingen riktas i sin helhet till kommunernas finansieringsandel genom en ändring av statsandelsprocenten så att statsandelsprocenten för gymnasieutbildningen och yrkesutbildningen skiljs åt.

För att främja sysselsättningen bland unga som står utanför utbildning och arbetsliv riktas till en fortsättning av kompetensprogrammet för unga vuxna tilläggsfinansiering på 10 miljoner euro, varav ca 6 miljoner euro gäller den kommunala ekonomin.

Det anvisas 3,5 miljoner euro för statsunderstöd till bibliotek 2017. De under den förra regeringsperioden överenskomna permanenta besparingarna i statsandelarna för teatrar, orkestrar och museer genomförs i form av sänkta priser per enhet. Besparingen minskar statsandelarna med 2,9 miljoner euro 2017 jämfört med året innan, och den riktas till stor del till kommunerna.

Övriga förvaltningsområden

De ersättningar som betalas kommunerna för invandrare ökar till ca 180 miljoner euro. Antalet asylsökande som fått uppehållstillstånd uppskattas till ca 7 200 år 2016 och till ca 4 500 år 2017. Eftersom beräkningen och utbetalningen av det grundläggande utkomststödet överförs till FPA, betalas ersättningen för det grundläggande utkomststödet till FPA i stället för till kommunerna.

Effekterna av statens åtgärder på den kommunala ekonomin (budgetpropositionen kap. 7.3)

I vidstående tabell ingår alla de statliga åtgärder som tas upp i budgetpropositionen och som har effekter på den kommunala ekonomin. Statens åtgärder stärker kommunernas ekonomi med ca 40 miljoner euro netto 2017. Regeringsprogrammet innehåller många åtgärder som har som mål att minska kommunernas utgifter. Till dessa hör bl.a. ändringarna i småbarnspedagogiken, effektiviseringen av ordnandet av specialiserad sjukvård och utvecklingen av närstående- och familjevården. Kommunerna kan dock genom sina egna beslut i hög grad påverka hur effekterna av dessa åtgärder realiserar.

Den kommunala ekonomin påverkas 2017 i hög grad också av andra faktorer än statens beslut. Dessa är bl.a. pensionsreformen som sänker den kommunala arbetsgivarens pensionsavgift samt konkurrenskraftsavtalet som sänker kommunernas arbetskraftskostnader. Av effekterna av konkurrenskraftsavtalet ingår i tabellen endast minskningen av statsandelen, ca 370 miljoner euro, med hjälp av vilken man fördelar den av avtalet följande kostnadsbelastningen för den offentliga ekonomin mellan staten och kommunerna.

Effekterna av statens åtgärder på kommunernas och samkommunernas ekonomi, mn euro, förändring 2016–2017*

	Utgifter	Inkomster	Netto
1. Ändringar i verksamheten och budgetbeslut			
Statsandelen för basservice:			
Ändring i den subjektiva rätten till småbarnspedagogik	-36	-9	27
Ändring av personaldimensioneringen inom den småbarnspedagogiska verksamheten	-37	-9	28
Effektivisering av ordnandet av specialiserad sjukvård	-75	-19	56
Tillägg till hemvården av äldre	5	5	0
Ändring av personaldimensioneringen inom äldreomsorgen	-25	-6	19
Utveckling av familjevården**	5	5	0
Ledigheter för närstående- och familjevårdare**	36	36	0
Besparing till följd av utvecklingen av närstående- och familjevården**	-75	-19	56
Slopande av vissa deluppgifter i äldreomsorgslagen	-27	-7	21
Ytterligare minskning på 0,85 % i de indexbundna utgifterna		-75	-75
Minskning till följd av konkurrenskraftsavtalet		-356	-356
Pensionsstöd till långtidsarbetslösa	-33	-43	-10
Nedskärning i statsandelarna (beslutet fattades förra valperioden)		-50	-50
Reform av jourssystemet (förra valperioden)	-8	-2	6
Sparåtgärder inom tandvården för vuxna (förra valperioden)	-5	-1	3
Kompensationer för förlorade statsandelar		3	3
Överföring av beräkningen och utbetalningen av det grundläggande utkomststödet till FPA, avdrag i kommunernas förvaltningsutgifter	-61	-31	31
Överföring av beräkningen och utbetalningen av det grundläggande utkomststödet till FPA	-662	-331	331
Undervisnings- och kulturministeriets förvaltningsområde:			
Spetsprojekt inom kompetens och utbildning	14	14	0
Minskning av understöd för jämlikhet inom utbildningen, för utvecklande av kvaliteten på specialundervisningen inom förskoleundervisningen och den grundläggande utbildningen och för anställning av skolgångsbiträden i anknytning till det samt för minskande av undervisningsgruppernas storlek	-5	-5	0
Möjligheten att ordna vården av barn i förskoleundervisning genom avgiftsbelagd klubbverksamhet	-5		5
Utveckling av den småbarnspedagogiska verksamheten	-4	-4	0
Utbildning som förbereder invandrare för gymnasieutbildning	2	1	-1
Stödande av undervisning för elever med främmande modersmål	3	3	0
Minskad finansiering till den förberedande undervisning som ordnas för invandrare före den grundläggande utbildningen	-34	-34	0

	Utgifter	Inkomster	Netto
Tillägg till den grundläggande yrkesutbildningen för att svara mot det ökade utbildningsbehovet bland invandrare	16	16	0
Reform av yrkesutbildningen	-190	0	190
Nettoförändring i finansieringsnivån för utvecklande av verkstadsverksamheten för unga och det uppsökande ungdomsarbetet	1	1	0
Stöd till klubbverksamhet	-2	-2	0
Minskad finansiering till det fria bildningsarbetet	-8	-4	3
Avveckling av reserven av utbildade genom yrkesinriktad tilläggs- och läroavtalsutbildning	-7	-7	0
Omfördelning av den utgiftsbesparing som gäller teatrar och orkestrar	-1	-1	0
Omfördelning av den utgiftsbesparing som gäller museer	-1	-1	0
Bortfall av ett tillägg av engångsnatur till den yrkesinriktade tillägsutbildningen	-2	-2	0
Minskning till följd av konkurrenskraftsavtalet		-16	-16
Social- och hälsovårdsministeriets förvaltningsområde			
Spetsprojekt: Kundorienterad service	4	4	0
Spetsprojekt: Programmet för utveckling av barn- och familjetjänster	12	8	-4
Spetsprojekt: Hemvården för äldre utvecklas och närstående vården för alla ålderskategorier förbättras	2	1	-2
Stöd till social- och hälsovårdsreformen	3	3	0
Specialstatsandelersättningar för utbildning	2	2	0
Arbetsverksamhet i rehabiliteringssyfte	-5	-5	0
Överföring av beräkningen och utbetalningen av det grundläggande utkomststödet till FPA, statsandel till kommunerna för kostnader i anslutning till det grundläggande utkomststödet		-331	-331
Arbets- och näringsministeriets förvaltningsområde:			
Spetsprojekt: Införande av regionala innovationer och försök	1	1	0
Sammanlagt	-1 202	-1 269	-67
2. Ändringar i beskattning och avgifter			
Bortfall av skatteintäkter till följd av ändringar i inkomstskattegrunderna och kompensation i form av statsandelar i samband med detta (390 mn euro)		0	0
Höjning av fastighetsskatten		75	75
Sänkning av avgifterna för småbarnspedagogik		-10	-10
Höjning av avgifterna för morgon- och eftermiddagsverksamheten för skolelever fr.o.m. 1.8.2016		10	10
Sammanlagt		75	75
3. Justering av kostnadsfördelningen			
FM		34	34
UKM		-3	-3
Sammanlagt		31	31
Effekterna av statens åtgärder sammanlagt	-1 202	-1 163	39

*) Statsbudgeten har även sådan indirekt effekt på den kommunala ekonomin som inte har beaktats i denna tabell. I tabellen har talen avrundats till närmaste hela miljon euro.

**) För utveckling av närstående- och familjevården riktades till statsandelen för basservice ett tillägg på 49 miljoner euro i tilläggsbudgeten för 2016 samt ett avdrag på 11 miljoner euro för kostnadsbesparingen till följd av utvecklingen av närstående- och familjevården. Jämfört med den ordinarie budgeten för 2016 är ökningen i statsandelen 90 miljoner euro och minskningen 30,4 miljoner euro.

I bilaga 2 finns en figur över effekterna av statens åtgärder på kommunernas ekonomi åren 1993–2017. I bilaga 3 finns en tabell över effekterna av konkurrenskraftsavtalet på saldot för den kommunala ekonomin år 2017.

2.2 Åtgärder i budgetpropositionen som gäller kommunerna

Finansministeriet - åtgärdernas effekter i kommunerna

REFORM: Minskning av kommunernas uppgifter och skyldigheter

Enligt regeringsprogrammet ska kommunernas kostnader minskas med 1 miljard euro genom att man gallrar bland de lagstadgade uppgifterna och de skyldigheter som styr fullgörandet av dessa uppgifter. Ett åtgärdsprogram för att minska kommunernas uppgifter och skyldigheter har beretts i syfte att nå målet. De åtgärder som ingår i programmet innebär en sparpotential för kommunerna som har uppskattats till cirka 400 miljoner euro. En av dessa åtgärder ingår i budgetpropositionen för 2017.

I enlighet med finanspolitiska ministerutskottets beslut från februari 2016 fortsätter genomförandet och uppföljningen av åtgärdsprogrammet. Avsikten är att de lagändringar som följer av åtgärdsprogrammets åtgärdsförslag ska träda i kraft under åren 2016–2018.

Ministerutskottet fastslog också att för att uppnå sparmålet på en miljard måste man fortsätta arbeta för att alla spetsprojekt och reformer ska ha effekter som stärker hela den offentliga ekonomin och för att digitaliseringen ska utnyttjas fullt ut. För att säkerställa att åtgärderna är tillräckliga kan finansministeriet ta upp även andra teman för vidare utvärdering. Namnet på reformen har ändrats till ”Reformen för en minskning av kommunernas, landskapens och hela den offentliga sektorns kostnader”.

REFORM: Framtidens kommun

Regeringen har startat projektet Framtidens kommun, som utgör en av regeringens reformer. Inom ramen för projektet Framtidens kommun definieras utifrån en parlamentarisk beredning visionen om framtidens kommun 2030. Projektet definierar även kommunernas roll, uppgifter och ställning i förhållande till de nya landskap som inrättas. Mellanrapporten om kommunens roll som främjare av välfärden, livskraften, företagsamheten och sysselsättningen blir färdig före utgången av 2016. Lagstiftningsändringarna bereds så att de träder i kraft fr.o.m. början av 2019. Beredningen av Framtidens kommun har ingen direkt inverkan på budgeten för 2017.

Undervisnings- och kulturministeriet - åtgärdernas effekter i kommunerna

SPETSPROJEKT: Nya lärandemiljöer och digitalt material för grundskolorna

Inom ramen för spetsprojektet förnyas den grundläggande utbildningen inför 2020-talet med målet att Finland ska vara ett spetsland för modernt, inspirerande lärande. Reformen omfattar tre delar: ny pedagogik, nya lärandemiljöer och digitalisering av undervisningen. Målet är att förbättra inlärningsresultaten, svara mot framtidens kompetensbehov, modernisera pedagogiken genom försök och göra lärandet inspirerande livet igenom. För att påskynda ibruktagandet av digitala material samt för försök med och utvecklande av digitalt lärande har 16 miljoner euro reserverats för år 2017, varav en del riktar sig till kommunerna.

Dessutom utökas språkstudierna och görs mer mångsidiga. Ett regionalt försök med studier i ett främmande språk redan i första klass startas och ett regionalt försök med ett utvidgat språkutbud möjliggörs också i enlighet med den kläm som regeringen godkänt. För detta har 5 miljoner euro reserverats för år 2017, varav en del riktar sig till kommunerna.

Programmet Skolan i rörelse har genomförts sedan år 2010. Programmet Skolan i rörelse utvidgas till att bli riksomfattande och gälla alla barn och unga i grundskoleåldern. Målet med Skolan i rörelse är att skapa en aktiv och trivsamt skoldag. Strävan är att varje elev i den grundläggande utbildningen ska röra på sig minst en timme per dag. Skolan i rörelse finansieras med vinstmedel från Veikkaus och i fråga om spetsprojektet har sammanlagt 7 miljoner euro tilläggsfinansiering inkluderats i budgeten för 2017. Dessa medel riktas så gott som helt till den kommunala ekonomin i form av understöd.

SPETSPROJEKT: Konst och kultur görs tillgängligare

Inom spetsprojektet förbättras den ojämnt fördelade tillgången till grundläggande konstundervisning och barnkultur i landets olika delar och man främjar också barns och ungas kreativa färdigheter. Grundläggande konstundervisning ger barnen mer mångsidiga möjligheter till hobbyer och deltagande i konst och kultur. Dessutom utvidgas principen att en procent av budgeten för betydande offentliga projekt ska reserveras för konst i samarbete med social- och hälsovården med målet att stödja de effekter som konst har på människors välmående. För spetsprojektets åtgärder, varav en del gäller kommunerna, har år 2017 reserverats sammanlagt 3,8 miljoner euro.

SPETSPROJEKT: Ungdomsgarantin ändras i riktning mot en kollektiv garanti

Inom spetsprojektet garanteras alla som går ut den grundläggande utbildningen en studieplats. Genom att utöka verksamheten till stöd för den flexibla grundläggande utbildningen (JOPO) får elever i årskurserna 7–9 extra stöd för att få ett avgångsbetyg som möjliggör fortsatta studier och på lång sikt placering i arbetslivet. På så sätt förhindras även marginalisering i svåra situationer. JOPO-verksamheten syftar till att motverka skolavbrott i klasserna 7–9.

I spetsprojektet ingår även åtgärder där man bland annat utvecklar samservicepunkter (s.k. Ohjaamot), stärker de lagstadgade nätverken för handledning och service för unga och tryggar resurserna för det uppsökande ungdomsarbetet samt stärker social- och hälsovårdstjänsterna för unga. Uppsökande ungdomsarbete är frivilligt för kommunerna och de kan ansöka om statsunderstöd enligt prövning. Budgetfinansieringen för det uppsökande ungdomsarbetet har kompletterats med spetsprojektfinansiering vars effekter i kommunerna under 2017 uppgår till sammanlagt 1,5 miljoner euro, samt med vinstmedel från Veikkaus som ska gå till ungdomsarbete.

REFORM: Yrkesutbildningen på andra stadiet reformeras

I reformen omformas lagstiftningen om verksamheten samt finansieringssystemet och reglerings- och styrsystemet för yrkesutbildningen till en ny helhet där utgångspunkten är kompetensgrund, kundorientering och livslångt lärande. Reformerna ska i huvudsak träda i kraft i början av 2018. De utvecklingsprojekt som krävs för att uppnå det permanenta sparmålet för reformen, 190 miljoner euro, inleds redan från och med början av 2017 bl.a. för att förnya strukturerna, verksamhetsprocesserna och lärandemiljöerna. Reformen genomförs så att kommunernas finansieringsansvar inte ökar.

ÖVRIG ÅTGÄRD: Ändring i den subjektiva rätten till småbarnspedagogik

Till följd av de ändringar som följer av lagen om ändring av lagen om småbarnspedagogik (108/2016) och lagen om ändring av lagen om stöd för hemvård och privat vård av barn (109/2016) inskränks den subjektiva rätten till småbarnspedagogik. Varje barn har en lagstadgad rätt till 20 timmar småbarnspedagogik i veckan. Barnet har dock rätt till småbarnspedagogik som ordnas som heldagsvård om barnets föräldrar eller andra vårdnadshavare antingen arbetar eller studerar på heltid eller är sysselsatta på heltid som företagare eller i eget arbete. Rätt till småbarnspedagogik som heldagsvård gäller också om det behövs med tanke på barnets utveckling eller behov av stöd eller på grund av familjens omständigheter eller om det i övrigt är i enlighet med barnets bästa. Ändringarna minskar statens och kommunernas utgifter med uppskattningsvis 62 miljoner euro från och med år 2017, om kommunerna genomför ändringen i den subjektiva rätten till småbarnspedagogik.

ÖVRIG ÅTGÄRD: Ändring av personaldimensioneringen i daghem för barn

Inom dagvården ökas förhållandet mellan antalet pedagoger och barn över 3 år från 1/7 till 1/8. Statsrådet har godkänt en ändring av 6 § i förordningen om barndagvård (239/1973). Ändringen träder i kraft hösten 2016. Ändringarna minskar statens och kommunernas kostnader med uppskattningsvis 62,4 miljoner euro år 2017, om kommunerna genomför ändringen i relationstalet. Enligt en enkät om småbarnspedagogiken som Kommunförbundet i februari 2016 genomförde bland kommunerna i Fastlandsfinland har 30 kommuner beslutat att ändra sin personalstruktur så som den nya förordningen möjlig-

gör, medan 30 kommuner har fattat ett separat beslut om att fortsätta enligt nuvarande modell.

ÖVRIG ÅTGÄRD: Beredskap inför ökat antal invandrare

Genom anslagsökningar skapar man beredskap för ett ökande elevantal inom den grundläggande utbildningen till följd av det ökade antalet invandrare. Kommunens skyldighet att ordna förskoleundervisning och grundläggande utbildning gäller alla barn som bor inom kommunens område, också barn som ansöker om internationellt skydd. Kommunerna kan också ordna förberedande undervisning före den grundläggande utbildningen. Finansieringen av den förberedande undervisningen består av en statsandel där kommunens finansieringsandel inte ingår, varför kommunernas statsandel ökar i takt med att elevantalet ökar om de anordnar förberedande undervisning. När elevantalet och undervisningsgrupperna ökar kan den finansiering som betalas för en elev i den förberedande undervisningen före den grundläggande utbildningen minska. För att svara mot invandrarnas ökande behov av utbildning höjs statsunderstöden för yrkesutbildningen med 21 miljoner euro fr.o.m. 2017. I och med detta kan cirka 2 000 invandrare per år erbjudas yrkesutbildning och tjänster som stöder studierna.

ÖVRIG ÅTGÄRD: Utgiftsbesparingar i det fria bildningsarbetet

Som en del av statsekonomins sparåtgärder år 2017 minskas statens finansiering av det fria bildningsarbetet med 8,5 miljoner euro eller cirka 5,4 procent, varav en del riktar sig till finansieringen av bland annat kommunernas medborgarinstitut. De kommuner och samkommuner som är huvudmän för medborgarinstituten beslutar om omfånget av och innehållet i utbildningsutbudet utifrån det lokala och regionala bildningsbehovet.

ÖVRIG ÅTGÄRD: Höjning av klientavgifterna för småbarnspedagogiken

Regeringens proposition om lagen om klientavgifter inom småbarnspedagogiken överlämnades till riksdagen i april 2016. Riksdagens kulturutskott har skjutit upp behandlingen av ärendet till hösten 2016. Som ett led i åtgärderna för att eliminera flitfällor och göra det mer lönsamt att arbeta har regeringen beslutat att inte genomföra höjningarna av klientavgifterna inom småbarnspedagogiken. Undervisnings- och kulturministeriet bereder en ny proposition om klientavgifterna.

ÖVRIG ÅTGÄRD: Klubbverksamhet som ordnas utöver förskoleundervisning

Enligt statsminister Sipiläs regeringsprogram ska kommunerna ges möjlighet att ordna vården av ett barn i förskoleundervisning i form av avgiftsbelagd klubbverksamhet. Kommunerna kan i stället för dagvård tillhandahålla barn som deltar i förskoleundervisning förmånligare klubbverksamhet, vilket medför besparingar. Den närmare tidtabellen för beredningen av regeringspropositionen fastställs senare.

ÖVRIG ÅTGÄRD: Reformen av ungdomslagen

En regeringsproposition som gäller en ny ungdomslag (RP 111/2016 rd) behandlas i riksdagen hösten 2016. Genom ändringen stärks kommunens självständiga ansvar att genomföra ungdomsarbete och ungdomspolitik på det sätt som den beslutar och som lämpar sig för de lokala omständigheterna. Den nya ungdomslagen avses träda i kraft vid ingången av 2017.

ÖVRIG ÅTGÄRD: Reform av finansieringssystemet för kultur

Undervisnings- och kulturministeriet har inlett en reform av finansieringssystemet för kultur i samarbete med Sitra. Enligt planerna ska ramarna för reformen bli klara i januari 2017 och lagstiftningen om finansieringen ska träda i kraft senast vid ingången av 2019.

Hur reformen påverkar de kommuner som är huvudmän för museer, teatrar och orkestrar preciseras i samband med beredningen av regeringens proposition.

ÖVRIG ÅTGÄRD: Reform av lagstiftningen om allmänna bibliotek

Utgångspunkten för reformen av lagstiftningen om allmänna bibliotek är att kommunerna inte ska få några nya uppgifter eller kostnader. Målet är att den nya lagen ska träda i kraft vid ingången av 2017.

ÖVRIG ÅTGÄRD: Besparingar i utgifterna för museer, teatrar och orkestrar

Som en del av statens sparåtgärder år 2017 minskas statens finansiering till huvudmän för museer, teatrar och orkestrar med cirka 2,9 miljoner euro.

Kommunikationsministeriet - åtgärdernas effekter i kommunerna

SPETSPROJEKT: Transportbalken

Transportbalken är en del av regeringens spetsprojekt för att skapa en tillväxtmiljö för digital affärsverksamhet. Genom detta projekt genomförs även regeringens spetsprojekt som gäller avveckling av normer. Målet är att granska transportsystemet som en helhet: främja utnyttjandet av nya servicemodeller, affärskoncept, ny teknik och digitalisering samt att ge bättre tillträde till marknaden och att underlätta samspelet mellan de olika delarna av systemet. Målet är att med hjälp av öppna data och ett bättre utnyttjande av datalager skapa förutsättningar för nya affärsidéer. Regeringens proposition om fas I av transportbalken torde överlämnas till riksdagen på hösten 2016 och lagen avses träda i kraft 2017.

Under fas II och III av transportbalken genomförs mer omfattande reformer, av bl.a. regleringen av yrkesbehörighet inom transportbranschen. Målet är att regeringens propositioner ska överlämnas till riksdagen 2017–2018 och träda i kraft stegvis under 2018–2019.

Effekterna av transportbalkens fas I på den kommunala ekonomin kan vara avsevärda i synnerhet när det gäller effektiviseringen av person- och godstransporter, där regeringsprogrammets mål i fråga om person-, post- och godstransporter beaktas. Projektet är på kommunikationsministeriets ansvar, men det har också effekter på social- och hälsovårdsministeriets och undervisnings- och kulturministeriets förvaltningsområden, eftersom de författningar som ska ses över också påverkar hur FPA-, sjuk- och skoltransporter och färdtjänst ordnas.

De olika ansvarsområdena inom stat och kommun samt FPA använder årligen sammanlagt cirka en miljard euro till offentligt upphandlade eller ersatta persontransporter. Kostnaderna för persontransporterna har ökat med cirka 10 procent per år. Därför är det totala målet för reformen av persontransporterna enligt regeringsprogrammet en besparing på 10 procent fr.o.m. 2017. Transportbalken gör informationen om de trafiktjänster som erbjuds mer tillgänglig och lättare att jämföra, och möjliggör en mer flexibel och effektiv användning av transportkapaciteten i och med att kraven för olika aktörer kan harmoniseras. Kommunerna, NTM-centralerna och FPA kan dra nytta av den sparpotential transportbalken medför redan utifrån de lagändringar som görs under dess första fas. Transportbalken kan medföra sparpotential men kan också ställvis och tidvis öka kostnaderna. Helhetseffekterna på lång sikt beror bl.a. på hur de resor som hänför sig till social- och hälsovården i fortsättningen ordnas, ersätts och finansieras.

I samband med landskapsreformen kommer NTM-centralernas uppgifter inom persontrafiken (planering, ordnande och statsunderstöd) enligt planerna att överföras på landskapen. Landskapen kommer att ansvara för att utveckla och ordna trafiktjänsterna på landskapsnivå och kan tillhandahålla och ordna kollektivtrafik. Samtidigt hålls dock uppgifterna och befogenheterna för de nuvarande kommunala och regionala behöriga myndigheter som sköter kollektivtrafiken oförändrade. Den nya situationen ger möjlighet att inom landskapet ordna persontrafik enligt de behov som landskapet och dess kommuners invånare har, vid behov i samarbete mellan landskapet och den kommunala eller regionala myndigheten.

ÖVRIG ÅTGÄRD: Totalreform av lagen om enskilda vägar

Målet för totalreformen av lagen om enskilda vägar är att möjliggöra nya slag av näringsverksamhet och nya tjänster, främja uppkomsten av arbetsplatser och sporra till egna initiativ och driftighet. Avsikten är att finansieringen av enskilda vägar ska ses över i sin helhet i samband med totalreformen. Målet är dessutom besparingar genom att man avskaffar kommunernas vägnämnder. I samband med reformen avgörs vilket organ som framöver kommer att sköta vägnämndernas uppgifter. I samband med landskapsreformen ska statens understödsrelaterade uppgifter överföras från NTM-centralerna till landskapen. Propositionen om lagändringen överlämnas till riksdagen under 2017 och lagen avses träda i kraft under 2018.

ÖVRIG ÅTGÄRD: Ändring av vägtrafiklagen

Ändringen av vägtrafiklagen har bedömts öka de kommunala utgifterna bl.a. på följande sätt: kostnaderna för trafikmärken eller målning av trafikmarkeringar samt transport av skolelever och barn i dagvård kommer att öka. Kostnadsökningen påverkas av huruvida förordningen om belastning och säkerhetsarrangemang vid transport av skolelever och barn i dagvård som utfärdats med stöd av vägtrafiklagen upphävs i samband med revideringen av lagen. Förordningen gör det möjligt att överskrida det i registret antecknade antalet sittplatser i en personbiltaxi, om bilen är utrustad med godkända bilbälten. Överlastning kan dock vara problematiskt med tanke på EU-lagstiftningen och den nationella fordons- och körkortslagstiftningen. Den regleringsmodell som gäller i Finland meddelas till kommissionen innan nya lagar stiftas. Om kommissionen inte godkänner regleringsmodellen ändras belastningsbestämmelserna.

Ändringen av vägtrafiklagen kan öka kommunernas utgifter avsevärt, men den kan också ge besparingar då den möjliggör en säker, hälsosam och utsläppssnål trafik. Propositionen om lagändringen lämnas under 2017 och avses träda i kraft senast 2018.

Arbets- och näringsministeriet - åtgärdernas effekter i kommunerna

SPETSPROJEKT: Konkurrenskraften stärks genom förbättrade förutsättningar för näringsliv och företagande

Åtgärden ”Regionala innovationer och försök” (AIKO) syftar till att främja tillväxt och tillvarata resurserna och kompetensen i de olika delarna av landet. Regionernas näringsstruktur stärks genom en förbättring av förutsättningarna för företagsverksamhet och regionernas förnyelseförmåga.

I åtgärden ingår tre verktyg: förutsedd strukturomvandling (ERM), tillväxtavtal mellan staten och städerna och uppbyggnad av tillväxtzoner av nationell betydelse. För åtgärderna finns det reserverat sammanlagt 30 miljoner euro för 2016–2018 (11 miljoner euro år 2017). Av anslaget riktas ungefär hälften till genomförandet av avtal och hälften till åtgärder för förutsedd strukturomvandling. Utöver statlig finansiering förutsätter genomförandet av projekten också en självfinansieringsandel för de regionala aktörerna.

Åtgärderna för förutsedd strukturomvandling syftar till att påskynda strukturomvandlingen i regionerna, genomföra snabba, nya åtgärder av försökskaraktär och stärka regionens förmåga att anpassa sig till förändringar i näringsstrukturen (resiliens). Förnyelse, tillväxt och internationalisering inom näringslivet och företagsverksamheten samt försök som främjar sysselsättning och företagsverksamhet är centrala åtgärder. För att kunna genomföra åtgärderna har landskapen tagit fram en beredskapsplan för respektive region.

Syftet med de avtal som ingås med städer och tillväxtzoner är att förbättra näringslivets tillväxt och den konkurrenskraft som grundar sig på regionernas egna starka sidor genom att man koncentrerar sig på ett fåtal strategiska utvecklingsspetsar som både städerna och staten tillsammans kan förbinda sig vid och rikta in resurser på. Centrala åtgärder är aktivt förnyande av städernas näringsbas, utvecklingsprojekt inom innovationspolitiken och de regionala kompetensklustren samt offentliga upphandlingar som främjar innovationer. Staten har ingått tillväxtavtal för 2016–2018 med städerna i huvudstadsregionen samt sex

andra städer och två tillväxtzoner. Utöver dessa omfattas två temabundna stadsnätverk av tillväxtavtalsförbandet.

Uppföljningen av de regionala innovations- och försöksåtgärderna (resultat och genomslag) görs som en del av regeringens spetsprojektrapportering.

SPETSPROJEKT: Arbetskraftsförvaltningen reformeras så att den stöder sysselsättningen

Som en del av spetsprojektet för att reformera arbetskraftsförvaltningen så att den stöder sysselsättningen genomförs under 2017 och 2018 regionala försök som skapar en med tanke på arbetssökandena och arbetsgivarna kundorienterad, helhetsinriktad, förvaltningsgränsöverskridande och kostnadseffektiv verksamhetsmodell för arbetskrafts- och företagservice för tiden efter 2019.

De regionala försöken inom arbetskrafts- och företags servicen stöder också genomförandet av spetsprojektet för att stärka konkurrenskraften genom förbättrade förutsättningar för näringsliv och företagande. Ett av målen för spetsprojektet är att stärka företagarpaketet genom nya åtgärder som främjar företagande, bl.a. så att företags- och arbets- och närings-tjänsterna i samband med landskapsreformen slås samman till en offentlig tillväxttjänst för att göra dem mer kundorienterade och öka genomslagskraften.

Försöken stöder den verksamhetsmodell som införs 2019 där landskapen har ansvaret för att ordna offentlig arbetskrafts- och företags service, och där servicen kan produceras i samarbete med kommunerna och aktörer inom den privata och den tredje sektorn. Försöken gör det också möjligt att utveckla den offentliga arbetskrafts- och företags servicen och andra typer av service samt verksamhetsmodellerna för dessa. Målet för försöket med kundorienterad sysselsättningsservice i syfte att förnya verksamhetssätten är en kostnadsbesparning på 10 procent jämfört med de nuvarande totala samhällsekonomiska kostnaderna för arbetslösheten.

Ministergruppen för konkurrenskraft har godkänt nio regionala försök inom arbetskrafts- och företags servicen. Tre av försöken genomförs på landskapsnivå enligt modellen anordnare-producent, så att alla centrala aktörer i landskapet bidrar till att skapa en helhetsinriktad servicemodell som ökar sysselsättningen, företagandet och utvecklingen av företagandet på ett sätt som fungerar för både arbetssökandena och arbetsgivarna. Sex av försöken är mer regionala. I dessa försök utvecklas verksamhetsmodellen för arbetskrafts- och företags servicen i en mer kundorienterad riktning. Kommunerna i huvudstadsregionen bereder en separat lösning för landskapsreformen och senare under hösten 2016 kan ytterligare ett område i huvudstadsregionen tas med i försöket.

Försöken ska genomföras genom att intensiviera samarbetet mellan staten, kommunerna, landskapen och de privata aktörerna och genom att söka nya verksamhetsmodeller för serviceproduktionen. De nuvarande verksamhetsmodellerna kan inom försöksområdena ändras exempelvis så att man genom lagändringar ökar kommunernas möjligheter att påverka hur den offentliga arbetskrafts- och företags servicen ordnas.

Regeringen kommer att överlämna en proposition om de lagstiftningsändringar som gäller försöket till riksdagen under höstsessionen 2016. Eftersom genomförandet av försöken kräver fortsatt beredning och precisering av försökens innehåll kan de inledas tidi-

gast vid ingången av 2017. Ingen särskild finansiering har reserverats för försöken utan de genomförs med befintliga resurser. ANM tillsatte våren 2016 en tvärsektorieell styrgrupp och arbetssektion för att bereda försöket. Efter valet av försöksområden kompletterades arbetssektionen med representanter för försöksområdena.

ÖVRIG ÅTGÄRD: Genomförande av strukturfondsprogrammen under programperioden 2014–2020

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

EU-finansieringen för Finlands strukturfondsprogram under perioden 2014–2020 uppgår till nästan 1,3 miljarder euro. Tillsammans med den nationella medfinansieringen (50 procent) uppgår den offentliga finansieringen till ca 2,6 miljarder euro. Av den nationella medfinansieringen uppgår statens andel till 75 procent och kommunernas och annan offentlig finansiering till 25 procent, dvs. ca 50 miljoner euro per år under programperioden. År 2017 finns det tillgång till sammanlagt nästan 380 miljoner euro i EU- och statsfinansiering för åtgärderna.

Stöd från strukturfondsprogrammet för Finland används för att förbättra små- och medelstora företags konkurrenskraft och främja produktion och användning av ny information och kunskap. Stödet används också för att främja sysselsättningen och ett gott arbetsliv, förbättra kunnandet och yrkeskompetensen samt för att öka den sociala delaktigheten bland de mest utsatta. Ett genomgripande tema är att främja en utsläppssnål ekonomi. I målen för programperioden ingår bl.a. 1 170 nya företag och 1 330 nya arbetstillfällen inom forskning, utveckling och innovationsverksamhet.

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

Genom strukturfondsprogrammet genomförs en hållbar stadsutveckling i enlighet med den integrerade regionala strategin 6AIKA – Öppna och smarta tjänster. Den ERUF-finansiering som används för verksamheten uppgår till 39,5 miljoner euro under hela programperioden. Statens och städernas finansieringsandel är lika stor. För verksamheten är det också möjligt att använda ESF-finansiering, och regionerna beslutar själva om dess andel.

ÖVRIG ÅTGÄRD: Integration

Regeringen har planerat åtgärder med vilka asylsökande som beviljats uppehållstillstånd snabbare kan överföras till kommunen och påbörja integrationen samt komma in på en utbildning eller i arbetslivet.

I ett projekt (2015–2016) som finansierades av EU:s AMIF-fond utvecklades automatiseringen av utbetalningen av kalkylerade ersättningar till kommunerna för mottagande av flyktingar och främjande av integration enligt integrationslagen så att kommunerna inte längre behöver göra en separat ansökan om utbetalning. Ändringen av integrationslagen fr.o.m. 1.4.2016 möjliggör automatisk utbetalning av kalkylerad ersättning till kommunen när alla förutsättningar uppfylls genom att man kombinerar uppgifter ur utlänningsregistret och befolkningsregistret och befolkningsdatasystemet, vilket minskar det administrativa arbetet i kommunerna.

Inom ramen för projektet SYLVIA, som finansierades med medel ur EU:s AMIF-fond, har kommunerna fått cirka 3 miljoner euro i tilläggsstöd för mottagande av flyktingar 2014–2015. Projektet SYLVIA beviljades fortsatt finansiering, varav cirka 5,3 miljoner euro riktas till kommunerna som tilläggsstöd för mottagande av flyktingar under 2016 och 2017.

Social- och hälsovårdsministeriet - åtgärdernas effekter i kommunerna

SPETSPROJEKT: Kundorienterad service

Spetsprojektet innefattar utöver de delprojekt som gäller den sociala tryggheten (basinkomstförsöket, den boendebaserade sociala tryggheten) fyra delprojekt i anslutning till utvecklandet av social- och hälsovårdstjänsterna. I synnerhet delprojektet som gäller egenvården och de elektroniska tjänsterna påverkar kommunernas uppgifter och ekonomi. Projektet tar fram en ny verksamhetsmodell för social- och hälsovårdens basservice. Modellen ska utgöra basen för de elektroniska välfärdstjänster som erbjuds medborgarna.

De första kommunerna börjar använda systemet i slutet av 2017 och modellen ska kunna tas i bruk på bred front under 2019. Verksamhetsmodellen stöder medborgarnas ansvar för sitt eget välmående och sin hälsa och frigör yrkesmänniskornas arbetstid så att den kan inriktas mer ändamålsenligt än i nuläget. Sett till hela landet uppskattar man kunna åstadkomma besparingar på några tiotals miljoner euro årligen. De närmare effekterna av åtgärden klarnar vartefter beredningen fortskrider.

SPETSPROJEKT: Hälsa och välfärd ska främjas och ojämlikheten bli mindre

Målet för spetsprojektet är att (1) göra sunda levnadsvanor vanligare och att motverka folksjukdomar, (2) främja mental hälsa och delaktighet samt motverka ensamhet och (3) säkerställa att lösningar som gäller byggnadshälsa är effektiva och sätts in i rätt tid. Merparten av spetsprojektets resurser fokuseras på att sprida god praxis som befunnits vara effektiv.

För spetsprojektet har reserverats 8 miljoner euro, varav ca 7 miljoner euro anvisas till projektarbetet. Projektmedel torde riktas till organisationer, sakkunniginstitut och specialutredningar, och inte direkt till kommunerna. Under projektperioden kommer spetsprojektet att orsaka en mindre kostnad för kommunerna, ca 0,5–1,0 miljoner euro, under åren 2017–2018. Denna kostnad föranleds huvudsakligen av personalens arbetstid. Spetsprojek-

tet förväntas få effekter i form av en ökning i hälsosamma levnadsvanor samt bättre mental hälsa och ökad delaktighet i utvalda målgrupper. Detta medför besparingar för kommunerna i form av bättre arbets- och funktionsförmåga. I fråga om byggnadshälsa stöder det allt starkare kunskapsunderlaget kommunerna att i rätt tid fatta rationella beslut om underhållet av byggnaderna i syfte att uppnå besparingar.

SPETSPROJEKT: Ett program för utveckling av barn- och familjetjänster ska genomföras

Målet för spetsprojektet är en totalreform av barn- och familjetjänsterna inom landskapen och de nya kommunerna. I och med reformen sätts fokus på förebyggande och för alla gemensamma tjänster samt på tidigt stöd och tidig vård. Inom ramen för utvecklingsprogrammet etableras med tanke på beslutsfattandet och tjänsterna en verksamhetskultur som stärker barnens rättigheter och den vetenskapliga grunden. Utgångspunkten för reformen är barnets rättigheter, familjernas mångformighet, barn- och familjeorientering och starkare resurser för barn, unga och föräldrar.

Det rör sig om en omfattande förändring som gäller många förvaltningsområden och tjänster och som förutsätter en fast nationell styrning och ekonomiska satsningar i omvandlingskedet. Sammanlagt 40 miljoner euro finns att tillgå för genomförandet av spetsprojektet under åren 2016–2018. Målet med reformen är att kostnaderna för korrigerande tjänster (barnskydd och barnskyddsåtgärder som hör under hälso- och sjukvården) år 2025 på det nationella planet ska ha minskat med 10 procent jämfört med nivån år 2014. Målet är att ökningen av kostnaderna för de korrigerande tjänsterna ska avstanna före år 2019.

SPETSPROJEKT: Hemvården för äldre utvecklas och närståendevården för alla ålderskategorier förbättras

Målet för spetsprojektet är att såväl i fråga om äldre som i fråga om närstående- och familjevårdare utveckla rättvisare och bättre samordnade tjänster som samtidigt dämpar kostnadsökningen. Sammanlagt 30 miljoner euro finns att tillgå för genomförandet av spetsprojektet under åren 2016–2018. Tjänsterna för äldre förnyas i syfte att främja verkställigheten av lagen om stödjande av den äldre befolkningens funktionsförmåga och om social- och hälsovårdstjänster för äldre (den s.k. äldreservicelagen) samt för att avhjälpa olika kvalitetsbrister som undersökningar visat på. Spetsprojektet genomförs såväl med hjälp av startbidrag som genom försök. Effekterna utvärderas i slutet av 2018 och fortsatta riktlinjer dras upp efter det.

SPETSPROJEKT: Vägar in i arbetslivet för partiellt arbetsföra

”Modeller för sysselsättning och delaktighet” som är ett delprojekt inom projektet ”Vägar in i arbetslivet för partiellt arbetsföra” har potentiella effekter på den kommunala ekonomin. Målet med projektet är att förnya servicesystemet så att det bättre stöder sysselsättningen av partiellt arbetsföra och deras delaktighet. Som ett resultat får de partiellt arbetsföra tjänster som motsvarar deras servicebehov, vilket dels innebär att onödigt användning av tjänsterna minskar, dels att tjänster kan sättas in i rätt tid och kostnadseffektiviteten

ökar. Nya strukturer och verksamhetsmodeller bidrar till sysselsättning och aktiv delaktighet för partiellt arbetsföra personer.

Inom ramen för projektet stimuleras klienternas övergång från socialvårdens tjänster till arbete eller till sysselsättningsstödande tjänster inom de offentliga arbetskraftstjänsterna. Om projektet blir framgångsrikt minskar det kommunernas kostnader genom att utnyttjandet av socialservice minskar. Inom ramen för projektet reformeras även lagstiftningen för att stödja uppnåendet av ovannämnda mål. Lagreformerna bereds under den tid spetsprojektet pågår och träder i kraft senast i början av 2019. Vilka de närmare effekterna av åtgärden blir för kommunernas del klarnar vartefter beredningen fortskrider.

ÖVRIG ÅTGÄRD: Hemvård för äldre och veteran tjänster

Enligt regeringsprogrammet anvisas sammanlagt 10 miljoner euro per år för hemvården för äldre och sänkningen av gränserna för krigsveteranernas invaliditetsgrad. Av dessa riktas 4,8 miljoner euro till hemvård av äldre genom ett tillägg till statsandelen för kommunal basservice år 2017 så att statsandelsprocenten är 100.

Syftet med att utvidga veteranernas rättigheter med anledning av jubileumsåret för Finlands självständighet är att särskilt uppmärksamma frontveteranerna och deras makor/makar i form av rehabiliteringsförmåner och öppenvårdstjänster som gör det möjligt för dem att bo kvar och klara sig hemma. Målet är att veteranerna med hjälp av mångsidig öppen rehabilitering, hemvård och stödtjänster ska kunna bo hemma så länge som möjligt och att säkerställa att rehabiliteringsanslaget är tillräckligt. Genom tilläggsanslaget för kommunal hemservice för frontveteraner garanteras ett tillräckligt stöd för alla veteraner och deras familjer som behöver hemservice.

Statskontoret styr anslaget till kommunerna och kommunerna ordnar öppna tjänster för frontveteranerna och deras makor/makar. Författningsändringarna görs hösten 2016.

ÖVRIG ÅTGÄRD: Reformen inom jouten och den specialiserade sjukvården

Reformministergruppen drog i februari 2016 upp riktlinjer i enlighet med regeringsprogrammet om förnyandet av sjukhusnätverket och jouttjänsterna. Den mest krävande specialistjouten koncentreras till 12 sjukhus. De nuvarande centralsjukhusen fortsätter med sin samjour dygnet runt inom primärvården och den specialiserade sjukvården samt socialvården. Förutom att jouten koncentreras effektiviserar bäddavdelningsvården inom den specialiserade sjukvården och vårdpraxisen och processerna inom operationsverksamheten. Dessutom effektiviseras den nationella styrningen när det gäller att frångå föråldrade metoder och ta i bruk ny teknik.

Regeringens proposition om en ändring av hälso- och sjukvårdslagen och socialvårdslagen överlämnas till riksdagen hösten 2016. Efter lagändringen utfärdas de förordningar som träder i kraft fr.o.m. början av 2017.

Genom reformerna inom jouten och den specialiserade sjukvården är det möjligt att i enlighet med regeringsprogrammet uppnå en besparing i kommunernas utgifter motsvarande 125 miljoner euro år 2017, 200 miljoner euro år 2018, 260 miljoner euro år 2019 och

350 miljoner euro från och med år 2020. Minskningen på 32 miljoner euro beaktas i kommunernas statsandelar år 2017.

ÖVRIG ÅTGÄRD: Utvecklande av närstående- och familjevården

I enlighet med regeringsprogrammet utvecklas familjevården i synnerhet i fråga om vården av äldre och ledighets- och avbytararrangemang för närstående- och familjevårdare utvecklas. Målet är att stödja närstående- och familjevårdarna så att de orkar bättre och på så sätt senarelägga behovet av (dyrare) dygnetruntvård utanför hemmet. Genom att vårdarna får stöd för att orka minskar det övriga servicebehovet för både vårdarnas och vårdtagarnas del. Målet är att förlänga de nuvarande närstående- och familjevårdsrelationerna och därigenom öka deras proportionella andel. Målet är också att befästa familjevården som en del av servicesystemet för äldreomsorg.

Regeringens propositioner har lämnats i samband med den andra tilläggsbudgeten för 2016 och ändringarna trädde i kraft 1.7.2016. För utvecklingen av närstående- och familjevården utökas statsandelarna med sammanlagt 90 miljoner euro år 2017. Kommunernas kostnader beräknas minska med 120 miljoner euro 2017, och motsvarande minskning i kommunernas statsandelar är 30,7 miljoner euro.

ÖVRIG ÅTGÄRD: Justerad dimensionering av personalen inom äldreomsorgen

Dimensioneringen av personalen inom äldreomsorgen ses över i serviceboenden med hel-dygnsvård och äldreomsorg. Social- och hälsovårdsministeriets och Finlands Kommunförbunds kvalitetsrekommendation ändras så att det absoluta minimiantalet vårdare är 0,40 vårdare/klient i stället för tidigare 0,50. Kvalitetsrekommendationen för äldreomsorgen reformeras i sin helhet hösten 2016. Vid den fortsatta beredningen preciseras bl.a. grunderna för beräkningen och dimensioneringen av personal. Ändringen beräknas minska kommunernas utgifter med 25 miljoner euro 2017. Minskningen i statsandelen är 6,4 miljoner euro år 2017.

ÖVRIG ÅTGÄRD: Slopande av vissa deluppgifter i äldreomsorgslagen

I samband med åtgärdsprogrammet för att minska kommunernas uppgifter och skyldigheter slopas vissa deluppgifter i lagen om stödjande av den äldre befolkningens funktionsförmåga och om social- och hälsovårdstjänster för äldre (åtgärd 1.12). I 10 § stryks en mening om expertis, och det blir upp till kommunerna att välja vilken slags expertis de anlitar för att ordna högkvalitativa tjänster. Dessutom stryks 17 § om ansvariga arbetstagarare som utses för äldre personer. I stället kan man tillämpa 42 § i socialvårdslagen, där det föreskrivs att en egen kontaktperson ska utses för klienten för den tid klientrelationen pågår.

Som en följd av ändringarna beräknas kommunernas kostnader minska med 27,4 miljoner euro. Statsandelen av detta uppgår till 6,92 miljoner euro.

ÖVRIG ÅTGÄRD: Indexjustering av folkpensionerna och vissa andra förmåner

I de indexbundna utgifterna görs en frysning i enlighet med regeringsprogrammet och en besparing på 0,85 procent i enlighet med rambeslutet från våren 2016. Åtgärden genomförs genom att man sänker folkpensionsindexets poängtal och ändrar bestämningsfaktorerna för bostadsbidrag och barnbidrag. Åtgärden påverkar kommunerna och den kommunala ekonomin genom den uppskattade minskningen på cirka 10 miljoner euro av det kommunfinansierade arbetsmarknadsstödet och barnavårdsstöden. Sänkningen av folkpensionsindexets poängtal påverkar också pensionsinkomstavrdraget i kommunalbeskattningen och höjer skatteinkomsterna något.

Miljöministeriet - åtgärdernas effekter i kommunerna

ÖVRIG ÅTGÄRD: Bioekonomi och ren teknik

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

Samtidigt har det pågått en reform av upphandlingslagen, som begränsar utbudet av kommunala avfallshanteringstjänster för andra än dem som omfattas av kommunens organiseringsansvar.

Vid miljöministeriet finns sedan augusti en arbetsgrupp som ska bereda en ändring av avfallslagen i fråga om ansvarsfördelningen inom hanteringen av kommunalt avfall samt utreda möjligheterna att samordna avfallslagen och upphandlingslagen. Arbetsgruppens mandatperiod löper ut 31.1.2017. Miljöministeriet låter göra en bakgrundsutredning som stöd för arbetsgruppen.

ÖVRIG ÅTGÄRD: Förnyande av MBT-avtalen mellan staten och kommunerna

MBT-avtalen mellan staten och kommunerna 2016–2019 för stadsregionerna Helsingfors, Tammerfors, Åbo och Uleåborg undertecknades 9.6.2016. Statsrådet har fattat ett principbeslut om förhandlingsresultaten 19.5.2016. Genom denna åtgärd enligt regeringsprogrammet förbättras samordningen av samhällsstrukturen och trafiksystemet så att det skapas förutsättningar för en betydande ökning av tomtutbudet och bostadsproduktionen och därigenom för stärkande av regionernas konkurrenskraft. Samtidigt skapas det utvecklingsplattformar för mångsidigare bostadsproduktion och för genomförandet av ny trafikpolitik. I beredningen av avtalet deltog från statens sida miljöministeriet, kommunikationsministeriet, arbets- och näringsministeriet, finansministeriet, Trafikverket, ARA och närings-, trafik- och miljöcentralen samt kommunerna i stadsregionerna i fråga, när det gäller Helsingforsregionen deltar även HRT.

2.3 Social- och hälsovårdsreformen och landskapsreformen

I enlighet med de riktlinjer som regeringen drog upp i november 2015 överförs ansvaret för ordnandet av social- och hälsovårdstjänsterna från kommunerna och samkommunerna till 18 landskap. Målet är att minska hållbarhetsunderskottet i den offentliga ekonomin med 3 miljarder euro fram till 2029. För att dämpa kostnadsökningen krävs det att utgifterna för social- och hälsovården reellt bara får öka med 0,9 procent om året framöver, när de annars förutspås öka med i genomsnitt 2,4 procent årligen.

I samband med beredningen av social- och hälsovårdsreformen trädde en lag om temporär begränsning av vissa av kommunernas och samkommunernas rättshandlingar inom social- och hälsovården (548/2016) i kraft 1.7.2016. Genom lagen begränsas kommunernas och samkommunernas möjligheter att ingå långvariga och omfattande avtal om köp av social- och hälsovårdstjänster av en privat serviceleverantör. Dessutom begränsar lagen långvariga avtal om nyttjanderätt till byggnader samt betydande investeringar i social- och hälsovården.

I juni 2016 offentliggjorde regeringen preliminära lagutkast för reformen av social- och hälsovården och inrättandet av landskap. Centrala lagar i reformen är en landskapslag, en lag om ordnandet av social- och hälsovården, en införandelag och en lag om landskapens finansiering. Dessutom revideras lagstiftningen om kommunernas statsandelar. Regeringspropositionen om de centrala lagarna i anslutning till social- och hälsovårdsreformen och landskapsreformen sänds på remiss hösten 2016. Regeringen har som mål att lämna en proposition till riksdagen före utgången av 2016 och lagen avses träda i kraft sommaren 2017.

Den temporära förvaltningen på landskapsnivå som bereder genomförandet av reformen ska inleda sin verksamhet 1.7.2017. Ansvaret för ordnandet av social- och hälsovårdstjänster samt personalen föreslås övergå till landskapen 1.1.2019, då verksamheten på landskapsnivå ska inledas i full skala. I lagberedningsskedet bereds social- och hälsovårdsreformen och landskapsreformen i kommunerna och landskapen huvudsakligen med kommunal finansiering.

I samband med propositionen om valfrihet och flerkanalsfinansiering som lämnas hösten 2016 regleras den helhet som regeringen beslutat om och som gäller produktionen av social- och hälsovårdstjänster och kundens valfrihet. Tjänsterna produceras i fortsättningen enligt en modell med många producenter som omfattar både offentliga bolagiserade och privata tjänsteleverantörer. Landskapet ansvarar för ordnandet av tjänsterna och landskapets serviceinrättning för produktionen av dem, dvs. ordnandet och produktionen avskiljs tydligt från varandra.

Social- och hälsovårdsreformen och landskapsreformen är den största förvaltningsreformen och överföringen av ansvar för att ordna tjänster som någonsin gjorts i Finland. Ändringen gäller hundratusentals människors arbete och service för hela befolkningen och förändrar på ett avgörande sätt kommunens ställning, uppgifter och kostnadsstruktur. Reformen förutsätter att åtskilliga nya lagar och förordningar stiftas samt att ändringar görs i många gällande lagar och förordningar. Reformen förutsätter ändringar i bl.a. tjänste- och arbetskollektivavtalssystemet, pensionssystemet, statsandelssystemet för kommunal bas-service, skattelagstiftningen och många andra speciallagar. Överföringen av uppgifter och

ändringarna i finansieringssystemen från kommunerna till landskapen genomförs så att finansieringsprincipen beaktas på såväl kommun- som på landskapsnivå.

Landskapsreformen gäller ett flertal förvaltningsområden och förutsätter ett flertal lagändringar vilkas beredning statsrådet har inlett. Målet är att ett utkast till en proposition om genomförandet av uppgiftsöverföringarna i speciallagstiftningen och om anvisande av finansiering till landskapsförvaltningens andra uppgifter än social- och hälsovård samt förslagen om utveckling av regionförvaltningsverkets verksamhet och nationella behörighet och om ordnandet av miljöförvaltningens uppgifter också ska vara klara i slutet av 2016.

Regeringen har som mål att lämna sina propositioner med förslag till lagstiftning om laglighetsövervakningen i landskapen och kommunerna och innehållet i dess styrning under 2017. Lagstiftningen träder i kraft i början av 2019.

Även ansvaret för ordnandet av de i räddningslagen (379/2011) avsedda uppgifterna för räddningsväsendet överförs från kommunerna till fem landskap fr.o.m. början av 2019. Lagen om ordnandet av räddningsväsendet bereds och utfärdas enligt samma tidtabell som motsvarande lagstiftning om ordnandet av social- och hälsovård. Räddningsväsendet är i nuläget en betydande tillhandahållare av akutvård och första insatser som faller under social- och hälsovårdsväsendets organiseringsansvar. När landskapens räddningsväsende organiseras beaktas även organisationen av de akutvårdstjänster som faller under social- och hälsovårdsväsendets organiseringsansvar för att möjliggöra synergivinster inom både räddningsväsendet och landskapens social- och hälsovårdsmyndigheter när det gäller tillhandahållandet av akutvårdstjänster. Målet är att räddningsverken på ett betydande sätt ska delta i tillhandahållandet av akutvårdstjänster i landskapen.

Vilka effekter överföringen av räddningsväsendets uppgifter får i kommunerna klarnar i samband med beredningen av regeringens proposition. Enligt preliminära bedömningar överförs en andel motsvarande räddningsverkens årliga omkostnader, eller cirka 420 miljoner euro, från kommunerna till landskapen.

För genomförandet av social- och hälsovårdsreformen och landskapsreformen föreslås anslag för 2017 till social- och hälsovårdsministeriets, finansministeriets och justitieministeriets huvudtitlar. Anslagsförslagen riktas till genomförande av reformen och förändringsledning, stöd för de interimistiska landskapsförvaltningar som startar 2017 och bl.a. nödvändiga omfattande IKT-reformer.

Ett av de centrala målen med social- och hälsovårdsreformen är att minska hållbarhetsunderskottet i den offentliga ekonomin genom att dämpa kostnadsökningen inom social- och hälsovården, vilket förutsätter att man förstår befolkningens behov av social- och hälsovårdstjänster, inriktar resurserna därefter och etablerar en långsiktig och skicklig ledning. När det gäller att minska hållbarhetsunderskottet i den offentliga ekonomin inverkar de olika faktorerna i reformen på olika sätt och i varierande takt. Dessutom påverkar de ekonomiska effekterna staten, landskapen, kommunerna och befolkningen på olika sätt. De ekonomiska effekterna uppkommer genom samverkan mellan organisationsreformen, ändringar i finansieringssystemet och servicesystemet samt relaterade styrmekanismer. Effekterna av modellen med många producenter och valfriheten inom social- och hälsovården har ännu inte bedömts.

Överföringen av organisationsansvaret för social- och hälsovården har synnerligen betydande effekter på kommunernas verksamhet och ekonomi. De uppgifter som överförs från kommunerna till landskapen inkluderar nettokostnaderna för social- och hälsovården, räddningsväsendet och miljöhälsovården, sammanlagt cirka 17,7 miljarder euro på 2016 års nivå. Effekterna gäller särskilt kommunernas driftsekonomi. Samtidigt som kommunernas inkomster och driftsekonomiutgifter sjunker till nästan hälften av de nuvarande hålls under- och överskotten i balansräkningen samt skulderna i praktiken oförändrade. Den kanske mest väsentliga effekten på längre sikt är dock att kostnaderna i anslutning till den äldre befolkningen och dess sjukdomsfrekvens samt de risker de medför för kommunekonomin inte längre kommer att vara på de enskilda kommunernas ansvar. Med tanke på förutsebarheten och kontrollerbarheten i kommunens driftsekonomi har detta en avsevärd effekt.

De uppgifter som överförs på landskapets organiseringsansvar har på 2016 års nivå utgjort i genomsnitt 57 procent av kommunernas driftsekonomiutgifter. I praktiken består de aktuella kostnaderna så gott som helt av utgifter för social- och hälsovården. Variationen mellan kommunerna har varit stor, som lägst cirka 43 procent och som högst cirka 75 procent av kommunens driftsekonomi. Ändringen i fördelningen av driftsekonomiutgifterna innebär i praktiken att tyngdpunkten i kommunernas driftsekonomi efter reformen ligger på småbarnspedagogiken, förskoleundervisningen och grundskoleundervisningen.

Konkurrenskraftsavtalet och den kommunala ekonomin

Det centrala målet med konkurrenskraftsavtalet är att öka den ekonomiska tillväxten och förbättra sysselsättningen. Även den kommunala ekonomin gynnas på längre sikt av den allmänna ekonomiska tillväxten och förbättrade sysselsättningen. På kort sikt försvagar konkurrenskraftsavtalet den offentliga ekonomin. Det är främst statsekonomin som drabbas av effekterna som försvagar den offentliga ekonomin. Bördan delas dock i viss mån genom att kommunernas statsandelar minskas.

Avtalet inkluderar ett flertal åtgärder för att minska de kommunala arbetsgivarnas enhetsarbetskostnader. Sådana åtgärder är bl.a. att semesterpenningarna minskas med 30 procent 2017–2019 och tyngdpunkten i socialförsäkringsavgifterna flyttas från arbetsgivarna till arbetstagarna.

Enligt uppskattning kommer de kommunala arbetsgivarnas arbetskraftskostnader att minska med nästan 1,5 procent till följd av de strukturella ändringarna. Dessutom lättas betalningsgrunderna för socialförsäkringsavgifterna upp fram till 2020 med sammanlagt cirka 3 procentenheter. Ytterligare en lättning i de kommunala arbetsgivarnas arbetskraftskostnader är att inga avtalsenliga höjningar görs i lönerna under följande avtalsperiod, dvs. under år 2017.

Vid sidan av minskade utgifter innebär en del av detaljerna i avtalet att kommunernas inkomstbas försvagas. T.ex. höjningen av löntagarnas socialförsäkringsavgifter ökar löntagarnas skatteavdrag och minskar på så sätt intäkterna från förvärvsinkomstskatt.

Minskningen i sjukförsäkringsavgiften är riktad till alla arbetsgivare och den finansieras med ovannämnda besparingar inom den offentliga sektorn. Finansieringslösningen för den offentliga sektorn enligt avtalet anknyter till avtalsmålet att sänka enhetsarbetskostnaderna och förbättra företagets konkurrenskraft och sysselsättningen. Målet är således att stärka den offentliga ekonomin med cirka en halv procentenhet i förhållande till bruttonationalprodukten.

Effekterna av konkurrenskraftsavtalet på kommunernas inkomster och utgifter beskrivs i kapitel 2.1 och 3.1. Bilaga 3 är en tabell över konkurrenskraftsavtalets effekter på kommunerna.

Invandrarna och den kommunala ekonomin

År 2015 kom 32 476 asylsökande till Finland (år 2014 kom 3 651). Av dessa var sammanlagt 3 024 minderåriga asylsökande utan vårdnadshavare. Under år 2016, fram till slutet av augusti, hade 4 159 asylsökande kommit till Finland, varav 295 minderåriga utan vårdnadshavare. Enligt uppskattning kommer antalet asylsökande som kommer till Finland 2016 att uppgå till sammanlagt 10 000. Mottagningssystemet omfattar för närvarande 23 544 asylsökande (läget i september 2016). Av de asylsökande som kom till Finland år 2015 var 84 procent under 34 år. Åldersstrukturen på dem som stannar kvar kan uppskattas vara liknande. Denna åldersgrupp har i princip goda möjligheter att framgångsrikt integreras i det finländska samhället, studera och få arbete.

Asylsökande som får uppehållstillstånd överförs till kommunerna via NTM-centralerna med stöd av avtal, assisterade av mottagningscentralen eller självständigt. En kontrollerad och snabb överföring till kommunen och integrering gynnar såväl samhället som de asylsökande som beviljats uppehållstillstånd. En kontrollerad intern migration gör det lättare att styra invandringen till olika delar av landet och ger kommunerna möjlighet att förbereda sig på invandrarnas servicebehov och på befolkningsutvecklingens och näringslivets behov. Målet för 2017 är minst 3 500 platser för kommunplacering av flyktingar (målet för 2016 är 9 882 platser och utfallet 2015 var 1 347 platser).

Det ökande antalet invandrare påverkar smidigheten och resurserna i det kommunala servicesystemet i synnerhet i fråga om boende, småbarnspedagogik och utbildning, social- och hälsovård och administrativa uppgifter. Service kommer att behövas framför allt i de stora städerna och tillväxtcentra, men även många små kommuner tar nu för första gången emot flyktingar, vilket förutsätter att personalens kunskaper stärks. Trots att integrationen orsakar kostnader särskilt i början av invandringsprocessen har man uppskattat att den ökade invandringen på lång sikt kan minska försämringen i Finlands försörjningskvot och lindra problemet med att efterfrågan och utbud inte möts på arbetsmarknaden, förutsatt att invandrarna hittar arbete.

Tjänsterna i början av inflyttningen till kommunen och tjänsterna till stöd för integrationen finansieras av kommunen med kalkylerade ersättningar och ersättningar för särskilda kostnader från staten för mottagningen av flyktingar och med kommunens egna skatteinkomster. Befolkningen med invandrarbakgrund beaktas i statsandelssystemet med koefficienten för främmande modersmål. Om befolkningen med invandrarbakgrund har en låg utbildningsnivå eller hög arbetslöshet, inverkar det också på statsandelsbeloppet för kommunens basservice.

I beredningen av statens budgetproposition för 2017 har man beaktat det ökade antalet asylsökande som får uppehållstillstånd i ersättningarna för flyktingmottagning och integreringsfrämjande, anslagen för integrationsutbildningen och NTM-centralernas och arbets- och näringsbyråernas omkostnader. Kommunernas villighet att erbjuda kommunplatser för asylsökande med uppehållstillstånd påverkas förutom av integrationsersättningarna också av det kommunala näringslivets och livskraftens behov.

I och med det minskade antalet asylsökande har antalet mottagningsenheter minskats avsevärt (cirka 16 000 inkvarteringsplatser) under 2016, antingen genom att enskilda enheter har stängts eller den befintliga kapaciteten minskats. I slutet av 2015 fanns det sammanlagt 212 mottagningsenheter med platser för både vuxna och minderåriga. Antalet enheter ska ytterligare minskas inom ramen för de avtalsenliga uppsägningstiderna om inte antalet sökande på nytt börjar öka. Mottagningsverksamheten har kanske haft stor lokal betydelse för sysselsättningen på orten. Minskningståtgärderna kan också leda till att fastigheter som renoverats för mottagningsverksamheten blir tomma.

Beredskapen inför det ökade antalet invandrare och integrationen har beskrivits närmare i texterna om undervisnings- och kulturministeriets och arbets- och näringsministeriets åtgärder i kapitel 2.2.

3 Utvecklingsprognos för den kommunala ekonomin och genomförandet av finansieringsprincipen

Exempel och centrala iakttagelser:

- Räkenskapsperiodens resultat förbättras 2016–2017 men försämras på nytt mot slutet av årtiondet. Trots försämringen uppvisar räkenskapsperiodens resultat ett överskott fram till 2020. Kommunekonomin stärks genom kommunernas egna anpassningsåtgärder 2016 och regeringsprogrammets anpassningsåtgärder. Det ökande servicebehovet påskyndar dock ökningen av social- och hälsovårdsutgifterna.
- Utsikterna för den kommunala ekonomin är bättre än i mars. Resultatet och saldot för den kommunala ekonomin har stärkts bl.a. av att pensionsreformen beaktats i kalkylen och av att intäkterna från samfundsskatten har utvecklats i en gynnsammare riktning än väntat.
- De slutliga effekterna av de regeringsåtgärder för att stärka den kommunala ekonomin som ingår i utvecklingsprognosen och av konkurrenskraftsavtalet beror bland annat på hur kommunerna och samkommunerna utnyttjar möjligheten till besparingar. Det finns en risk för att spareffekten av åtgärderna blir mindre än i utvecklingsprognosen.
- Under de närmaste åren uppvisar relativt få kommuner ett negativt årsbidrag eller underskott i balansräkningen. Mot slutet av den period som planen för de offentliga finanserna gäller kommer antalet sådana kommuner dock att öka, särskilt bland små kommuner.
- Trycket på att höja inkomstkattesatsen eller öka lånestocken uppskattas stiga under de närmaste åren.
- Till följd av åtgärderna under den förra valperioden kommer statsandelsfinansieringen till kommunerna att minska ännu under 2017.
- Enligt utvecklingsprognosen för den kommunala ekonomin har det mål för saldot i fråga om lokalförvaltningens nettokreditgivning som uppställts i planen för de offentliga finanserna snart uppnåtts. Enligt målet får lokalförvaltningens nettokreditgivning vara högst -0,5 procent i förhållande till BNP 2019.

I detta kapitel beskrivs utsikterna för den kommunala ekonomin 2016–2020 utifrån kalkylen över utgiftstrycket för den kommunala ekonomin. I granskningen av utvecklingsperspektiven ligger fokus på budgetåret 2017. Finansministeriets ekonomiska avdelning har utarbetat en utvecklingsprognos för den kommunala ekonomin både enligt nationalräkenskaperna och enligt kommunernas räkenskaper så att prognoserna är överensstämmande. I utvecklingsprognosen har åtgärderna i planen för de offentliga finanserna och i statens budgetproposition för 2017 beaktats. I detta kapitel beskrivs utvecklingsprognosen för den kommunala ekonomin och effekterna av statens åtgärder enligt kommunstorleksgrupp samt genomförandet av finansieringsprincipen.

3.1 Utvecklingsprognos för den kommunala ekonomin 2016–2020

Den utvecklingsprognos för den kommunala ekonomin för perioden 2017–2020 som presenteras här har gjorts som hållbarhetsberäkning som endast beaktar de åtgärder som redan ingår i planen för de offentliga finanserna från våren 2016 eller budgetpropositionen för 2017. Prognosen innehåller inte kommunernas och samkommunernas egna åtgärder efter 2016. De kommunala skattesatserna är på 2016 års nivå. I utvecklingsprognosen beaktas höjningen av fastighetsskatten enligt regeringsprogrammet. Däremot beaktas inte effekterna av social- och hälsovårds- och landskapsreformen. Utvecklingsprognosen för den kommunala ekonomin presenteras i tabell 1.

Åren 2016–2020 är utvecklingen i de totala utgifterna och inkomsterna inom den kommunala ekonomin historiskt sett mycket svag. Räkenskapsperiodens resultat förbättras under de närmaste åren men försämras igen mot slutet av årtiondet. Den kommunala ekonomin stärks av kommunernas och samkommunernas egna anpassningsåtgärder under 2016, av åtgärderna i regeringsprogrammet och av pensionsreformen som träder i kraft 2017. Nettoinvesteringarna ligger under de närmaste åren på en hög nivå. Trots att räkenskapsperiodens resultat uppvisar ett överskott räcker inkomstfinansieringen inte till för att täcka nettoinvesteringarna, och skuldsättningen inom den kommunala ekonomin fortsätter. Lånestocken inom den kommunala ekonomin kommer att öka till över 20 miljarder euro före 2020.

Det sammanräknade resultatet för räkenskapsperioden och saldot för den kommunala ekonomin ser ut att bli avsevärt bättre än vad som uppskattats i kommunekonomiprogrammet från våren 2016. En av orsakerna är bl.a. att konsekvensbedömningarna av regeringsprogrammets åtgärder för att stärka kommunernas ekonomi preciseras i takt med att beredningen framskrider. En ny faktor i kalkylen är dessutom hur den kommunala ekonomin påverkas av pensionsreformen, som träder i kraft nästa år. Intäkterna från samfundsskatten ser också ut att utvecklas betydligt bättre än man tidigare bedömt. Kommunekonomin stärks dessutom av att kommunarbetsgivarens pensionsavgiftsnivå sänks 2019. De antaganden som används för att beräkna avgiftsnivån har harmoniserats så att de motsvarar de antaganden som Pensionsskyddscentralen använder i sin långtidsprognos.

Tabell 1. Den kommunala ekonomins utveckling 2014–2020 enligt kommunernas bokföring, md euro, gängse priser

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Resultatbildningen							
1. Verksamhetsbidrag	-26,7	-27,6	-27,9	-27,0	-27,4	-27,9	-29,1
2. Skatteinkomster	21,2	21,8	22,0	21,8	22,3	23,0	23,8
3. Statsandelar, driftsekonomin	8,2	8,2	8,8	8,4	8,2	8,1	8,3
4. Finansiella intäkter och kostnader, netto	0,2	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3
5. Årsbidrag	2,9	2,7	3,2	3,5	3,4	3,4	3,3
6. Avskrivningar	-2,6	-2,7	-2,8	-2,9	-3,0	-3,1	-3,2
7. Extraordinära poster, netto	1,9	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3
8. Räkenskapsperiodens resultat	2,2	0,4	0,7	0,9	0,7	0,6	0,4
Finansiering							
9. Årsbidrag	2,9	2,7	3,2	3,5	3,4	3,4	3,3
10. Extraordinära poster	1,9	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3
11. Korrektivposter till internt tillförda medel	-2,6	-0,6	-0,6	-0,6	-0,6	-0,6	-0,6
12. Intern finansiering, netto	2,2	2,4	2,9	3,2	3,2	3,1	3,0
13. Investeringar i anläggningstillgångar	-7,6	-4,4	-4,5	-4,7	-4,7	-4,8	-4,8
14. Finansieringsandelar och försäljningsinkomster	5,3	1,2	1,0	1,0	1,1	1,0	1,0
15. Investeringar, netto	-2,3	-3,3	-3,5	-3,6	-3,6	-3,7	-3,8
16. Finansieringsbehov (intern finansiering - investeringar)	-0,1	-0,8	-0,6	-0,4	-0,4	-0,6	-0,8
17. Länestock	16,5	17,4	18,0	18,5	19,0	19,6	20,4
18. Likvida medel	5,3	5,1	5,1	5,1	5,1	5,1	5,1
19. Nettoskuld (lån - likvida medel)	11,2	12,3	12,9	13,4	13,9	14,5	15,3

Den kommunala ekonomin 2017

Den kommunala ekonomin står inför stora utmaningar. I och med den långsamma ekonomiska tillväxten har långtidsarbetslösheten fortsatt öka, även om det finns positiva signaler på arbetsmarknaden. Befolkningens förändrade åldersstruktur ökar ytterligare behovet av vård och omsorg och ökar således utgiftstrycket på kommunekonomin. Även den ökade invandringen ökar behovet av tjänster som kommunerna producerar.

Kommunernas ekonomi står nästa år inför betydande förändringar som innebär att omkostnaderna och inkomsterna av verksamheten samt skatteinkomsterna och statsandelarna krymper avsevärt. Räkenskapsperiodens resultat beräknas bli något bättre.

Den kommunala ekonomin stärks särskilt av de anpassningsåtgärder som anges i regeringsprogrammet. Åtgärderna minskar omkostnaderna, och omkostnadsbesparingarna beaktas också i statsandelarna. Åtgärdernas slutliga stärkande effekt på den kommunala ekonomin beror bl.a. på hur kommunerna och samkommunerna genomför dem. Merparten av de direkta anpassningsåtgärder för att stärka den kommunala ekonomin som ingår

i bilaga 6 till regeringsprogrammet är i kraft 2017. Däremot blir effekten av det åtgärdsprogram som eftersträvar en besparing på en miljard euro genom att minska kommunernas uppgifter och skyldigheter fortfarande liten.

Den kommunala ekonomin stärks också av den pensionsreform som träder i kraft vid årsskiftet. Bland annat höjer reformen gradvis den undre åldersgränsen för pension för dem som är födda efter 1954. I och med reformen sjunker kommunarbetsgivarens pensionsförsäkringsavgifter 2017.

Konkurrenskraftsavtalet beräknas minska omkostnaderna inom den kommunala ekonomin med något under 700 miljoner euro 2017. Det är dock osäkert vilka besparingar förlängningen av årsarbetstiden medför. För att de besparingar som förlängningen av årsarbetstiden möjliggör ska bli verklighet krävs att kommunerna och samkommunerna beslutar att utnyttja sparmöjligheterna och bl.a. att arbetet omorganiseras. Konkurrenskraftsavtalet sänker också kommunernas skatteinkomster och statsandelar. Nettoeffekten av avtalet blir att den kommunala ekonomin försvagas något.

Överföringen av utbetalningen av det grundläggande utkomststöd till FPA minskar kommunernas omkostnader, inkomster av verksamheten och statsandelar under 2017. Överföringen av utbetalningen minskar de understöd som kommunerna betalar ut med ca 700 miljoner euro. Samtidigt minskar inkomsterna av verksamheten, eftersom det statsbidrag som tidigare anvisats för finansieringen av det grundläggande utkomststödet faller bort. Kommunernas andel av kostnaderna för det grundläggande utkomststödet beaktas i fortsättningen genom en minskning av statsandelarna för kommunal basservice. Kommunernas andel är cirka 330 miljoner euro år 2017. Reformen beräknas å ena sidan minska kommunernas administrativa utgifter, å andra sidan öka kostnaderna för utkomststödet genom att underutnyttjandet av stödet minskar. Reformen innebär således att den kommunala ekonomin försvagas något.

Den ökning i nettoinvesteringar som länge pågått inom den kommunala ekonomin verkar ha jämnats ut under de senaste åren. Nettoinvesteringarna beräknas fortsätta öka återhållsamt även nästa år. Trots den dämpade ekonomiska utvecklingen och den svåra ekonomiska situationen i många kommuner hålls nettoinvesteringarna fortfarande på en hög nivå. Det finns fortfarande ett stort behov av ombyggnadsinvesteringar i fråga om kommunernas och samkommunernas bygnadsbestånd. I tillväxtcentra är nybyggnationen och infrastrukturinvesteringarna omfattande även de närmaste åren.

Beaktande av konkurrenskraftsavtalet i utvecklingsprognosen för den kommunala ekonomin

Konkurrenskraftsavtalet sänker arbetsgivarnas sjukförsäkringsavgifter åren 2017–2020. Därtill överförs en del av arbetspensions- och arbetslöshetsförsäkringsavgifterna från arbetsgivarna till löntagarna. De ändrade avgifterna sänker arbetskraftskostnaderna med cirka 500 miljoner euro fram till år 2019.

Semesterpenningarna inom den offentliga sektorn skärs ner med 30 procent under 2017–2019. Detta minskar kommunernas omkostnader med cirka 310 miljoner euro nästa år.

Förlängningen av arbetstiden per år med 24 timmar påverkar inte kommunernas utgifter direkt. Förlängningen av arbetstiden minskar dock behovet av arbetskraft inom den kom-

munala ekonomin och kan i bästa fall ge en kalkylerad omkostnadsbesparing på nästan 250 miljoner euro. Omkostnadsbesparingarna påverkar också skatteinkomsterna och statsandelarna inom den kommunala ekonomin, varvid nettobesparingen blir betydligt mindre än omkostnadsbesparingen. För att besparingen ska bli verklighet förutsätts att kommunerna särskilt beslutar att utnyttja den möjlighet till besparingar som den förlängda arbetstiden ger.

I utvecklingsprognosen för den kommunala ekonomin grundar sig effekterna av den förlängda årsarbetstiden på ett tekniskt antagande. Det är osäkert hur stora besparingar som uppstår. I utvecklingsprognosen antas att den förlängda arbetstiden för social- och hälsovårdspersonalen realiseras i form av besparingar inom två år. Den förlängda arbetstiden bromsar upp den ökning av social- och hälsovårdsutgifterna som beror på det växande servicebehovet, i och med att den nuvarande personalen tack vare längre arbetstider kan producera mer tjänster än tidigare. Förlängningen av arbetstiden beräknas inte ge besparingar inom utbildningssektorn. Vad gäller den övriga personalen är det tekniska antagandet att den omkostnadsbesparing som den längre arbetstiden möjliggör realiseras stegvis fram till år 2020. I kommunerna förutsätter detta att man omorganiserar arbetet så att pensionsavgångar och personalomsättning utnyttjas. Enligt en bedömning av Kommunernas pensionsförsäkring går över 16 000 personer i pension från kommunsektorn varje år.

De höjda avgifterna för löntagarna, nedskärningen i semesterpenningarna och de omkostnadsbesparingar som förlängningen av arbetstiden medför minskar skatteinkomsterna inom den kommunala ekonomin med cirka 500 miljoner euro på 2020 års nivå. Dessutom stöder regeringen avtalet genom att lätta upp löntagarnas och pensionärernas beskattning. Bortfallet av skatteintäkter till följd av regeringens beslut om ändringar i inkomstskattegrunderna kompenseras i form av statsandelar.

De omkostnadsbesparingar som konkurrenskraftsavtalet medför tas i beaktande i kommunernas statsandelar. I budgetpropositionen för 2017 beaktas minskningen av semesterpenningen till fullt belopp i statsandelarna, och den besparing som följer av förlängningen av arbetstiden beaktas partiellt. Däremot beaktas personalutgiftsbesparingarna till följd av de ändrade arbetsgivaravgifterna inte i statsandelarna.

Om man bortser från de sysselsättande effekterna har konkurrenskraftsavtalet på kort sikt en försämrande inverkan på de offentliga finanserna. Enligt utvecklingsprognosen för den kommunala ekonomin försvagas den kommunala ekonomin med 90–120 miljoner euro åren 2017–2019 och med cirka 35 miljoner euro år 2020.

3.2 Granskning av utvecklingsprognoserna enligt kommunstorleksgrupp

Trycket på att anpassa ekonomin är störst i de minsta kommunerna

I programmet för kommunernas ekonomi enligt kommunallagen (som trädde i kraft i maj 2015) granskas förändringarna i kommunernas finansiella ställning både med beaktande av utvecklingen i hela landet och enligt kommunstorleksgrupp. Den finansiella balansen beskrivs med begreppet verksamhetens och investeringarnas kassaflöde. Enklare uttryckt

anger nyckeltalet ett tryck på att öka lånestocken (negativt nyckeltal) eller en möjlighet till t.ex. låneamorteringar (positivt nyckeltal).

I tabell 2–3 visas saldot för respektive kommunstorleksgrupp samt en kalkyl över behovet av att höja inkomstskattesatsen. Siffrorna baserar sig på kommunspecifika uppskattningar av utvecklingen av skatteinkomster och statsandelar i hela landet, utjämnings- och statsandelarna på basis av skatteinkomster samt finansiella intäkter och kostnader. Verksamhetsbidraget för alla kommuner bildas utifrån den procentuella förändringen i de uppskattade genomsnittliga omkostnaderna och verksamhetsinkomsterna för hela landet. Kommunspecifika åtgärder som gäller omkostnader har inte beaktats. De kommunala skattesatserna har inte ändrats. Samkommunerna ingår inte i prognosmodellen. I granskningen av anpassningstrycket ligger fokus på budgetåret.

Tabell 2. Uppskattning av kommunernas beräknade avvikelser från finansiell balans (verksamhetens och investeringarnas kassaflöde) enligt kommunstorleksgrupp, mn euro och euro/invånare

Kassaflödet i fråga om verksamhet och investeringar (mn €)	2015	2016	2017	2018	2019	2020	(€/inv.)	2015	2016	2017	2018	2019	2020
> 100 000 inv., tot. inv. och kommuner = 2 090 394 inv. och 9 kommuner (kommunindelning 2016)	-312,5	-272,3	-238,6	-181,3	-107,6	-131,7		-149	-130	-114	-87	-51	-63
40 001–100 000 inv., 1 015 590 inv. och 17 kommuner	-109,3	-119,9	-14,0	-55,6	-79,2	-128,3		-108	-118	-14	-55	-78	-126
20 001–40 000 inv., 805 484 inv. och 29 kommuner	-229,9	-134,2	-70,5	-107,5	-127,5	-164,1		-285	-167	-88	-134	-158	-204
10 001–20 000 inv., 634 468 inv. och 43 kommuner	-151,2	-80,2	-35,7	-92,7	-121,1	-158,8		-238	-126	-56	-146	-191	-250
6 001–10 000 inv., 460 067 inv. och 58 kommuner	-49,5	-27,1	22,5	-34,6	-65,4	-100,0		-108	-59	49	-75	-142	-217
< 6 000 inv., 452 322 inv. och 141 kommuner	-73,8	-84,6	-25,0	-103,3	-146,5	-192,5		-163	-187	-55	-228	-324	-426
Fastlandsfinlands kommuner sammanlagt	-926,2	-718,2	-361,3	-575,1	-647,3	-875,4		-170	-132	-66	-105	-119	-160

Kassaflödet (den finansiella balansen) i verksamheten och investeringarna varierar i hög grad enligt kommungrupp, men år 2017 verkar nyckeltalet bli svagast i kommunstorleksgruppen över 100 000 invånare. Dock ser läget även här ut att förbättras jämfört med 2016. Situationen påverkas alltjämt av minskningen i verksamhetsinkomsterna i stora städer till följd av bolagiseringen av affärsverk 2015 och deras svaga tillväxt i framtiden. Minskningen i skatteintäkter och statsandelar bedöms bli kraftigare i stora städer än i mindre, och dessutom bedöms investeringsnivån vara fortsatt hög i stora städer 2017. Det bedöms också bli svårt att nå finansiell balans inom kommunstorleksgruppen 20 000–40 000 invånare. Kassaflödet i verksamheten och investeringarna bedöms bli avsevärt bättre i de övriga kom-

munstorleksgrupperna än 2016, till och med positivt. Det bör dock noteras att situationen särskilt för de minsta kommunstorleksgrupperna går mot en kraftig försämring i slutet av granskningsperioden. Detta påverkas framför allt av att statsandelarna minskar och skatteintäkterna ökar svagt utan skattehöjningar 2018–2020.

Verksamhetens och investeringarnas svaga kassaflöde märks i nästan alla kommunstorleksgrupper som ett tryck på att öka lånestocken. Lånestocken hotar att växa mest i kommunstorleksgruppen över 100 000 invånare, och i gruppen 6 000–10 000 invånare finns tillfälligt inget lånebehov år 2017. Procentuellt sett hålls de stora kommunernas andel av kommunernas lånestock dock på ungefär samma nivå. Under 2018–2020 ökar de små kommunernas behov av att ta lån för att finansiera investeringar avsevärt, och kommungruppen med färre än 6 000 invånare blir den mest skuldsatta räknat i euro per invånare.

Tabell 3. Uppskattning av kommunernas beräknade avvikelser från finansiell balans (verksamhetens och investeringarnas kassaflöde) och av det kalkylerade trycket på att höja skattesatsen som den finansiella balansen medför enligt kommunstorleksgrupp

Det kalkylerade trycket på att höja skattesatsen (%)	2015	2016	2017	2018	2019	2020
> 100 000 inv., tot. invånare och kommuner = 2 090 394 inv. och 9 kommuner (kommunindelning 2016)	0,79	0,66	0,59	0,43	0,25	0,29
40 001 – 100 000 inv., 1 015 590 inv. och 17 kommuner	0,65	0,70	0,08	0,32	0,45	0,70
20 001 – 40 000 inv., 805 484 inv. och 29 kommuner	1,70	0,97	0,52	0,77	0,89	1,11
10 001 – 20 000 inv., 634 468 inv. och 43 kommuner	1,55	0,82	0,37	0,95	1,21	1,53
6 001 – 10 000 inv., 460 067 inv. och 58 kommuner	0,74	0,40	-0,34	0,52	0,96	1,42
< 6 000 inv., 452 322 inv. och 141 kommuner	1,25	1,46	0,43	1,80	2,49	3,20
Fastlandsfinlands kommuner sammanlagt, utgångsnivå 19,88 %		0,76	0,39	0,61	0,66	0,87

Det största trycket på att höja inkomstskattesatsen under budgetåret finns i kommunstorleksgruppen färre än 100 000 invånare. Trycket på att höja skattesatsen ökar betydligt även i kommunstorleksgrupperna 20 000–100 000 och färre än 6 000 invånare, även om trycket för år 2016 var högre. I synnerhet minskningen av statsandelarna under de senare åren ökar trycket på skattehöjningar i de mindre kommunerna. Dessutom bör noteras att kommunalskattesatserna i den minsta kommunstorleksgruppen i regel redan är högre än genomsnittet. År 2016 var höjningsbehovet i kommunerna sammanlagt 0,76 procentenheter, men i Fastlandsfinland höjde kommunerna sina inkomstskattesatser med endast 0,04 procentenheter. Man har således försökt nå finansiell balans genom att öka lånestocken och minska omkostnaderna. Det är ytterst sannolikt att detta kommer att fortsätta även under de kommande åren.

Enligt den kommunvisa kalkylen över utgiftstrycket finns det under granskningsperioden stora skillnader i kommunernas möjligheter att balansera sin ekonomi. Enligt kalkylen blir obalansen på lång sikt svårast i små kommuner. I dessa kommuner är det också svårare att avhjälpa situationen, eftersom höjningarna av inkomstskattesatserna redan har

varit större än genomsnittet och intäkterna har varit mindre än i de större kommunerna. Dessutom finns det troligen ett begränsat utbud av nya metoder för att minska omkostnaderna. Under ramperioden finns i de minsta kommunerna ett kalkylerat tryck på att höja skatten med i genomsnitt drygt 3 procentenheter för att uppnå finansiell balans. På motsvarande sätt klarar kommuner med fler än 100 000 invånare sig med en höjning på under 0,25 procentenheter.

I tabell 4 finns en kalkyl som grundar sig på utvecklingsprognosen för den kommunala ekonomin i detta kommuneekonomiprogram och på besluten om kommunernas inkomster och utgifter i planen för de offentliga finanserna.

Tabell 4. Kalkylerat tryck på att höja inkomstskattesatsen 2017–2020

procentenheter	2017 (antal kommuner)	2018 (antal kommuner)	2019 (antal kommuner)	2020 (antal kommuner)
över 3	46	57	69	83
2-3	12	22	24	27
1-2	26	32	42	53
0-1	32	45	47	40
möjlighet till sänkning	181	141	115	94
Totalt	297	297	297	297

Särskilt i fråga om 2017 ser det kalkylerade trycket på att höja inkomstskattesatsen i kommunerna ut att vara mindre än tidigare. Trycket på att höja skatterna har minskat jämfört med våren 2016, över hälften av kommunerna har en kalkylmässig möjlighet att sänka skattesatsen utan att balansen rubbas.

Från och med 2018 verkar läget bli sämre. I slutet av granskningsperioden förutspås knappa 30 procent av kommunerna ha ett tryck på att höja inkomstskattesatsen med över 3 procentenheter för att uppnå finansiell balans. Det innebär inte att en våg av sådana höjningar av skattesatserna faktiskt äger rum, utan det beskriver sammantaget förändringstrycket i relation till en av de ekonomiska variabler som kommunerna kan besluta om. Den viktigaste iakttagelsen är fortfarande att det finns stora skillnader mellan de olika kommunerna. I förhållande till motsvarande granskning i kommuneekonomiprogrammet våren 2016 har dock trycket på de enskilda kommunerna som helhet minskat. Saldot för den kommunala ekonomin ser bättre ut än tidigare, särskilt i början av granskningsperioden.

Om man ser på tabellen ovan ökar kommunernas finansieringstryck avsevärt under granskningsperioden, men precis som tidigare har man i kalkylerna inte kunnat beakta bl.a. kommunernas egna beslut om skattesatser och utgifter. Därmed blir saldot slutligen sannolikt bättre än den kalkylerade utvecklingen.

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

Antalet kommuner med ett negativt årsbidrag har minskat under de senaste bokslutsåren. Enligt bokslutet för 2015 fanns det 12 sådana kommuner, vilket är något fler än år 2014. Enligt den kommunvisa kalkylen kommer antalet kommuner som uppvisar ett negativt årsbidrag att öka betydligt redan 2018 och antalet förblir stort under de år som programmet gäller. År 2017 beräknas antalet negativa årsbidrag vara mycket litet.

Enligt prognosen kommer antalet kommuner med negativt årsbidrag att börja öka igen 2018. Det är möjligt att antalet är ännu betydligt större i slutet av granskningsperioden. (Tabell 5).

De kommuner som uppvisar ett negativt årsbidrag är oftast kommuner som är mindre än en genomsnittlig kommun. Under de senaste åren har ca 65 procent av dessa varit kommuner med färre än 6 000 invånare och nästan alla har varit kommuner med färre än 20 000 invånare. Enligt prognosen kommer nästan alla kommuner med ett negativt årsbidrag att vara kommuner med färre än 20 000 invånare. Kommunerna med ett negativt årsbidrag är jämnt spridda över landskapen.

Om den ekonomiska utvecklingen enligt utvecklingsprognosen i kommuneekonomiprogrammet blir verklighet kommer räkenskapsperiodens resultat för kommunerna under 2016 och 2017 att hållas på en högre nivå än under 2015, och överskottet i balansräkningen kommer inte att minska eller underskottet att öka på riksnivå. Däremot kommer antalet kommuner med underskott i balansräkningen att öka efter 2018. Enligt kalkylen visar cirka en sjuandedel av kommunerna underskott i slutet av granskningsperioden, om inga korrigerande åtgärder vidtas.

Med tanke på utvärderingsförfarandet för kommuner som befinner sig i en speciellt svår ekonomisk ställning (det s.k. kriskommunsförfarandet) innebär den ovannämnda utvecklingen enligt boksluten för 2015 och 2016 att några kommuner kommer att omfattas av förfarandet 2017 på basis av sitt underskott i balansräkningen (underskottskriteriet är -500 och -1 000 euro/invånare två år i följd). Från och med 2017 övergår man dock till att använda koncernbokslutsuppgifter i utvärderingsförfarandet. Utifrån de tillgängliga balansräkningsuppgifterna på koncernnivå för 2014 och 2015 kommer 6 kommunkoncerner att uppvisa ett underskott i balansräkningen som överstiger kriterierna för ett utvärderingsförfarande.

I verkligheten är den ovannämnda utvecklingen i fråga om negativt årsbidrag och underskott inte så sannolik, eftersom kommunerna även tidigare har strävat efter att hålla sin ekonomi i skick genom att sänka utgiftsnivån när det ekonomiska läget har varit stramt. Dessutom kan man anta att den nya kommunallagens bestämmelser om skyldigheten att täcka underskott styr kommunernas ekonomi i en sundare riktning. I och med den nya kommunallagen omfattas även samkommuner i fortsättningen av skyldigheten att täcka underskott. Bolag som tillhör kommunkoncerner omfattas inte av ovannämnda skyldighet, men fr.o.m. 2017 grundar sig utvärderingsförfarandet för kommuner i en speciellt svår ekonomisk ställning bl.a. på uppgifter om kommunkoncernen.

Tabell 5. Antal kommuner med negativt årsbidrag och underskott 2014–2020

Kommunindelning 2016	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Negativt årsbidrag	10	12	12	3	14	31	61
Underskott i balansräkningen	57	50	40	27	32	42	50

Bilagor

Bilaga 1: Den totalekonomiska utvecklingen och vissa bakgrundsantaganden

BNP och sysselsättning	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
BNP:s värde, md euro	205,3	209,1	213,2	217,6	223,5	230,2	237,9
BNP, volymförändring, %	-0,7	0,2	1,1	0,9	1,1	1,3	1,3
Antalet sysselsatta, förändring, %	-0,4	-0,4	0,4	0,3	0,5	0,5	0,5
Arbetslöshetsgrad, %	8,7	9,4	9,0	8,8	8,5	8,1	7,7
Sysselsättningsgrad (15-64-åringar), %	68,3	68,1	68,5	68,8	69,3	69,7	70,1
Lönesumma, förändring, %	0,3	1,0	1,7	0,8	1,7	2,3	3,0
Pensionsinkomster, förändring, %	3,8	2,8	2,7	3,3	3,5	3,7	4,0
Priser och kostnader, %	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Allmän inkomstnivå, förändring	1,4	1,3	1,2	0,8	1,2	1,7	2,1
Kommunernas inkomstnivå, förändring	0,7	0,8	1,0	0,7	1,1	1,7	2,1
Konsumentpriser, förändring	1,0	-0,2	0,4	1,1	1,3	1,6	1,8
Byggnadskostnadsindex	1,0	0,5	0,5	1,6	1,7	2,0	2,0
Basprisindex för hemmamarknadsvaror	-1,3	-3,2	-1,9	1,1	1,7	1,8	2,0
Statsandelsindex:							
Prisindex för basservicen, förändring	0,5	0,6	1,0	-0,7	0,7	0,7	2,1
Förändring i kostnadsnivån (budgetprop), statsandelsindex	1,5	0,6	0,0	0,0	0,0	0,0	2,1
inkl. indexjustering ²⁾	0,3	-0,6					

¹⁾ Den indexhöjning som använts i budgetpropos

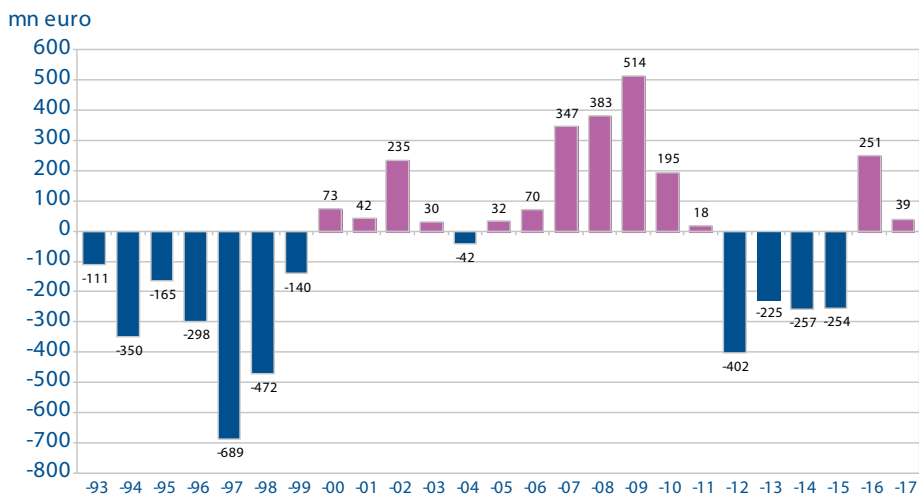
²⁾ Förändringen i kostnadsnivån enligt budgetpropositionen innefattar en indexjustering som görs med två års dröjsmål och är lika stor som skillnaden mellan utfallet av förändringen i kostnadsnivån och den i budgetpropositionen använda förändringen i kostnadsnivån.

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

Kommunarbetsgivarens socialskyddsavgifter, %	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Sjukförsäkringsavgift	2,14	2,08	2,12	1,06	1,13	1,08	1,54
Arbetslöshetsförsäkringspremie	2,82	3,02	3,74	3,16	2,63	2,63	2,63
Pensionsavgift (KomPL)	23,8	23,7	23,2	22,0	21,8	20,2	19,8
Lärarnas pensionsavgift	21,3	21,1	18,4	17,0	16,8	17,7	17,3
Övriga socialförsäkringsavgifter	0,7	0,7	0,7	0,7	0,7	0,7	0,7
Kommunarbetsgivarens avgifter sammanlagt	29,5	29,4	29,8	26,9	26,2	24,6	24,7

De försäkrades socialskyddsavgifter, %	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Löntagares arbetslöshetsförsäkringspremie	0,50	0,65	1,15	1,60	2,00	2,00	2,00
Löntagares pensionsavgift, under 53 år	5,55	5,70	5,70	6,15	6,35	6,75	7,15
Löntagares pensionsavgift, över 53 år	7,05	7,20	7,20	7,65	7,85	8,25	8,65
Poängtal för ArPL-index	2 509	2 519	2 519	2 533	2 555	2 589	2 631
ArPL-index, förändring	1,4	0,4	0,0	0,5	0,9	1,3	1,6
Poängtal för FP-index	1 630	1 637	1 631	1 617	1 617	1 617	1 643
FP-index, förändring	1,3	0,4	-0,4	-0,9	0,0	0,0	1,6

Bilaga 2: Effekterna av statens åtgärder på den kommunala ekonomin 1993–2017 (jämfört med budgeten för föregående år)



Bilaga 3: Effekterna av konkurrenskraftsavtalet på saldot för den kommunala ekonomin 2017 (utan s.k. dynamiska effekter)

	2017
Kommunernas arbetskraftskostnader	
Sänkning av arbetsgivaravgifterna	281
Nedskärning i semesterpenningarna	309
Förlängning av arbetstiden	93
Effekten av skattelättnader på kommunalskatten	-273
beskattning av löneinkomster	-211
beskattning av pensionsinkomster	-62
Statsandelskompensation till kommunerna för skattelättnader	273
Indirekta effekter som följer av beskattningen	
Effekten av de sänkta arbetsgivaravgifterna på samfundsskatteintäkterna	59
Effekten av de höjda arbetstagaravgifterna på samfundsskatteintäkterna	-356
Effekten av nedskärningarna i semesterpenningen på kommunalskatten	-65
Effekten av den förlängda arbetstiden på kommunalskatten	-32
Minskning av statsandelar	
Besparing till följd av sänkta arbetsgivaravgifter	0
Besparing till följd av minskad semesterpenning	-309
Besparing till följd av förlängd årsarbetstid	-70
Effekterna på saldot för den kommunala ekonomin	-90
Sänkning av statsandelsindex till följd av lägre arbetsgivaravgifter	-78
Nettoeffekt inkl. ändring i statsandelsindex	-168



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

ISSN 1797-9714 (pdf)
ISBN 978-952-251-807-1 (pdf)

Oktober 2016