



FINANSMINISTERIET

Kommunekonomiprogrammet 2018–2021

Våren 2017



Finansministeriets publikationer – 19b/2017



Kommunärenden

Finansministeriets publikationer 19b/2017

Kommunekonomiprogrammet 2018–2021

Våren 2017



Finansministeriet

ISBN tryckt: 978-952-251-880-4

ISBN PDF: 978-952-251-881-1

Layout: Statsrådets förvaltningsenhet, publikationsverksamheten / Pirkko Ala-Marttila

Helsingfors 2017



Presentationsblad

Utgivare	Finansministeriet	Juni 2017	
Författare	Finansministeriet, kommun- och regionförvaltningsavdelningen		
Publikationens titel	Kommunekonomiprogrammet 2018–2021, Våren 2017		
Publikationsseriens namn och nummer	Finansministeriets publikationer 19b/2017		
Diarie-/ projektnummer		Tema	Kommunärenden
ISBN tryckt	978-952-251-880-4	ISSN tryckt	1459-3394
ISBN PDF	978-952-251-881-1	ISSN PDF	1797-9714
URN-adress	http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-251-881-1		
Sidantal	82	Språk	svenska
Nyckelord	kommunalekonomi, kommunernas statsbidrag, kommunernas skatteinkomster, kommunernas utgifter, kommunernas uppgifter, socialvård, hälso- och sjukvård, landskap		
Referat	<p>Kommunekonomiprogrammet 2018–2021 har utarbetats i anslutning till planen för de offentliga finanserna. Läget för kommunalekonomi och konsekvenserna av regeringens åtgärder för kommunernas ekonomi beskrivs utifrån tillgänglig ny kunskap. I programmet har hänsyn tagits till vård- och landskapsreformens inverkan på kommunernas ekonomi på samma sätt som den övriga beredningen av planen för de statliga finanserna har.</p> <p>Kommunekonomiprogrammet fokuserar på granskningen av utvecklingsutsikterna för kommunalekonomi samt de statliga åtgärderna. Konsekvenserna av åtgärderna har utvärderats förutom med tanke på kommunalekonomi som helhet, även med hänsyn till kommunstorleksgrupper samt med tanke på finansieringsprincipen ända till 2018. Bedömningarna enligt kommun och kommunstorleksgrupp för ramperioden efter landskapsreformen blir färdiga sommaren 2017, varefter de och bedömningen av efterlevnaden av finansieringsprincipen publiceras i en separat bilaga till kommunekonomiprogrammet.</p> <p>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 kommunalekonomi, den presenteras i detta program med hjälp av begrepp som används inom kommunalräkenskaperna. Regeringen har behandlat kommunekonomiprogrammet i budgetmanglingen. Förhandlingarna mellan staten och kommunerna har genomförts vid delegationen för kommunal ekonomi och kommunal förvaltning, samt vid ekonomisektionen som utför det beredande arbetet.</p>		
Förläggare	Finansministeriet		
Tryckort och år	Lönberg Print & Promo, 2017		
Beställningar/distribution	Elektronisk version: julkaisut.valtioneuvosto.fi Beställningar: julkaisutilaukset.valtioneuvosto.fi		

Innehåll

Sammandrag	7
Inledning	12
1 Lägesbild av den kommunala ekonomin våren 2017	14
2 Förändringsfaktorer i kommunernas verksamhetsomgivning	19
2.1 Vård- och landskapsreformen och den kommunala ekonomin.....	19
2.2 Den allmänna ekonomiska utvecklingen och den kommunala ekonomin	21
2.3 Kommunernas livskraft och den kommunala ekonomin.....	22
3 Regeringens riktlinjer för den kommunala ekonomin	27
3.1 Riktlinjer för den kommunala ekonomin	27
3.2 Statliga åtgärder som påverkar den kommunala ekonomin	31
4 Regeringens åtgärder 2018–2021 som påverkar kommunerna samt deras konsekvenser för kommunerna	36
5 Utvecklingsprognos för den kommunala ekonomin och genomförandet av finansieringsprincipen	62
5.1 Utvecklingsprognos för den kommunala ekonomin.....	63
5.2 Trycket på att anpassa ekonomin, enligt kommunstorleksgrupp.....	73
Bilaga Den totalekonomiska utvecklingen och vissa bakgrundsantaganden	78

Sammandrag

DEN KOMMUNALA EKONOMINS TILLSTÅND I HUVUDSAK GOTT, STORA SKILLNADER MELLAN KOMMUNERNA

Den kommunala ekonomin har under de senaste åren varit stram, bland annat på grund av det svaga konjunkturläget, den dämpade ökningen av skatteinkomster och den ökade efterfrågan på tjänster. Kommunerna har fortsatt att anpassa sina funktioner bland annat genom att skära ned på personalkostnaderna.

Våren 2017 är den kommunala ekonomins tillstånd i huvudsak gott. Enligt Statistikcentralens bokslutsprognoser uppgick kommunernas och samkommunernas sammanräknade årsbidrag 2016 till cirka 3,1 miljarder euro, vilket täckte nästan 120 procent av avskrivningarna. Kommunernas årsbidrag stärktes 2016 med över 500 miljoner euro, medan samkommunernas årsbidrag försvagades med cirka 50 miljoner euro. Kommunernas förbättrade årsbidrag berodde i första hand på den svaga ökningen av omkostnaderna på endast 0,4 procent. Den kommunala ekonomins redovisade resultat förbättrades avsevärt från föregående år och uppgick till cirka 842 miljoner euro.

Kommunernas lånestock fortsatte att öka 2016. Den steg till cirka 16 miljarder euro, dvs. 2 938 euro/invånare, vilket innebär en ökning på cirka 0,54 miljarder euro. Kommunernas lån har dock nästan helt och hållet använts för investeringar, eftersom andelen lån för att täcka löpande kostnader endast står för cirka 610 miljoner euro av ökningen av lånestocken under hela 2000-talet. I samkommunerna ökade lånestocken långsammare. Sammanlagt uppgick lånestocken efter avdrag för kommunernas och samkommunernas interna poster till 18 miljarder euro. Det var en fortsatt ökning på 3,6 procent, men lånebeloppet i relation till bruttonationalprodukten ökade inte.

Trots att nyckeltalen för den kommunala ekonomin i regel är bra finns det stora skillnader mellan kommunerna. Enligt bokslutsprognoserna är räkenskapsperiodens resultat negativt i ungefär var tredje kommun.

VÅRD- OCH LANDSKAPSREFORMEN FÖRÄNDRAR DEN KOMMUNALA EKONOMIS STRUKTURER

De uppgifter som kommunen har organiseringsansvar för minskar med cirka hälften i och med vård- och landskapsreformen. Därför förändras också den kommunala ekonomins strukturer. Efter reformen fokuserar kommunens serviceproduktion och driftsekonomi allt starkare på småbarnspedagogik, förundervisning och grundläggande undervisning samt kultur, motion och ungdomsarbete. Även de åtgärder som anknyter till kommunernas livskraft framhävs.

I och med att finansieringsansvaret flyttas bort från kommunerna tillsammans med uppgifterna måste staten öka sina inkomster och kommunerna minska sina i motsvarande grad. Staten kan endast öka sina skatteinkomster genom att strama åt statsbeskattningen av förvärvsinkomster. För att den totala skattesatsen inte ska öka sänks kommunalskatten i alla kommuner med lika många procentenheter samma år som reformen träder i kraft.

Kommunernas statsandelar minskas till en del motsvarande de överförda statsandelsåliggandena, med cirka 5,8 miljarder euro. Ändringar som uppkommer till följd av överföringen av kostnader och intäkter motsvarande de överförda uppgifterna och av den sänkta kommunalskatten begränsas genom en permanent bestämningsfaktor som tas in i statsandelssystemet och genom utjämning av systemändringen.

Kommunernas driftsekonomiutgifter minskar till nästan hälften av de nuvarande. Den lagstadgade sänkningen av kommunalskatten 2019 och minskningen av kommunernas samfundsskatteandel minskar kommunernas inkomster i motsvarande grad. I praktiken hålls ändå under- och överskotten i kommunernas balansräkningar oförändrade. Samtidigt försvinner utgiftstrycket och riskerna i anslutning till den åldrande befolkningen och behovet av andra social- och hälso-tjänster i de enskilda kommunerna. Kommunernas ansvar för främjandet av invånarnas hälsa och för förebyggande verksamhet kvarstår dock.

Målet är att kommunernas strukturella saldo ska bibehållas så oförändrat som möjligt i samband med reformen. Även statsandelssystemets grundläggande struktur kvarstår oförändrad efter reformen, trots att den medför betydande ändringar i synnerhet för systemet för utjämning av statsandelen som grundar sig på skatteinkomster och för dess effekt. Med hjälp av den ändringsbegränsning som tas in i statsandelssystemet och övergångsutjämningen av systemändringen ser man till att reformen inte orsakar en enda kommun en ändring som överstiger +100 euro/invånare. Det innebär att trycket av reformen på inkomstskattesatsen inte heller överstiger en procentenhet. Övergångsutjämningen är i kraft tillsvidare från 2023.

Till följd av överföringen av uppgifter och de egendomsarrangemang som följer övergår sjukvårdsdistriktens, specialomsorgsdistriktens och landskapsförbundens samkommun-

sandelar samt lösöre som ansluter sig till social- och hälsovårdsväsendet, räddningsväsendet och miljö- och hälsoskyddet från kommunernas ägo till landskapens och deras servicecenters ägo. Samtidigt stryks denna egendom i kommunernas balansräkningar. Till följd av att egendomsposterna utgår sänks kommunernas grundkapital med motsvarande belopp. Ändringen sänker kommunernas soliditet med i genomsnitt 2–5 procent.

Kommunernas ekonomi utgör en helhet som i och med vård- och landskapsreformen förändras väsentligt. Kommunernas relativa skuldsättning stiger till följd av reformen, men deras ställning som gäldenär och i kapitalanskaffningen bygger i princip alltid på kommunens beskattningsrätt. De kommunala enhetskostnaderna kan eventuellt öka om kommunerna inte lyckas anpassa till exempel förvaltningskostnaderna i lika hög grad som verksamhet övergår till landskapen. Det är omöjligt att förutse reformens alla ekonomiska och dynamiska effekter för kommunens ekonomi och verksamhetsomgivning, och därför måste effekterna utvärderas medan reformen genomförs.

VÅRD- OCH LANDSKAPSREFORMEN MINSKAR UTGIFTSTRYCKET I DEN KOMMUNALA EKONOMIN

Under de senaste åren har kommunerna och samkommunerna framgångsrikt effektiviserat sin verksamhet och dämpat ökningen av omkostnaderna. Trots den svåra ekonomiska situationen och utgiftstrycket har ökningen i omkostnader varit mycket måttfull. Omkostnaderna förväntas fortsätta att öka måttfullt under de närmaste åren. Investeringsutgifterna ökar dock i och med byggprojekt i tillväxtcentra, underhållsinvesteringar och livlig sjukhusbyggnation. Trots anpassningsåtgärderna i den kommunala ekonomin blir därför kassaflödet från verksamheten och investeringarna som avspeglar kommunernas behov av upplåning negativt under de närmaste åren. Vård- och landskapsreformen minskar dock utgiftstrycket i den kommunala ekonomin.

Kommunernas omkostnader minskar i och med att uppgifter överförs. Dessutom dämpas utvecklingen av kommunernas omkostnader till följd av reformen när kostnaderna för social- och hälsovården, den utgiftspost som haft det största tillväxttrycket, faller bort. Detta återspeglas också i att ökningen av kommunernas lånestock avtar efter reformen. Däremot ökar kommunernas relativa skuldsättning: även om deras inkomster nära på halveras, överförs endast en liten del av skulderna på landskapen. Det kan orsaka utmaningar och delvis oförutsedda risker för kommuner som sedan tidigare är skuldsatta och som har betydande investeringstryck. I sista hand avgörs kommunens skuldbetalningsförmåga dock av årsbidraget, och utgångspunkten för ändringarna i statsandelssystemet för kommunal basservice är att årsbidraget inte ska förändras till följd av reformen.

Prognosen för 2018–2021 som ingår i kommuneekonomiprogrammet är en kalkyl över trycket på att höja skattesatsen. Den prognostiserar inte kommunernas höjningar av skat-

tesatser och inte heller andra kommunala anpassningsåtgärder. Utvecklingsprognosen för den kommunala ekonomin beaktar regeringens proposition om vård- och landskapsreformen. Bedömningen av reformens konsekvenser grundar sig fortfarande till många delar på tekniska antaganden. Uppskattningarna om vård- och landskapsreformens effekter preciseras under reformberedningens gång.

DE EKONOMISKA ANPASSINGSBEHOVEN VARIERAR – ANPASSNINGSTRYCKET STÖRST I MINDRE KOMMUNER

Kommunekonomiprogrammet granskar såväl den övergripande kommunala ekonomin som utvecklingsprognoserna för den kommunala ekonomin per kommungrupp. Dessutom prognostiseras antalet kommuner med underskott och negativt årsbidrag under den period som planen för de offentliga finanserna gäller. Granskningen per kommungrupp sträcker sig till 2018. Uppskattningarna per kommun och kommungrupp som gäller perioden för planen för de offentliga finanserna efter vård- och landskapsreformen blir klara sommaren 2017, varefter de tillsammans med bedömningen av genomförandet av finansieringsprincipen publiceras i form av en separat bilaga till kommunekonomiprogrammet.

Den mest centrala observationen i kommungranskningen per storleksgrupp av behoven att anpassa ekonomin är, liksom under tidigare år, den breda splittringen mellan kommunerna. Det största trycket på att höja inkomstskattesatsen under granskningsåret finns i kommuner med färre än 6 000 invånare. Trycket på att höja skattesatsen ökar även betydligt i kommuner med 10 000–20 000 invånare. Man bör beakta att de kommunala skattesatserna i de minsta kommunerna i regel redan är högre än genomsnittet.

Kassaflödet från verksamheten och investeringarna (den finansiella balansen) varierar avsevärt mellan olika kommungrupper, men situationen verkar 2017 vara svårast i kommuner med 20 000–40 000 invånare. År 2018 har kommunerna med under 6 000 invånare det svårast att uppnå finansiell balans. Kassaflödet från verksamheten och investeringarna försvagas dock i samtliga kommungrupper 2018.

MÅLET FÖR DET STRUKTURELLA SALDOT I DEN KOMMUNALA EKONOMIN KAN UPPNÅS

I enlighet med förordningen om en plan för de offentliga finanserna ställde regeringen upp ett mål för det strukturella saldot i den kommunala ekonomin i sin plan för de offentliga finanserna hösten 2015. Enligt målet för valperioden får underskottet i det som enligt nationalräkenskaperna är lokalförvaltningssektorn (den kommunala ekonomin) vara högst 0,5 procent i förhållande till totalproduktionen 2019.

För att målet för det strukturella saldota ska nås har regeringen fastställt en bindande utgiftsbegränsning, som ska ange en övre gräns för det tryck som statens åtgärder får skapa på omkostnaderna inom kommunekonomin. Utgiftsbegränsningen gäller den utgiftsförändring statens åtgärder medför för den kommunala ekonomin. Hur utgiftsbegränsningen omsätts i praktiken följs upp i samband med den årliga justeringen av planen för de offentliga finanserna. I planen för de offentliga finanserna hösten 2015 beslutade regeringen att nettoeffekten av regeringens åtgärder ska sänka omkostnaderna i den kommunala ekonomin med 540 miljoner euro 2019.

Planens utgiftsbegränsning beaktar preciseringen av konsekvensbedömningarna för vissa åtgärder som redan tidigare ingick i utgiftsbegränsningen. Uppskattningarna av effekterna av kvalitetsrekommendationen om tjänster för äldre och den lokala effektiviseringen av specialiserad sjukvård har preciserats under beredningens gång. Som en ny åtgärd beaktas att elev- och studerandevården i samband med reformen av yrkesutbildningen utvidgas till att omfatta ett större antal studerande än tidigare. Från 2019 beaktas vård- och landskapsreformen i utgiftsbegränsningen. I och med reformen riktas åtgärderna inom social- och hälsovården i framtiden på landskapen. Efter dessa ändringar är utgiftsbegränsningen för den kommunala ekonomin -450 miljoner euro på 2019 års nivå. Till följd av vård- och landskapsreformen är den nivån inte jämförbar med den nivå för utgiftsbegränsningen som regeringen slog fast i sin första plan för de offentliga finanserna.

Styrningen av den kommunala ekonomin har stärkts under innevarande valperiod. Åtstramningen av ekonomibestämmelserna i kommunallagen, som genomfördes under föregående valperiod, stöder den övergripande styrningen av de offentliga finanserna. Både statens och kommunernas egna anpassningsåtgärder har gett resultat. Enligt den uppdaterade prognosen kommer nettoutlåningen i lokalförvaltningen att uppgå till 1,2 miljarder euro 2019, eller 0,5 procent i relation till totalproduktionen. Vård- och landskapsreformen stärker balansen i lokalförvaltningens ekonomi och försvagar balansen i den statliga ekonomin. Därmed håller lokalförvaltningen på att nå målet för sitt strukturella saldo. Att nå målet förutsätter dock att kommunerna utnyttjar den sparpotential som möjliggörs av regeringsprogrammets åtgärder och konkurrenskraftsavtalet.

Inledning

Kommunekonomiprogrammet 2018–2021 har upprättats i samband med planen för de offentliga finanserna. Den kommunala ekonomins tillstånd och effekterna av regeringens åtgärder på den kommunala ekonomin beskrivs utifrån den nya information som finns tillgänglig. Programmet beaktar vård- och landskapsreformens effekter för den kommunala ekonomin på samma sätt som den övriga beredningen av planen för de offentliga finanserna. Effekterna av regeringens övriga spetsprojekt och reformer samt 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 planen för de offentliga finanserna. Syftet med kommunekonomiprogrammet är att bedöma kommunernas ekonomiska situation och deras förutsättningar att ordna basservicen i enlighet med de åtgärder som anges i den fastställda budgetramen för kommunekonomin. 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, ända fram till 2018. Uppskattningarna per kommun och kommungrupp för ramperioden efter landskapsreformen blir klara sommaren 2017. Därefter publiceras de tillsammans med bedömningen av genomförandet av finansieringsprincipen i form av en separat bilaga till kommunekonomiprogrammet.

Kommunekonomiprogrammet har beretts vid ett av finansministeriet utnämnt sekretariat som har representanter från dels alla centrala ministerier som bereder sådan lagstiftning om kommunernas uppgifter och statliga åtgärder som påverkar den kommunala ekonomin, dels Finlands Kommunförbund. Finansministeriets ekonomiska avdelning har berett utvecklingsprognosen för den kommunala ekonomin som i programmet presenteras enligt kommunernas räkenskaper. Regeringen har behandlat kommunekonomiprogrammet vid ramförhandlingarna. Staten och kommunerna har förhandlat i delegationen för kommunal ekonomi och kommunalförvaltning och i den ekonomisektion som sköter beredningsarbetet.

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

VÅRD- OCH LANDSKAPSREFORMEN I PLANEN FÖR DE OFFENTLIGA FINANSERNA OCH I KOMMUNEKONOMIPROGRAMMET

Kommunekonomiprogrammet beaktar på samma sätt som planen för de offentliga finanserna 2018–2021 effekterna av vård- och landskapsreformen till fullo. Landskapsfinanserna har särskiljts i programmet och lämnats utanför granskningen från 2019. Även utvecklingsprognosen för den kommunala ekonomin och den därtill anslutna analysen av kommuner per storleksgrupp har upprättats utifrån antagandet att organiseringsansvaret i fråga om social- och hälsovården och räddningsväsendet samt vissa andra uppgifter övergår till landskapen i början av 2019.

Utgångspunkten i beredningen av kommunekonomiprogrammet har varit att effekterna av de statliga åtgärderna beaktas i programmet till den del det finns regeringsbeslut om dem och effekterna av åtgärderna är kända. Till denna del är riktlinjen att till fullo beakta vård- och landskapsreformen avvikande praxis. Regeringens propositioner om genomförandet av reformen behandlas redan nu delvis i riksdagen. Målet är att även de andra delarna av lagstiftningshelheten ska gå till riksdagen för behandling under våren. Kommunekonomiprogrammet ingår i beredningen av planen för de offentliga finanserna, så det är ändå motiverat att det ger en enhetlig bild av den kommunala ekonomins utvecklingsutsikter, i detta fall så att effekterna av vård- och landskapsreformen systematiskt tas in i programmets alla beräkningar.

Vård- och landskapsreformen är ett genomgående tema i kommunekonomiprogrammet. I kapitel 2 beskrivs i allmänna drag reformens effekter för den kommunala ekonomin. I kapitel 3 som gäller kommuneekonomin och planen för de offentliga finanserna beaktas också effekterna av reformen, bland annat effekterna för kommunernas skatteinkomster och statsbidrag inklusive deras statsandelar. Statliga åtgärder med inverkan på den kommunala ekonomin har beskrivits och bedömts ur olika synvinklar i kapitel 4. Utvecklingsprognosen för den kommunala ekonomin har upprättats utifrån den information som var tillgänglig när programmet upprättades (kapitel 5). Bedömningen av genomförandet av finansieringsprincipen avser undantagsvis endast perioden fram till 2018.

Det bör noteras att en del av effekterna av vård- och landskapsreformen nu håller på att preciseras eller kommer att preciseras först när reformen genomförs. I kommande kommunekonomiprogram beskrivs effekterna närmare utifrån den information som är tillgänglig vid respektive tidpunkt.

1 Lägesbild av den kommunala ekonomin våren 2017

EXEMPEL OCH CENTRALA OBSERVATIONER:

- Det redovisade resultatet för hela den kommunala ekonomin stärktes 2016 från föregående år, i huvudsak tack vare att omkostnaderna ökade långsamt.
- Verksamhetsbidraget försvagades med 1,6 procent och årsbidraget förbättrades med cirka 450 miljoner euro.
- Kommunernas och samkommunernas länestock ökade med 640 miljoner euro till cirka 18 miljarder euro.
- Kommunfältet har anpassat sin verksamhet. Omkostnaderna har ökat måttfullt, i fjol knappt alls.
- Utifrån koncernboksluten uppskattas 2–4 kommuner under innevarande år tas med i utvärderingsförfarandet i fråga om kommuner som har en speciellt svår ekonomisk ställning. Uppskattningen grundar sig på kommunernas bokslut för 2015 och bokslutsprognoser för 2016.

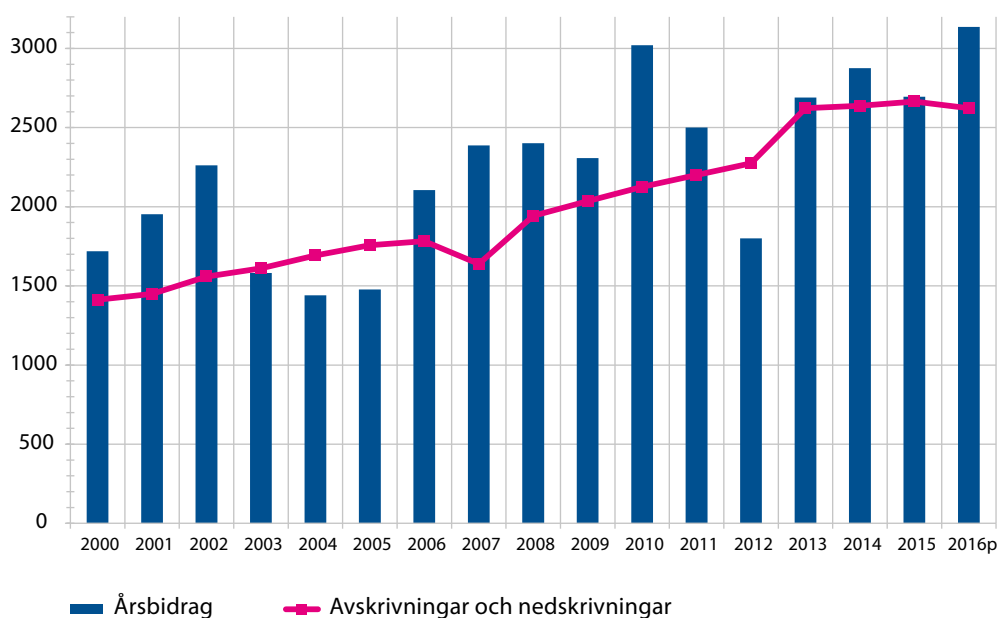
Granskningen i kommunekonomiprogrammet omfattar kommunernas och samkommunernas ekonomi (inklusive de åländska kommunerna). Den kommunala ekonomins tillstånd bedöms utifrån bokslutsprognoser som publicerades i februari 2017. Bokslutsprognoserna omfattar inte kommunkoncernernas bokslut. Den kommunala ekonomin beskrivs enligt begrepp som används i kommunernas räkenskaper.

Den kommunala ekonomins tillstånd gott 2016

Enligt Statistikcentralens bokslutsprognoser uppgick kommunernas och samkommunernas sammanräknade årsbidrag 2016 till cirka 3,1 miljarder euro, vilket täckte nästan 120 procent av avskrivningarna. Kommunernas årsbidrag stärktes 2016 med över 500 miljoner euro, medan samkommunernas årsbidrag försvagades med cirka 50 miljoner euro.

Kommunernas förbättrade årsbidrag berodde i första hand på att omkostnaderna ökade med endast 0,4 procent. Det sammanräknade årsbidraget för kommunerna och samkommunerna överensstämde med prognosen i kommuneekonomiprogrammet hösten 2016. Skillnaderna mellan kommunerna är ändå stora, och enligt bokslutsprognoserna är räkenskapsperiodens resultat negativt i cirka var tredje kommun.

Figur 1. Kommunernas och samkommunernas årsbidrag och avskrivningar 2000–2016p, miljoner euro, enligt verkliga priser

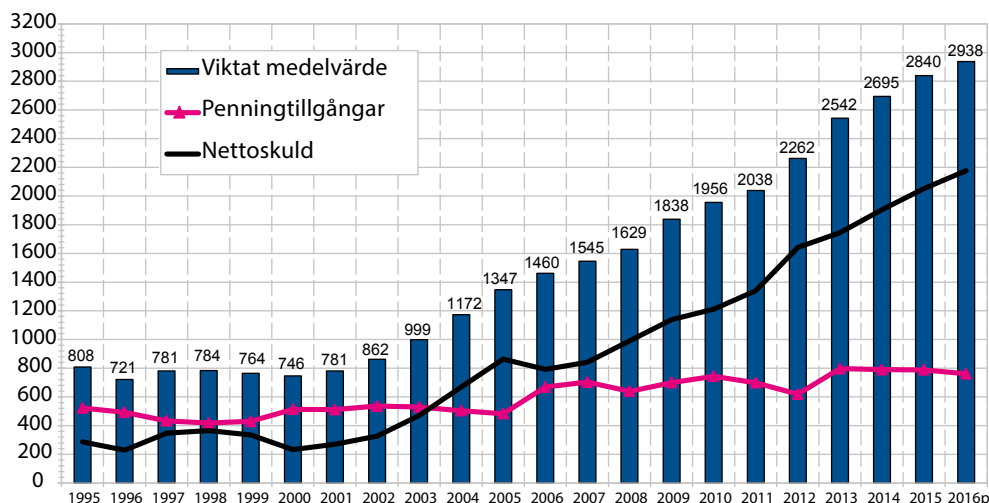


Hela den kommunala ekonomins redovisade resultat förbättrades avsevärt från föregående år och uppgick till cirka 842 miljoner euro.

Ökningen av lånestocken avtagit

Kommunernas lånestock fortsatte öka 2016 (figur 2). Den steg till cirka 16 miljarder euro, dvs. 2 938 euro/invånare (vilket innebär en ökning på cirka 0,54 miljarder euro). Kommunerna tog i fjol ungefär lika mycket lån som kassaflödet från verksamheten och investeringarna uppskattas varit negativt.

Figur 2. Kommunernas lånestock 1995–2016p, euro/invånare



I samkommunerna ökade lånestocken långsammare. En del av samkommunernas upplåningsbehov har också kunnat kanaliseras via medlemskommuner och syns då i form av en ökning av medlemskommunernas lånestock. Sammanlagt ökade lånestocken efter avdrag för kommunernas och samkommunernas interna poster till 18 miljarder euro. Det var en fortsatt ökning på 3,6 procent, men lånebeloppet i relation till bruttonationalprodukten ökade inte.

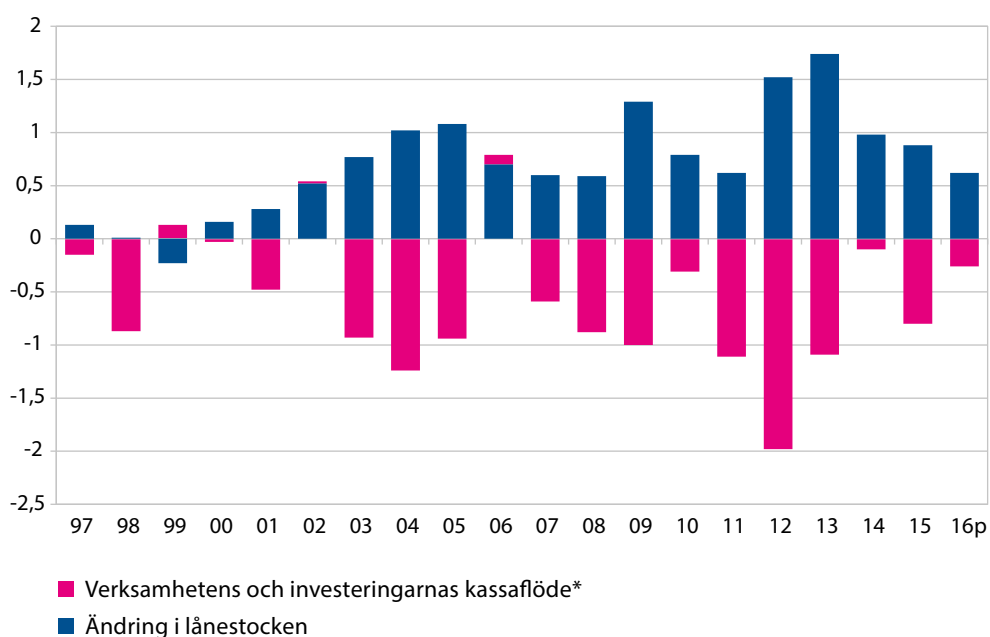
Kommunernas lån har nästan helt och hållet riktats till investeringar, eftersom andelen lån för att täcka löpande kostnader endast står för cirka 610 miljoner euro av ökningen av lånestocken under hela 2000-talet.

Kommunkoncernernas lånestock har ökat med 1–2 miljarder euro per år. År 2000 uppgick kommunkoncernernas lån till sammanlagt 12,7 miljarder euro och år 2015 till sammanlagt 32,8 miljarder euro. Av lånestocken 2015 hade baskommunerna cirka 15,5 miljarder euro, samkommunerna 1,9 miljarder euro och dottersammanslutningarna 15,4 miljarder euro. Den interna fördelningen av kommunkoncernernas lånebelopp har förändrats sedan år 2000. Då hade dottersammanslutningarna nästan 70 procent av kommunkoncernernas lån, mot endast 47 procent år 2015.

Kommunekonometriprogrammet bedömer stabiliteten i den kommunala ekonomin på lång sikt utifrån kassaflödet från verksamheten och investeringarna. Detta nyckeltal för kommunernas finansieringsanalys motsvarar som begrepp i stort sett nettoutlåningen i nationalräkenskaperna, som också är utgångspunkten när målen för lokalförvaltningen fastställs i planen för de offentliga finanserna. Utifrån utvecklingen av kassaflödet från verksamheten och investeringarna har balansen i den kommunala ekonomin varierat från år till år (figur 3). I huvuddrag har kassaflödet från verksamheten och investeringarna dock,

med undantag för några år, varit negativt under hela 2000-talet. Under de senaste åren har kassaflödet från verksamheten och investeringarna och ökningen av lånebeloppet utvecklats olika. En orsak till detta är sannolikt att årsbidraget förbättrats till följd av att omkostnaderna minskat, och även de förmånliga lånen och bolagiseringarna har spelat in.

Figur 3. Kassaflödet från kommunsektorns verksamhet och investeringar samt ändringar i lånestocken 1997–2016p, miljarder euro (kommuner och samkommuner inkl. affärsverk, men inte bolag)¹



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

Antalet kommuner och samkommuner med underskott minskade 2016

Enligt kommunallagen ska underskott i kommunens balansräkning från och med 2015 täckas inom fyra år från ingången av det år som följer efter det att bokslutet fastställdes, utan möjlighet att i ekonomiplanen skjuta fram täckandet av underskottet till en senare tidpunkt. Om en kommuns balansräkning uppvisar underskott i bokslutet för 2015 till ett belopp på över 500 euro per invånare ska underskottet dock vara täckt senast i bokslutet för räkenskapsperioden 2022. Om underskottet inte täckts inom den utsatta tiden kan kommunen i enlighet med 118 § i kommunallagen tas in i utvärderingsförfarandet i fråga om kommuner som har en speciellt svår ekonomisk ställning (det så kallade kriskommunförfarandet).

Skyldigheten att täcka underskott gäller från år 2015 även samkommuner. En samkommun som inte täckt underskott i sin balansräkning inom fyra år från ingången av det år som följer efter det bokslutet fastställdes kan tas med i utvärderingsförfarandet enligt 119 § i kommunallagen.

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

Genom att analysera kommunernas bokslutsprognoser för 2016 kan man preliminärt konstatera att de stramare och utvidgade kriterierna för utvärderingsförfarandet i kommunallagen verkar fungera. Detta framför allt för att antalet kommuner och samkommuner med underskott och beloppet av underskotten i deras balansräkningar sjönk år 2016.

Kommunerna har fortsatt minska sina personalutgifter såsom under tidigare år

Kommunerna har fortsatt sina åtgärder för att anpassa verksamheten genom att enligt uppskattning bland annat minska sina personalutgifter ytterligare. Som helhet har kommunernas omkostnader utvecklats mycket måttfullt. Den strama ekonomiska situationen har i många kommuner också inneburit höjningar av kommunalskatten, även om de varit måttfulla sedan 2015. För år 2017 höjde 47 kommuner sin inkomstskattesats (inklusive Åland). Höjningar gjordes framför allt i mindre kommuner. Kommunernas inkomstbas utökades också genom höjningar av kundavgifterna inom social- och hälsovården samt ökade statsandelar för justering av kostnadsfördelningen och ökad skattekompensation. Skattebasen minskade däremot bland annat i och med att den tidsbundna höjningen av kommunernas andel av samfundsskatten upphörde.

KT Kommunarbetsgivarna har följt kommunernas och samkommunernas arbetskraftskostnader och hanteringen av dem med hjälp av kartläggningar i kommunerna. Enligt en enkät om besparingar i personalutgifter som publicerades i februari 2017 blir program för balansering av ekonomin vanligare i kommunerna och samkommunerna. En dryg fjärdedel av de kommuner och samkommuner som svarade på enkäten hade upprättat ett balanseringsprogram. Uppskattningsvis sparade kommunerna och samkommunerna 357 miljoner euro i personalutgifter 2016. Besparingarna motsvarar i genomsnitt 1,7 procent av personalkostnaderna. Största delen av de totala besparingarna 2016 erhöles med hjälp av andra metoder än permittering och uppsägning.

Besparingarna i personalkostnader har enligt uppskattning hållits på samma nivå som under tidigare år.

2 Förändringsfaktorer i kommunernas verksamhetsomgivning

EXEMPEL OCH CENTRALA OBSERVATIONER:

- Vård- och landskapsreformen förändrar strukturerna i den offentliga ekonomin, den kommunala ekonomin som helhet och ekonomin i enskilda kommuner. Effekterna preciseras i takt med att beredningen och genomförandet av reformen framskrider.
- Den ekonomiska tillväxten kommer under de närmaste åren att breddas och hållas kring en procent. Även nästa decennium får vi bereda oss på en dämpad ekonomisk tillväxt. Risken finns att inkomsterna i den offentliga ekonomin inte räcker till för att upprätthålla nuvarande nivå på den offentliga sektorns strukturer och uppgifter, som ju är byggda med tanke på snabbare ekonomisk tillväxt.
- Samtidigt påverkas kommunernas ekonomiska svängrum och investeringsbehov förutom av de stora ändringarna i förvaltningsstrukturen även av allmänna samhällliga förändringsfaktorer såsom den förändrade åldersstrukturen och flyttningsrörelsen .

I detta kapitel beskrivs förändringsfaktorer i kommunernas verksamhetsomgivning ur vård- och landskapsreformens samt den allmänna ekonomiska utvecklingens synvinklar. Förändringsfaktorerna i verksamhetsomgivningen har beskrivits mer ingående ur olika synvinklar i tidigare kommuneekonomiprogram.

2.1 Vård- och landskapsreformen och den kommunala ekonomin

Vård- och landskapsreformen förändrar från 2019 strukturerna i den offentliga ekonomin, den kommunala ekonomin som helhet och ekonomin i enskilda kommuner. De uppgifter

som kommunerna har organiseringsansvar för minskar avsevärt, uppskattningsvis med cirka hälften, i och med den kommande reformen. Därför förändras också den kommunala ekonomins strukturer. Kommunens serviceproduktion och driftsekonomi fokuserar efter reformen allt starkare på småbarnspedagogik, förundervisning och grundläggande undervisning samt på kultur, motion och ungdomsarbete. Sektorernas andelar av driftsekonomin varierar dock betydligt mellan kommunerna. Utöver ändringarna i utgifter och inkomster inverkar även framtida egendomsarrangemang på kommunernas ekonomi. Reformen påverkar också kommunernas skattefinansiering och statsandelar.

I och med vård- och landskapsreformen styrs en del av kommunernas nuvarande skatteinkomster via staten till landskapen. Värt att notera är att man trots det planerar att bevara en liknande beskattningsrätt för kommunerna som nu och att kommunerna fortsättningsvis kommer att få skatteinkomster från de nuvarande skatteslagen. Skillnaderna mellan kommunerna i skatteintäctsstrukturen kommer dock att förbli stora.

Enligt regeringens proposition övergår cirka hälften av kommunernas uppgifter på landskapen. Samtidigt övergår en stor del, cirka 2/3, av kommunernas nuvarande statsandelar till landskapens finansiering med allmän täckning. Beloppet av statsandelar för de framtida omformade kommunerna varierar per kommun enligt bestämningsgrunderna för statsandelar. Statsandelarnas andel av kommunernas totalinkomster minskar. Andelen kommer att vara i genomsnitt cirka 12 procent, mot cirka 20 procent idag. I praktiken innebär det att kommunernas övriga inkomster, skatteinkomster och verksamhetsintäkter står för en större andel av deras totalinkomster.

Överföringen av kostnader och skattefinansiering från kommunerna till landskapen i samband med reformen är kostnadsneutral på riksnivå. Det innebär att de skatte-, statsandels- och kundavgiftsintäkter som övergår totalt från alla kommuner till landskapen motsvarar de kostnader som övergår från kommunerna. I en enskild kommun kan dock skillnaden mellan överförda inkomster och överförda kostnader vara synnerligen stor. Denna förändring lindras genom utjämnings- och övergångssystem som tas in i statsandelssystemet.

Med tanke på den kommunala ekonomin som helhet bör man observera att reformen i praktiken också medför ökade indirekta kostnader för kommunerna, då de till exempel deltar i beredningen av vård- och landskapsreformen eller förlorar volymförmåner i anslutning till stödtjänsterna. Även reformens effekter för kommunernas framtida investeringsförmåga och egendomsarrangemangens effekter för den kommunala ekonomin förutsätter kontinuerlig uppföljning genom förfarandet enligt kommunekonomiprogrammet.

Vård- och landskapsreformens effekter för kommunernas ekonomi beskrivs närmare i kapitel 4.

2.2 Den allmänna ekonomiska utvecklingen och den kommunala ekonomin

Den ekonomiska tillväxten kommer under de närmaste åren att breddas och hållas kring en procent. Den ekonomiska tillväxten 2016 baserade sig på ökad inhemsk efterfrågan. Den privata konsumtionen har varit stark och byggnadsinvesteringarna har ökat i snabb takt. Utsikterna inom världshandeln har förbättrats, vilket också återspeglas i större efterfrågan på finländsk export, och under prognosperioden kommer exportökningen klart att tillta. Exporttillväxten främjas av den förbättrade kostnadskonkurrensförmågan, eftersom enhetsarbetskostnaderna ökar måttfullt. Även om tillväxten inom exporten tilltar når den inte riktigt upp till samma nivå som tillväxten inom världshandeln.

Den offentliga ekonomins tillstånd i Finland har varit svagt i nästan ett decennium. Det har försvagats av den industriella strukturomvandlingen och befolkningens åldrande. Underskottet i den offentliga ekonomin har varit betydande bland annat på grund av ökade pensionsutgifter, även om man under de senaste åren försökt minska underskottet genom att skära ned på utgifterna och höja skatterna. Ett normaliserat konjunkturläge räcker inte till för att förbättra den offentliga ekonomins tillstånd i väsentlig grad, eftersom befolkningen fortsätter att åldras och den strukturella arbetslösheten är hög. Även nästa decennium får vi bereda oss på en dämpad ekonomisk tillväxt. Därmed kommer inkomsterna inte att räcka till för att upprätthålla alla de strukturer och uppgifter inom den offentliga sektorn som bygger på en snabbare ekonomisk tillväxt.

Finlands offentliga skuld har ökat i snabb takt. Referensvärdet enligt stabilitets- och tillväxtpakten, 60 procent av den offentliga skulden i relation till bruttonationalprodukten, överskreds 2014. Tillväxten i skuldförhållandet förväntas avta under de närmaste åren tack vare anpassningsåtgärder och återhämtningen i den ekonomiska tillväxten. På grund av ökningen av åldersrelaterade utgifter hotar dämpningen dock bli tillfällig.

Den låga räntenivån har sporrat till upplåning och hållit räntor och andra kostnader tämligen låga. Statens och den kommunala ekonomins sammanräknade ränteutgifter har sjunkit från 2,6 miljarder euro 2008 till 1,8 miljarder euro 2016. Samtidigt har ränteutgifterna i relation till bruttonationalprodukten nästan halverats. Under motsvarande period har den sammanräknade statliga och kommunala skulden nästan fördubblats. Räntorna kommer dock inte att vara låga för evigt: inflationen i euroområdet har visat tecken på att stiga och ECB antas i sinom tid dra sig ur sitt köpprogram.

Den kommunala skuldbördan är i huvudsak en följd av investeringar som delvis finansierats med lån. Anpassningsåtgärderna i den kommunala ekonomin har under de senaste åren dock varit stärkande, vilket lett till att självfinansieringsandelen i investeringarna har ökat och ökningen av lånestocken avtagit. Investeringsbehoven, det eftersatta underhållet

och utvidgandet av servicen i tillväxtcentra och av infrastrukturen kommer dock fortsättningsvis att vara omfattande. Överföringen av organiseringsansvaret i fråga om social- och hälso-tjänster från kommunerna på landskapen lindrar på lång sikt det kommunala utgiftstryck som uppkommer av befolkningens åldrande. Till följd av reformen minskar inkomsterna och utgifterna i kommunernas driftsekonomi till cirka hälften, men den sammanräknade kommunala skulden minskar relativt lite. Ändringen leder till att en del kommuner står inför ekonomiska utmaningar på grund av den försvagade interna finansieringen och investeringsbehoven.

Styrningen av den kommunala ekonomin har stärkts under innevarande valperiod. Åtstramningen av ekonomibestämmelserna i kommunallagen, som genomfördes under föregående valperiod, stöder den övergripande styrningen av de offentliga finanserna. I sin första plan för de offentliga finanserna ställde regeringen upp ett mål för den lokala förvaltningssektorns strukturella saldo för 2019, enligt vilket nettoutlåningen får uppvisa ett underskott på högst 0,5 procent i relation till BNP. I planen för de offentliga finanserna fastställde regeringen också en utgiftsbegränsning för den kommunala ekonomin. Utgiftsbegränsningen är ett eurobelopp som angetts som gräns för den förändring i utgifterna som statens åtgärder får medföra för den kommunala ekonomin. Dessutom görs enligt regeringsprogrammet inga nedskärningar i statsandelarna utan att kommunernas uppgifter eller förpliktelser minskas. Såväl statens som kommunernas egna anpassningsåtgärder har gett resultat, och lokalförvaltningen torde under de närmaste åren hållas nära målet för det strukturella saldot.

2.3 Kommunernas livskraft och den kommunala ekonomin

En stark kommunal ekonomi är en förutsättning för kommunernas livskraft och förnyelse. En livskraftig kommun har kapacitet att skapa ekonomisk tillväxt och sysselsättning och på så sätt skatteinkomster för att finansiera kommunernas tjänster och att reagera på förändringar i verksamhetsomgivningen. Utöver den allmänna ekonomiska utvecklingen påverkas den kommunala ekonomins verksamhetsomgivning och kommunernas livskraft i betydande grad även av större samhälleliga förändringskrafter, i synnerhet av flyttningsrörelsen och ändringar i åldersstrukturen.

Sysselsättningsläget är fortsättningsvis dystert efter den långa recessionen. Sysselsättningsgraden har dock enligt färsk statistik förbättrats och långtidsarbetslösheten har minskat. Antalet sysselsatta i februari 2017 var enligt Statistikcentralen 2 390 000, vilket var 8 000 fler än ett år tidigare. Antalet långtidsarbetslösa som i slutet av februari varit arbetslösa i över ett år utan avbrott uppgick till 117 300, vilket var 4 700 färre än året innan. Den höga strukturella arbetslösheten är ett hinder för minskningen av arbetslösheten när

den ekonomiska tillväxten tar fart. Det svaga arbetsmarknadsläget försämrar den kommunala ekonomins tillstånd genom att dämpa bland annat ökningen av skatteinkomsterna och öka utgifterna för arbetsmarknadsstöd och grundläggande utkomststöd som finansieras av kommunerna.

Förändringarna i kommunernas verksamhetsomgivning gäller också kommunernas uppgifter och skyldigheter och kommunernas möjligheter att svara på de förändrade servicebehoven i framtiden. Åtgärderna för att minska kostnaderna i kommunerna, landskapen och hela den offentliga sektorn har ännu inte nått de mål som ställts för minskningen.

Konkurrenskraftsavtalets effekter för kommunernas och den kommunala ekonomins verksamhetsomgivning är delvis ännu oklara. Osäkerheten gäller till exempel besparingarna från den förlängda årsarbetstiden. För att nå besparingarna bör kommunerna särskilt besluta att utnyttja möjligheten till besparingar genom förlängd arbetstid. Det bör också noteras att konkurrenskraftsavtalet dessutom har indirekta effekter för intäkterna från kommunalskatten till följd av ändringarna i socialförsäkringsavgifterna för anställda och minskningen av lönesumman.

Ändringen i befolkningens åldersstruktur en utmaning för hållbarheten i kommunekonomin

Ändringen i befolkningens åldersstruktur har orsakat och kommer även i framtiden att orsaka stora utmaningar för den kommunala ekonomin. I och med att befolkningen åldras försvagas den nationella demografiska försörjningskvoten i snabb takt under de närmaste åren, dvs. antalet barn och ålderspensionärer ökar i relation till befolkningen i arbetsför ålder. Även om graden av deltagande i arbetskraften har stigit i de äldre åldersklasserna är förändringen i befolkningens åldersstruktur så kraftig att arbetskraften kommer att sluta öka och till slut börja minska. Detta försvagar de ekonomiska tillväxtmöjligheterna. Ur den kommunala ekonomins synvinkel innebär den försvagade försörjningskvoten att behovet av vård- och omsorgstjänster ökar och möjligheterna till högre skatteinkomster försvagas. Ur kommunekonomisk synvinkel förvärras situationen dessutom särskilt av de stora regionala skillnaderna i befolkningens åldersstruktur.

Enligt Statistikcentralens uppskattningar kommer över 65-åringarnas andel av befolkningen på riksnivå att stiga från nuvarande 19,9 procent till 26 procent fram till år 2030 och till 29 procent fram till år 2060. Den demografiska försörjningskvoten, dvs. antalet barn och personer i pensionsåldern per hundra personer i arbetsför ålder, kommer under den närmaste framtiden att stiga. I slutet av 2014 var den 57,1. Enligt prognosen överstiger kvoten 60 år 2017 och 70 år 2032. År 2060 är den 76.

Till följd av vård- och landskapsreformen övergår det största ansvaret för kostnadstrycket i samband med åldrandet från kommunerna till landskapen, men ändringen i åldersstrukturen är fortsättningsvis en utmaning för kommunerna.

Förutsättningarna för kommunernas livskraft fördelas allt ojämna

Enligt Statistikcentralens befolkningsprognoser kommer de största städerna att fortsätta växa under den närmaste framtiden och de minsta kommunerna att tappa befolkning. Den regionala differentieringen kommer att fortsätta när det gäller invånarantalet. Vissa får inflyttningsöverskott, andra inflyttningsunderskott. Det typiska är att landskapscentrumen får inflyttningsöverskott och randområdena förlorar invånare, vilket försvagar åldersstrukturen i randområdena ytterligare. Denna utvecklingstrend har pågått länge, men trots det är kraftiga förändringar att vänta åren 2019–2025 i praktiskt taget hela kommunfältet.

Vid sidan av befolkningens geografiska fördelning är det fråga om ett större fenomen, där förutsättningarna och utgångspunkterna för kommunernas livskraft fördelar sig allt mer ojämnt mellan olika regioner. Det är ofta svårare att se till förutsättningarna för kommunens livskraft om den ligger långt från tillväxtcentra eller viktiga trafikleder.

En viktig indikator när man mäter livskraft är den ekonomiska försörjningskvoten. Med den avses förhållandet mellan antalet sysselsatta och antalet arbetslösa och personer utanför arbetskraften. Variationen i den ekonomiska försörjningskvoten kan påverkas till exempel av att antalet pensionärer ökar och av sysselsättningsläget. Regionens, landskapets och kommunens ekonomiska försörjningskvot har betydande och ofta långvariga konsekvenser för kommunens ekonomiska situation.

År 2015 hade landskapen Åland, Nyland och Österbotten den starkaste ekonomiska försörjningskvoten. Svagast var kvoten i Kajanaland, Norra Karelen och Södra Savolax. Det bör dock noteras att skillnaderna i fråga om förutsättningarna för livskraft kan vara betydande också mellan kommunerna i ett landskap. Kommunens livskraft kan påverkas förutom av geografin, den ekonomiska situationen och försörjningskvoten också av kommunens eget beslutsfattande.

Invandrarna och den kommunala ekonomin

Det ökade antalet invandrare påverkar det kommunala servicesystemets funktionalitet och resurser i synnerhet med avseende på boende, småbarnspedagogik och utbildningstjänster, social- och hälsovård samt administrativa uppgifter. Tjänster kommer att behövas i synnerhet i de stora städerna, men också i många mindre kommuner. Även om integra-

tionsfrämjandet orsakar kostnader särskilt i det första skedet av invandringen kan den ökade invandringen enligt uppskattning på lång sikt bidra till att dämpa försvagandet av försörjningskvoten i Finland, under förutsättning att invandrarna sysselsätts på arbetsmarknaden. I och med vård- och landskapsreformen fördelas det ekonomiska trycket som orsakas av invandringen i fortsättningen jämnare, då en del av kostnaderna från och med 2019 tas över av landskapen.

År 2016 kom 5 657 asylsökande till Finland (år 2015 var antalet asylsökande 32 476). Av dem var antalet minderåriga asylsökande utan vårdnadshavare sammanlagt 401. Inga förändringar har skett i antalet asylsökande 2017 i jämförelse med 2016. Antalet sökande per månad har i genomsnitt varit cirka 300. År 2017 uppskattas 10 000 asylsökande komma till Finland. För närvarande (i mars 2017) omfattar mottagningsystemet cirka 17 000 asylsökande.

De asylsökande som får uppehållstillstånd flyttar till kommunerna via närings-, trafik- och miljöcentralerna enligt avtal, med bistånd av mottagningsenheten eller självständigt. När flyttningen till kommunerna och integrationen inleds kontrollerat och snabbt gynnar det både samhället och de asylsökande som fått uppehållstillstånd. Målet för 2017 är minst 4 000 realiserade kommunplaceringar av flyktingar (målet för 2016 var 9 882 och utfallet 3 309 platser).

Tjänsterna i början av inflyttningen och tjänsterna till stöd för integrationen finansieras av kommunen med statliga kalkylerade ersättningar och ersättningar för särskilda kostnader för mottagande av flyktingar och med kommunens egna skatteinkomster. Befolkningen med invandrarbakgrund beaktas åldersklassbaserat i statsandelssystemet och även som en del av olika koefficienter, bland annat koefficienten för främmande språk. Om befolkningen med invandrarbakgrund har en låg utbildningsnivå eller hög arbetslöshet påverkar detta också beloppet av statsandelen för kommunens basservice.

Beredningen av budgetpropositionen 2017 beaktar ökningen av antalet asylsökande som får uppehållstillstånd i anslagen för ersättningar som betalas för mottagande av flyktingar och integrationsfrämjande och integrationsutbildning samt NTM-centralernas och TE-byråernas omkostnader. Kommunernas villighet att erbjuda kommunplatser för personer som fått uppehållstillstånd påverkas vid sidan av integrationsersättningarna också av näringslivets och livskraftens behov.

I och med att antalet asylsökande minskat har nätverket av mottagningsenheter minskats betydligt (år 2016 med sammanlagt cirka 16 900 platser), antingen genom att dra in enskilda enheter eller minska den befintliga kapaciteten. Antalet mottagningsenheter (för både vuxna och minderåriga) uppgick i slutet av 2016 sammanlagt till 125 (mot 212 enhe-

ter i början av 2016). Indragningarna av mottagningsenheter kan ha en lokalt stor betydelse för sysselsättningen på orten. Indragningsåtgärderna har också kunnat leda till att de fastigheter som renoverats för mottagningsverksamheten nu står tomma.

Ministerarbetsgruppen för invandring publicerade 16.12.2016 en åtgärdsplan för att förebygga och kontrollera olaglig vistelse i landet. Åtgärdsplanen innehåller anvisningar om social- och hälsovården för personer som vistas olagligt i landet. Det är kommunerna som sköter dessa uppgifter. Riktlinjen i åtgärdsplanen var att staten ersätter kommunerna för de kostnader de orsakats till fulla belopp. År 2017 föreskrivs genom förordning om ersättning för kommunernas kostnader för brådskande socialservice.

Det är svårt att exakt uppskatta antalet personer som vistas olagligt i landet, men det står klart att en del av de personer som vistas olagligt i Finland och lever utanför det organiserade samhället kommer att stanna i landet. Det behövs noggrannare nationella riktlinjer för ordnandet av social- och hälsotjänster och utkomstskydd för personer som vistas olagligt i landet och för hur länge dessa tjänster ska ordnas.

NÄRMARE INFORMATION:

- Inom ramen för projektet Framtidens kommun utarbetas utifrån en parlamentarisk beredning en vision om framtidens kommun 2030. Mellanrapport från projektet: <http://vm.fi/sv/framtidens-kommun>
- Statsrådets simulator för kalkylering av vård- och landskapsreformens konsekvenser för kommunekonomin. Simulatore ger möjlighet att granska konsekvenserna av reformen för den kommunala ekonomin under reformens olika stadier. Dessutom kan man med hjälp av simulatore uppskatta effekterna av kommunens egna beslut för balansen efter reformen. <http://alueuudistus.fi/sv/statsandelen-for-kommunal-basservice>
- Kommunförbundets Ekonominyckel som beskriver verkningarna av landskapsreformen för kommunernas resultaträkning, finansieringsanalys och posterna i balansräkningen 2019. <https://www.kommunforbundet.fi/sakkunnigtjanster/ekonomi/ekonominyckeln-nytt-redskap-berakning-av-landskapsreformens-verkningar>
- Kommunförbundets publikation: Den nya kommunens ekonomi år 2019 – Vård- och landskapsreformens verkningar. I publikationen beskrivs vård- och landskapsreformens konsekvenser för kommunekonomin på ett allmänt plan. <https://www.kommunforbundet.fi/sakkunnigtjanster/ekonomi/den-nya-kommunens-ekonomi-ar-2019-var-d-och-landskapsreformens-verkningar>

3 Regeringens riktlinjer för den kommunala ekonomin

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

3.1 Riktlinjer för den kommunala ekonomin

Utgiftsbegränsningen för den kommunala ekonomin

De nationella bestämmelserna om planen för de offentliga finanserna förutsätter att regeringen beslutar om en s.k. utgiftsbegränsning för den kommunala ekonomin. Utgiftsbegränsningen är en gräns i euro för den ändring i omkostnaderna som statens åtgärder medför för den kommunala ekonomin. Avsikten är att utgiftsbegränsningen ska överensstämma med regeringens mål för det strukturella saldot i den kommunala ekonomin. Utgiftsbegränsningen för den kommunala ekonomin garanterar dock inte att den kommunala ekonomins kostnadseffekter överensstämmer med målet. Kommunerna kan själva besluta om bl.a. i vilken omfattning de genomför minskningen av uppgifterna och skyldigheterna.

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

Utgiftsbegränsningens effekt följs upp i de årliga granskningarna av planen för de offentliga finanserna. Utgiftsbegränsningen kan inte luckras upp från den nivå som den 28 sep-

tember 2015 fastställts i planen för de offentliga finanserna. Nivån stramas åt årligen i takt med att beredningen av de åtgärder i regeringsprogrammet som ännu inte har preciserats framskrider.

I denna plan för de offentliga finanserna har man i utgiftsbegränsningen beaktat de preciserade konsekvensbedömningarna av vissa åtgärder som redan tidigare ingick i utgiftsbegränsningen. Konsekvensbedömningarna av kvalitetsrekommendationen för äldreomsorgen och av effektiviseringen av regional specialiserad sjukvård har preciserats när beredningen framskridit. Som en ny åtgärd har beaktats den utvidgning av tjänsterna inom elev- och studerandevården som görs i anslutning till reformen av yrkesutbildningen så att tjänsterna gäller ett större antal studerande än tidigare. Från och med 2019 beaktas i nivån på utgiftsbegränsningen också social- och hälsovårds- och landskapsreformen som medför att åtgärder i anslutning till social- och hälsovårdstjänster i fortsättningen gäller landskapen i stället för den kommunala ekonomin.

Efter dessa ändringar uppgår utgiftsbegränsningen för den kommunala ekonomin 2019 till -450 miljoner euro. På grund av social- och hälsovårds- och landskapsreformen är denna nivå inte jämförbar med nivån på den utgiftsbegränsning som regeringen fastställde i sin första plan för de offentliga finanserna.

Utgiftsbegränsningen för den kommunala ekonomin 2018–2021, mn euro

2018	2019	2020	2021
-720	-450	-470	-470

När åtgärdsprogrammet för att minska kommunernas uppgifter och skyldigheter framskrider och de nya åtgärderna för att minska kommunernas uppgifter och skyldigheter konkretiseras i samband med beredningen så att de kan tas in i budgetpropositionen och planen för de offentliga finanserna, ska dessa nya åtgärder beaktas som faktorer som stramar åt utgiftsbegränsningen.

Utöver vad som i regeringsprogrammet har fastställts om kommunernas uppgifter och skyldigheter ges kommunerna inga nya lagstadgade uppgifter eller skyldigheter, eller utvidgningar av dessa, som permanent försvagar den kommunala ekonomin. Om det dock med tanke på den offentliga ekonomin som helhet i undantagsfall föreskrivs om uppgifter eller skyldigheter som permanent ökar kommunernas och samkommunernas omkostnader, förhindras det genom att höja statsbidragen, göra en samtidig gallring bland kommunsektorns andra uppgifter och skyldigheter eller möjliggöra höjningar av avgiftsinkomsterna att saldot för den kommunala ekonomin försvagas. I enlighet med den gällande

lagstiftningen anvisas nya eller utvidgade uppgifter och skyldigheter en 100-procentig statsandel.

Andra statliga åtgärder som påverkar saldot för den kommunala ekonomin

Utöver fastställandet av en utgiftsbegränsning stärker regeringen den kommunala ekonomin också genom att ge kommunerna möjlighet att höja avgiftsinkomsterna. Förordningen om klientavgifter inom social- och hälsovården har från och med ingången av 2016 ändrats så att kommunernas och samkommunernas avgiftsintäkter kan öka med 150 miljoner euro. Maximibeloppen för de avgifter som tas ut för morgon- och eftermiddagsverksamhet för skolelever höjdes från och med den 1 augusti 2016. Avgifterna för småbarnspedagogik sänktes däremot 2017. Regeringen har beslutat att ytterligare sänka avgifterna för småbarnspedagogik 2018. De verkningar denna avgiftssänkning har för den kommunala ekonomin kompenseras genom att höja statsandelarna, fastighetsskatten och kommunernas andel av intäkterna från samfundsskatten.

Fastighetsskatten höjs stegvis med sammanlagt 100 miljoner euro under regeringsperioden. År 2017 genomförs dessutom en ytterligare höjning på 50 miljoner euro av fastighetsskatten för att kompensera sänkningen av avgifterna för småbarnspedagogik. Enligt regeringsprogrammet ska kommunerna kompenseras för ändringarna i grunderna för inkomstskatten, vilket innebär att dessa ändringar inte påverkar saldot för den kommunala ekonomin.

Den sammanlagda effekten av statens åtgärder och behovet av anpassning av den kommunala ekonomin

Den sammanlagda effekten av de åtgärder som vidtas av statsminister Juha Sipiläs regering stärker nettomässigt klart den kommunala ekonomin 2019, om kommunerna och samkommunerna genomför åtgärderna fullt ut. Dessutom medför social- och hälsovårds- och landskapsreformen att utgiftstrycket inom social- och hälsovården till följd av befolkningens stigande medelålder kanaliseras bort från kommunerna.

Konkurrenskraftsavtalet som ingicks 2016 har vissa effekter som försvagar de offentliga finanserna, men största delen av dem riktar sig till statsfinanserna. Konkurrenskraftsavtalet minskar kommunernas arbetskraftskostnader, men det minskar också kommunernas skatteinkomster till följd av ändringarna i lönesumman och arbetstagaravgifterna. Under ramperioden minskar kommunernas statsandelar som en följd av konkurrenskraftsavtalet. Konkurrenskraftsavtalet medför efter minskningarna av statsandelarna att den kommunala ekonomin stramas åt något. På längre sikt gynnar konkurrenskraftsavtalets gynnsamma konsekvenser för sysselsättningen och tillväxten också den kommunala ekonomin.

Den stärkande effekt som statens åtgärder har på den kommunala ekonomin 2019, mn euro

Utgiftsbegränsningen	450
Ändringen i statsbidrag till följd av utgiftsbegränsningsåtgärders	-90
Indexfrysningarnas effekt på kommunernas inkomster	-50
Ändringarna i avgiftsgrunderna	160
Höjningen av fastighetsskatten	150
SAMMANLAGT	620

Enligt den prognos som gjordes våren 2015 och som ligger till grund för regeringsprogrammet var underskottet inom lokalförvaltningen 2,0 miljarder euro, dvs. 0,9 procent i förhållande till totalproduktionen 2019 enligt de begrepp som används i nationalräkenskaperna. I finansministeriets uppdaterade prognos har de åtgärder enligt regeringsprogrammet som påverkar den kommunala ekonomin och som redan har preciserats beaktats i enlighet med hur kommunerna beräknas genomföra dem utifrån de erhållna uppgifterna. Dessa åtgärder stärker saldot för lokalförvaltningen med ca 600 miljoner euro netto på 2019 års nivå. Enligt den uppdaterade prognosen kommer underskottet inom lokalförvaltningen 2019 att vara 1,2 miljarder euro, vilket är 0,5 procent i förhållande till totalproduktionen. Således håller lokalförvaltningen på att nå det mål för saldot som fastställts för den. För att målet för det strukturella saldota ska nås krävs det dock att man i kommunerna utnyttjar den sparpotential som åtgärderna i regeringsprogrammet samt konkurrenskraftsavtalet möjliggör. Utvecklingsprognosen för lokalförvaltningen är en kalkyl över utgiftstrycket där kommunernas egna anpassningsåtgärder 2018–2021 inte har beaktats. Under de senaste åren har kommunernas egna anpassningsåtgärder varit betydande.

Kommunernas egna åtgärder

Kommunerna har en långtgående självstyrelse och staten kan därför inte garantera en balansering av kommunernas ekonomi uteslutande genom sina egna åtgärder. Därmed vilar en stor del av ansvaret på kommunerna när det gäller att få jämvikt i ekonomin med hjälp av bl.a. strukturella reformer och ökad produktivitet. Staten kan inte styra investeringarna inom den kommunala ekonomin och kan alltså inte på detta sätt dämpa skuldsättningen inom den kommunala ekonomin. Vid anpassningen av den kommunala ekonomin är det av stor betydelse hur investeringar prioriteras och att de görs vid rätt tidpunkt och på ett högklassigt sätt. Målen i regeringsprogrammet i fråga om lindringen av beskattningen av arbete och nivån på den totala beskattningen ska också beaktas när anpassningsåtgärder väljs.

3.2 Statliga åtgärder som påverkar den kommunala ekonomin

Statsbidrag och kommunernas uppgifter under ramperioden

I planen för de offentliga finanserna har effekterna av den social- och hälsovårds- och landskapsreform som är under beredning beaktats. Reformen påverkar i betydande grad kommunernas uppgifter och ekonomi, och till följd av den minskar utgifterna inom den kommunala ekonomin med ca 17,7 miljarder euro. Kommunernas statsandelar minskas med ett belopp som motsvarar de uppgifter som överförs och kommunernas intäkter från samfundskatten och kommunalskatten sänks. Reformen är kostnadsneutral med avseende på förhållandet mellan staten och kommunerna. Kommunerna har också efter reformen ansvar för att främja välfärd och hälsa. Av den finansiering som överförs till landskapen anvisas kommunerna för detta ändamål 29 miljoner euro.

Statsbidragen till kommunerna uppgår 2018 till ca 10,2 miljarder euro. År 2019 sjunker bidragen till 4,0 miljarder euro till följd av social- och hälsovårds- och landskapsreformen.

I överensstämmelse med regeringsprogrammet görs det ingen indexhöjning i kommunernas statsandelar 2018–2019. Justeringen av kostnadsfördelningen mellan staten och kommunerna på basis av de realiserade kostnaderna för 2015 minskar statsandelen för kommunal basservice med 73,4 miljoner euro och kommunernas statsandelar inom undervisnings- och kulturministeriets förvaltningsområde med sammanlagt 4,5 miljoner euro. Till statsandelen för basservice anvisas ett tillägg på 25 miljoner euro från 2018 som en kompensation för sänkningen av avgifterna för småbarnspedagogik.

I statsandelarna beaktas de minskningar som görs på basis av konkurrenskraftsavtalet. Statsandelen för basservice minskas med 468 miljoner euro 2018 i förhållande till den föregående planen för de offentliga finanserna. År 2019 är minskningen 188 miljoner euro och 2020–2021 ca 62 miljoner euro. Minskningen dimensioneras så att den besparing som motsvarar den sänkta semesterpenningen dras av till fullt belopp och den uppskattade besparing som motsvarar förlängningen av arbetstiden dras av delvis. Den nedskärning som baserar sig på förlängningen av den årliga arbetstiden görs till fullt belopp 2018. Förlängningen av arbetstiden beräknas dock inte medföra några besparingar inom undervisningssektorn. Vid dimensioneringen av minskningen beaktas dessutom social- och hälsovårds- och landskapsreformens effekt på kommunernas utgifter.

Med avvikelser från den föregående planen för de offentliga finanserna överfördes finansieringen av läkar- och sjukvårdshelikopter verksamheten inte till statsandelsfinansieringen av kommunerna 2017. Verksamheten överförs till landskapen från och med den 1 januari 2019 då statens särskilda finansieringsmoment slopas och motsvarande anslag blir en del av den allmänna statliga finansieringen av landskapen.

Den nya kvalitetsrekommendationen för äldreomsorgen avses träda i kraft den 1 juni 2017. Dess effekter beräknas bli mindre än vad som tidigare beräknats, dvs. 17 miljoner euro 2018 och 16,5 miljoner euro 2019. Statsandelen för basservice minskas i anslutning till detta med ca 4 miljoner euro 2018. Från och med 2019 beaktas verkningarna av den nya kvalitetsrekommendationen vid dimensioneringen av den statliga finansieringen av landskapen.

Också konsekvensbedömningarna av effektiviseringen av den regionala specialiserade sjukvården har preciserats. Ändringen av hälso- och sjukvårdslagen och de förordningar som utfärdas med stöd av den beräknas minska utgifterna för hälso- och sjukvård med 350 miljoner euro före 2020. Kommunernas utgifter beräknas till följd av ändringarna minska med 125 miljoner euro 2018 och motsvarande minskning i statsandelen blir 32 miljoner euro. Från och med 2019 beaktas minskningarna vid dimensioneringen av den statliga finansieringen av landskapen.

Till stärkandet av jämlikheten inom den grundläggande utbildningen anvisas det 15 miljoner euro 2018 och 2019. Stödet anvisas till skolorna i de områden som utgör den största utmaningen och till t.ex. specialundervisning och minskande av undervisningsgruppernas storlek.

Regeringen inleder en reform av gymnasieutbildningen. Avsikten är att öka gymnasieutbildningens dragningskraft som en allmänbildande utbildningsform som ger behörighet för fortsatta studier vid yrkeshögskolor samt att höja utbildningens kvalitet, förbättra inlärningsresultaten och göra övergången från studier på andra stadiet till studier på högskolenivå smidigare.

Reformen av yrkesutbildningen genomförs från och med ingången av 2018. Till stödet för genomförande av reformen anvisas det 15 miljoner euro 2018 och 2019. Genom finansieringen stärks digitaliseringen av yrkesutbildningen, förhindras avbrott i utbildningen och marginalisering samt skapas i samarbete med arbetslivet möjligheter att utbilda sig och komma in i arbetslivet. I anslutning till reformen ökar antalet personer som är berättigade till psykolog- och kuratorstjänster enligt lagen om elev- och studerandevård med nästan 50 000 studerande. Ökningen av kommunernas utgifter beräknas uppgå till 5,6 miljoner euro och till statsandelen för basservice anvisas ett lika stort tillägg.

Av de integrationsersättningar till kommunerna som ökat som en följd av det ökade antalet asylsökande överförs ersättningarna för social- och hälsovård som en del av social- och hälsovårds- och landskapsreformen till den allmänna finansieringen av landskapen 2019. De anslag som reserverats för ett ökat elevantal inom den grundläggande utbildningen minskar jämfört med den föregående planen för de offentliga finanserna eftersom antalet asylsökande minskat.

Budgetfinansieringen av utvecklande av verkstadsverksamhet för unga och det uppsökande ungdomsarbetet kvarstår under ramperioden på 2017 års nivå, dvs. 19,5 miljoner euro. Till etableringen av Ohjaamo-verksamheten som erbjuder tjänster med låg tröskel för personer under 30 år anvisas en årlig tilläggsfinansiering på 5 miljoner euro. Man har beslutat att inte gå vidare med beredningen av den proposition som avses i bilaga 6 till regeringsprogrammet och som möjliggör att vård som kompletterar förskoleundervisning genomförs i form av avgiftsbelag klubbverksamhet.

Statsbidrag till kommuner och samkommuner, mn euro, under ramåren enligt prisnivån för 2018¹⁾

	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Kalkylerade statsandelar	9 955	9 517	9 263	3 503	3 681	3 719
FM, statsandelen för basservice	9 028	8 598	8 412	2 638	2 799	2 836
UKM ²⁾	928	919	851	865	882	883
— därav samkommunerna	1 041	904	874	889	895	895
Övriga statsunderstöd enligt förvaltningsområde, sammanlagt	1 133	961	928	476	400	392
JM	0	0	20	20	0	0
IM	5	5	5	0	0	0
FM	26	27	22	18	10	10
UKM	222	253	261	253	229	228
JSM	5	5	6	2	2	2
KM	36	36	36	1	1	1
ANM	194	217	219	110	93	84
SHM ³⁾	614	388	342	55	47	43
MM	30	30	18	18	18	18
STATSBIDRAG SAMMANLAGT	11 088	10 478	10 191	3 979	4 081	4 111

¹⁾ I samband med social- och hälsovårds- och landskapsreformen 2019 överförs en del av kommunernas uppgifter till landskapen och samtidigt slopas de statsbidrag till kommunerna som anvisats dessa uppgifter.

²⁾ Den kalkylerade andelen till kommunerna har uppskattats utifrån finansieringen som helhet (inklusive privat) inom UKM:s förvaltningsområde.

³⁾ Utbetalningen av det grundläggande utkomststödet överfördes 2017 från kommunerna till FPA. Till följd av detta betalar staten inte längre statsandel till kommunerna för kostnaderna för det grundläggande utkomststödet, vilket syns i att SHM:s statsbidrag minskar 2017. Dessutom beaktas kommunernas andel av kostnaderna för det grundläggande utkomststödet som en minskning av statsandelen för basservicen. Den genomförda reformen är kostnadsneutral med avseende på förhållandet mellan staten och kommunerna.

Ändringar i beskattningsgrunderna

I inkomstposterna för ramperioden har man beaktat de ändringar i beskattningsgrunderna som fastställts i regeringsprogrammet och under regeringsperioden. En betydande ändring i kommunernas skatteinkomster följer av den skattereform som träder i kraft 2019 i anslutning till social- och hälsovårds- och landskapsreformen. Jämfört med den föregående planen för de offentliga finanserna har man i bedömningarna av skatteintäkterna också beaktat skatteändringarna i anslutning till det konkurrenskraftsavtal som regeringen och arbetsmarknadsorganisationerna ingått. I samband med avtalet överfördes ar-

betsgivarens försäkringspremier till löntagarna och dessutom lindrades beskattningen av förvärvsinkomster.

I beskattningen av förvärvsinkomster görs det i överensstämmelse med regeringsprogrammet årligen indexjusteringar som motsvarar den höjda inkomstnivån eller inflationen. Indexjusteringarna ingår som ett tekniskt antagande också i de uppskattade skatteintäkterna för 2020 och 2021. Inskränkningen av rätten att dra av räntor på bostadslån fortsätter så att den avdragsgilla delen av räntorna på bostadslån inskränks med 10 procentenheter per år så att den är 25 procent före 2019. I samband med social- och hälsovårds- och landskapsreformen slopas invalidavdragen 2019.

Ansvar för att ordna social- och hälsovårdstjänster överförs i samband med social- och hälsovårds- och landskapsreformen från kommunerna till landskapen och ansvaret för att finansiera dessa tjänster från kommunerna till staten. Kommunernas inkomster minskas på motsvarande sätt som de överförda kostnaderna genom att statsandelarna, kommunernas andel av intäkterna från samfundsskatten och kommunalskatten sänks. Intäkterna från kommunalskatten minskas genom att alla kommuners kommunalskattesats sänks lika mycket.

I enlighet med regeringsprogrammet skärps fastighetsbeskattningen årligen med sammanlagt 100 miljoner euro under regeringsperioden. Av detta har hälften genomförts 2016–2017.

Avgifterna för småbarnspedagogik sänks 2018. De verkningar denna avgiftssänkning har för den kommunala ekonomin kompenseras genom att höja statsandelarna, fastighets-skatten och kommunernas andel av intäkterna från samfundsskatten.

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

Tabellen nedan innehåller en uppskattning av de effekter ändringarna i beskattningsgrunderna har på kommunernas skatteinkomster.

	2018	2019	2020	2021
Justeringen av förtjänstnivå- och konsumentprisindex i förvärsinkomstbeskattningen	-65	-15	-22	-23
Social- och hälsovårds- och landskapsreformen, kommunalskatt		-11 825		
Social- och hälsovårds- och landskapsreformen, samfundsskatt		-590		
Inskränkningen av rätten att dra av räntor på bostadslån	13	3		
Skärpningen av fastighetsbeskattningen	25	25		
Höjningen av utdelning av samfundsskatten som kompensation för höjningen av avgifterna för småbarnspedagogik	60			
Höjningen av fastighetsskatten som kompensation för höjningen av avgifterna för småbarnspedagogik	25			

Ändringarna i avgiftsgrunderna

Regeringen stärker den kommunala ekonomin genom att ge kommunerna möjlighet att höja avgiftsinkomsterna. Under 2017 överlämnar regeringen en proposition till riksdagen med förslag till lagar om ändring av avfallslagen och miljöskyddslagen, och propositionen beräknas öka kommunernas avgiftsinkomster med ca 5 miljoner euro per år från och med 2018.

Lagen om klientavgifter inom småbarnspedagogiken, som trädde i kraft den 1 mars 2017, sänker avgifterna för småbarnspedagogik för familjer som består av 2–3 personer och har små inkomster samt ändrar avdraget för det andra barnet så att det gäller alla familjer. De ändringar som genomförs i syfte att göra det mer sporrande att arbeta beräknas sänka avgiftsintäkterna med 10 miljoner euro på årsnivå. Avgifterna för småbarnspedagogik sänks ytterligare för personer med små eller medelstora inkomster och syskonrabatten stiger från och med den 1 januari 2018.

4 Regeringens åtgärder 2018–2021 som påverkar kommunerna samt deras konsekvenser för kommunerna

EXEMPEL OCH CENTRALA OBSERVATIONER:

- De av regeringens spetsprojekt, reformer och åtgärder som har de mest betydande kommunalekonomiska effekterna gäller social- och hälsovårdsministeriets, undervisnings- och kulturministeriets, arbets- och näringsministeriets samt finansministeriets förvaltningsområden. Åtgärdernas effekter har preciserats sedan föregående kommuneconomiprogram.
- Många av regeringens åtgärder som gäller kommunerna är sådana att kommunerna genom sina egna beslut i hög grad kan påverka i vilken omfattning och med vilken tidtabell effekterna realiserar. Sådana åtgärder är bland annat effektiviseringen av den specialiserade sjukvården, effekterna av stödet för närståendevården för behovet av långvarig kommunal anstaltsvård, tolkningarna av kvalitetsrekommendationen om tjänster för äldre samt konkurrenskraftsavtalets konsekvenser för kommunernas personal.
- Social- och hälsovårdsreformen och regionförvaltningsreformen är historiskt sett stora och förvaltningsövergripande reformer, som rör service för hela befolkningen och på ett avgörande sätt förändrar kommunens ställning, uppgifter och kostnadsstruktur.

I detta kapitel beskrivs effekterna av de åtgärder som ingår i regeringsprogrammet – såsom spetsprojekten, reformerna och de övriga ändringarna i lagstiftningen – på kommunernas uppgifter och den kommunala ekonomin. Den vård- och landskapsreform som regeringen verkställer beskrivs närmare separat. Åtgärdernas effekter för kommunerna beskrivs i den utsträckning de var kända i samband med beredningen av planen för de offentliga finanserna våren 2017. Effekterna för kommunerna uppskattas i enlighet med planen för de offentliga finanserna. Åtgärdsbeskrivningarna per ministerium har klassificerats enligt statsbudgetens huvudklasser.

Inrikesministeriet – åtgärdernas effekter i kommunerna

ÖVRIGA ÅTGÄRDER: Ordnande av sotningstjänster

Målet för det lagstiftningsprojekt som inrättats vid inrikesministeriet 15.3.2016 är att ändra räddningslagen så att det regionala räddningsväsendet befrias från skyldigheten att se till att sotningstjänster ordnas. Reformen är avsedd att träda i kraft i början av 2018. Reformen av sotningstjänsterna ger kommunerna (räddningsverken) en besparing på högst 2 årsverken.

Finansministeriet – åtgärdernas effekter i kommunerna

REFORM: Minskning av kommunernas, landskapens och hela den offentliga sektorns kostnader

Enligt regeringsprogrammet ska kommunernas kostnader minskas med 1 miljard euro genom att man gallrar bland de lagstadgade uppgifterna och de förpliktelser som styr fullgörandet av dessa uppgifter. Ett åtgärdsprogram för att minska kommunernas uppgifter och förpliktelser har beretts i syfte att nå målet. Sparpotentialen i de åtgärder som ingår i åtgärdsprogrammet på lång sikt för hela den offentliga ekonomin har utifrån uppgifterna i mars 2017 uppskattats till cirka 370 miljoner euro. Effekten för kommunernas finansieringsandel (nettokostnader) är cirka 300 miljoner euro.

Enligt de riktlinjer som drogs upp av finanspolitiska ministerutskottet i februari 2016 fortsätter genomförandet och uppföljningen av åtgärdsprogrammet. Av de åtgärdsförslag som ingår i programmet avses följande lagändringar träda i kraft 2016–2018.

Ministerutskottet fastslog också att sparmålet på en miljard euro kräver att arbetet med alla spetsprojekt fortsätter, att reformerna har effekter som stärker hela den offentliga ekonomin och att digitaliseringen utnyttjas fullt ut. För att säkerställa att åtgärderna är tillräckliga kan finansministeriet ta upp även andra teman för vidare utvärdering. Namnet på reformen ändras till "reformen för en minskning av kommunernas, landskapens och hela den offentliga sektorns kostnader".

REFORM: Framtidens kommun

Regeringen har startat projektet Framtidens kommun, som ingår i regeringens reformer. Inom ramen för projektet Framtidens kommun utarbetas utifrån en parlamentarisk beredning en vision om framtidens kommun 2030. I projektet definieras också kommunernas roll, uppgifter och ställning och de granskas i förhållande till de landskap som inrättas. Den parlamentariska arbetsgruppens mellanrapport publicerades i februari 2017. Mellanrapporten beskriver de centrala ändringarna som påverkar kommunernas verksamhet, uppgifter och roll, de scenarier som utarbetats av den parlamentariska gruppen och deras

effekter för kommuner med olika verksamhetsomgivningar. Dessutom presenterar den visionerna i de olika scenarierna och faserna i den fortsatta beredningen av reformen Framtidens kommun. Arbetet fortgår med beredning av lagändringarna så att de träder i kraft fr.o.m. början av 2019. Beredningen inom Framtidens kommun har inga direkta effekter för budgeten för 2017.

Undervisnings- och kulturministeriet – åtgärdernas effekter i kommunerna

REFORM: Reformen av yrkesutbildningen

Yrkesutbildningen reformeras under ramperioden. I reformen av yrkesutbildningen revideras lagstiftningen om verksamheten, finansieringssystemet och regler- och styrsystemet så att de motsvarar framtidens kompetensbehov. Utgångspunkten för reformen är kompetensbaserad, arbetslivs- och kundorientering och livslångt lärande.

Bestämmelserna om yrkesutbildningen samlas i en och samma lag. Dessutom överförs en del av arbetskraftsutbildningen på undervisnings- och kulturministeriets ansvar. Alla yrkesexamina är kompetensbaserade och de avläggs på ett och samma sätt. I all yrkesutbildning införs en enhetlig individualiseringsprocess. Kompetensen visas i huvudsak i praktiska arbetssituationer i arbetslivet. Läroavtalsutbildningen kvarstår i huvudsak oförändrad. Som en ny form av utbildning på arbetsplatsen införs utbildningsavtalsbaserad utbildning som ersätter den nuvarande inläringen i arbetet.

Systemet för reglering och styrning av yrkesutbildningen förnyas så att all yrkesutbildning i fortsättningen regleras med ett enda anordningstillstånd. Utbildningsanordnarna kan inom ramen för sitt anordningstillstånd friare än tidigare besluta om hur de riktar in sitt utbildningsutbud och på vilket sätt och i vilken lärmiljö utbildningen ordnas. Styr- och reglersystemet består av tillstånden att ordna utbildning och årliga prestationsbeslut som ligger till grund för finansieringen för följande budgetår.

Finansieringssystemet för yrkesutbildningen förnyas till en enhetlig helhet genom att slå samman de nuvarande finansieringarna för grundläggande yrkesutbildning, yrkesinriktad tilläggsutbildning, läroavtalsutbildning och specialyrkesläroanstalter. Finansieringssystemet kommer också att inkludera finansieringen för examensinriktad arbetskraftsutbildning och en del av finansieringen för arbetskraftsutbildning som inte leder till examen. Den statliga finansieringen som allokeras för yrkesutbildningen blir budgetbaserad. Kommunernas självfinansiering i yrkesutbildningen kvarstår, men i fortsättningen fördelas kommunernas finansieringsansvar inte mellan den grundläggande utbildningen och tilläggsutbildningen. Kommunernas finansieringsandel fastställs som en relativ andel av anslaget i budgeten genom en lagstadgad koefficient, dock så att den motsvarar högst 2017 års nivå. Totalfinansieringen av yrkesutbildningen fördelas i en kalkylerad bas-, pre-

stations- och effektivitetsfinansiering samt strategifinansiering. Basfinansieringens andel är 50 procent, prestationsfinansieringens 35 procent och effektivitetsfinansieringens 15 procent av den kalkylerade finansieringen.

I det nya systemet för finansiering av yrkesutbildningen flyttar fokus från studietidens längd till prestationer och utbildningens genomslagskraft. Reformen påverkar under kommande år fördelningen av finansieringen mellan anordnarna av yrkesutbildning. Finansieringen kommer relativt sett att allokeras mer till anordnare av genomslagskraftiga utbildningar som fullföljs effektivt, eftersom betydelsen av avlagda examina och examensdelar samt utbildningens genomslagskraft som bestämningsgrund för finansieringen i jämförelse med nuläget kommer att öka avsevärt. Det nya finansieringssystemet införs med en övergångsperiod, då andelen basfinansiering gradvis sjunker mot 50 procent och andelarna för prestation och genomslagskraft på motsvarande sätt ökar. Övergångsperioden garanterar anordnarna tillräckligt med tid för att förnya och anpassa sin verksamhet enligt de ändringar i finansieringsnivån som orsakas av finansieringsmodellen.

I reformen av yrkesutbildningen revideras verksamhetsprocesserna och nya digitala läremetoder utnyttjas. Stela strukturer och skrankor rivs och anordnarstrukturen inom utbildningen utvecklas. Splittrade resurser samlas och användningen av dem samt deras genomslagskraft effektiviseras.

Regeringen lämnade sin proposition i april 2017.

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 lärmiljöer 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 införandet av digitala material samt för försök med och utvecklande av digitalt lärande har 18 miljoner euro reserverats för 2018, 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 2018, varav en del riktar sig till kommunerna.

Programmet Skolan i rörelse utvidgas till att bli riksomfattande och gälla alla barn och unga i grundskoleåldern. Målet är att varje elev i den grundläggande utbildningen ska röra på sig minst en timme per dag. I mars 2017 omfattar programmet 79 procent av grund-

skolorna, 87 procent av kommunerna och 86 procent av alla grundskoleelever. Under 2017 och 2018 kommer verksamheten att starta i form av försöksprojekt även vid gymnasier och yrkesläroanstalter. Programmet finansieras med både medel från Veikkaus och via budgeten: 2016–2018 finns totalt 21 miljoner euro att tillgå för spetsprojektet, varav 7 miljoner euro för 2018. Spetsprojektfinansieringen genomförs nästan helt i form av understöd till kommunerna. Eventuell resursfördelning under de följande programåren bygger på en utvärdering av uppnådda resultat och genomslagskraft.

SPETSPROJEKT: Konst och kultur görs tillgängligare

Spetsprojektet omfattar tre helheter. I den första ökas barns och ungas lika möjligheter att delta i konst och kultur och deras skapande förmåga och kulturkompetens stärks. Även deras förutsättningar för lärande förbättras. Utifrån årliga ansökningsomgångar beviljas understöd till kommuner, barnkulturcenter och andra konst- och kulturaktörer samt anordnare av grundläggande konstutbildning. Understöden riktas till ordnandet av hobbytimmar inom konst och kultur i samband med skoldagen och barns delaktighet i konst och kultur inom småbarnspedagogiken. I den andra helheten utvidgas principen för procentkonst i samarbete med social- och hälsovården för att stödja konstens effekter för välmåendet. Med utvecklingsunderstöd stöds kommuner och samkommuner eller andra aktörer (bland annat privata inrättningar) så att de kan utveckla befintlig god praxis eller ta fram nya verksamhets sätt. Dessutom genomförs handledda försök inom ramen för projektet. Den tredje helheten främjar barns multiläskunnighet. Finansieringen för 2018 uppgår till totalt 3,6 miljoner euro, varav en del riktas till kommunerna.

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. Den flexibla grundläggande utbildningen syftar till att motverka skolavhopp i årskurserna 7–9.

I spetsprojektet ingår även åtgärder där man bland annat utvecklar samserviceställen (Ohjaamot), stärker de lagstadgade nätverken för handledning och service för unga, tryggar resurserna för det uppsökande ungdomsarbetet och stärker social- och hälsotjänsterna för unga. Uppsökande ungdomsarbete är frivilligt för kommunerna och de kan ansöka om behovsprövat statsunderstöd. Budgetfinansieringen för det uppsökande ungdomsarbetet har kompletterats med spetsprojektfinansiering vars effekter i kommunerna 2016–2018 uppgår till sammanlagt 4,75 miljoner euro, varav andelen för 2018 är 1,5 miljoner euro, samt med vinstmedel från Veikkaus som ska gå till ungdomsarbete.

REFORM: Minskning av kommunernas, landskapens och hela den offentliga sektorns kostnader

Som ett led i åtgärdsprogrammet för att minska kommunernas uppgifter ändrades 7 § i gymnasielagen så att konst- och färdighetsämnen samt hälsokunskapen från 1.1.2017 är frivilliga för studerande som innan de fyllt 18 år avlägger gymnasieutbildningen enligt den lärokurs som föreskrivs för vuxna. Från 2018 bestäms finansieringen enligt huruvida gymnasieutbildningen avläggs enligt lärokursen för unga eller vuxna, och påverkas inte längre av den studerandes ålder. Till följd av att fyra obligatoriska kurser slopas minskar de reella kostnaderna stegvis. Därför sänks totalfinansieringen så att besparingen 2018 är 0,26 miljoner euro och fram till 2020 ökar till fullt belopp, dvs. cirka 0,5 miljoner euro. Av den totala besparingen är andelen för kommunernas finansiering cirka 0,3 miljoner euro. I enlighet med åtgärdsprogrammet för att minska kommunernas uppgifter ändrades bestämmelser i lagen om elev- och studerandevård. Ändringarna trädde i kraft 1.1.2017.

ÖVRIG ÅTGÄRD: Invandrarundervisning

Kommunens skyldighet att ordna förskoleundervisning och grundläggande utbildning gäller alla barn som bor inom kommunens område, också barn som ansöker om internationellt skydd. Från 2018 gäller den förberedande undervisningen endast personer i läropliktsålder. Kommunerna kan också ordna förberedande undervisning inför den grundläggande utbildningen som finansieras till fullo med statsandel utan kommunandel. Den grundläggande utbildningen för personer som passerat läropliktsåldern förnyas 2018. Den kombineras med undervisning i läs- och skrivfärdigheter och förberedande undervisning, och statsandelens kommunandel för grundläggande undervisning för vuxna stryks helt och hållet, med undantag av ämnesundervisningen.

ÖVRIG ÅTGÄRD: Reform av gymnasieutbildningen

Regeringen inleder en reform av gymnasieutbildningen. Målet är att öka gymnasieutbildningens attraktivitet som en allmänbildande utbildningsform som ger behörighet för fortsatta högskolestudier, att höja utbildningens kvalitet och lärresultaten och att göra övergången från studierna på andra stadiet till postgymnasiala studier smidigare. Reformens effekter för kommunerna preciseras i samband med beredningen.

ÖVRIG ÅTGÄRD: Reform av finansieringssystemet för kultur

Undervisnings- och kulturministeriet har startat ett projekt för reform av kulturfinansieringssystemet. Målet med projektet är att utveckla finansieringssystemet för museer, teatrar och orkestrar (inkl. cirkus och dans) så att det tar hänsyn till de ändringar som skett i aktörsfältet och samhället och till framtida utmaningar, stöder en högklassig verksamhet med genomslagskraft och sporrar till reformer. Utgångspunkten är att den regionala tillgången på konst- och kulturtjänster tryggas även i framtiden.

Utkastet till regeringens proposition om förnyandet av finansieringssystemet för kultur avses bli klart i oktober 2017. Reformen avses träda i kraft stegvis från 2019. Reformens effekter för kommunerna klarnar i samband med beredningen av regeringens proposition.

Kommunikationsministeriet – åtgärdernas effekter i kommunerna

SPETSPROJEKT: Lagen om transportservice (tidigare Transportbalken, fas I-III)

Regeringens proposition med förslag till transportbalk och till vissa lagar som har samband med den (161/2016 rp) lämnades till riksdagen i september 2016. Transportbalken är en del av regeringens spetsprojekt för att skapa en tillväxtmiljö för digital affärsverksamhet. Genom detta projekt genomförs även regeringens spetsprojekt som syftar till smidigare författningar. Målet med transportbalken är att främja uppkomsten av nya service-modeller och på så sätt bättre än tidigare svara mot användarnas behov. Avsikten är att främja granskningen av transportsystemet som helhet, underlätta etablering på marknaden och göra systemets olika delar mer förenliga.

Under den första fasen av lagprojektet sammanställdes och sammanslogs författningarna om marknaderna och servicen i vägtrafiken i regeringens proposition. Sådana lagar är kollektivtrafiklagen, lagen om taxitrafik och lagen om kommersiell godstransport. Dessutom inkluderar propositionen bestämmelser om tillhandahållande av väsentliga transportserviceuppgifter och öppnande av gränssnitten för biljettförsäljningen.

Under behandlingen i riksdagen har vissa ändringar gjorts i propositionen, bland annat kommunikationsutskottet har i sitt betänkande (3/2017) ändrat lagrubriken till lag om transportservice. Avsikten är att lagen ska träda i kraft 1.7.2018. Under lagprojektets andra och tredje fas revideras bland annat regleringen av yrkeskompetensen inom transportbranschen mer omfattande, och tillämpningsområdet utvidgas till att omfatta även andra transportformer. Målet är att regeringens propositioner ska lämnas till riksdagen 2017–2018 och träda i kraft stegvis 2018–2019.

Kommunerna, NTM-centralerna (i framtiden landskapen) och FPA kan dra nytta av den eventuella sparpotentialen redan utifrån den första fasen av lagreformen, även om en betydande del av potentialen är beroende av andra faktorer såsom organiseringen av persontransporter i landskapsreformen. I regeringens proposition uppskattas att transportkostnaderna fram till slutet av 2020 kan realiseras kumulativt till ett belopp som är 844 miljoner euro lägre än nu, om principen för sammanslagning av persontransporter realiseras. Uppskattningsvis hälften av kostnaderna är kommunala. Det bör dock noteras att förslaget endast uppskattas dämpa kostnadsökningen och inte tillföra någon absolut besparing.

Landskapsreformen som träder i kraft vid ingången av 2019 förändrar kommunernas uppgifter. Sparmodellen i den första fasen av lagprojektet har upprättats utifrån den nuvarande modellens uppgiftsfördelning. Lagreformen kan ge sparpotential, men ställvis och tidvis kan den också öka kostnaderna på kort sikt, som till exempel kollektivtrafikmyndigheternas kostnader i anslutning till biljett- och betalsystem, som eventuellt måste uppdateras för att kraven i lagen ska uppfyllas. Totaleffekterna på längre sikt påverkas bland annat av hur resorna i anslutning till social- och hälsovården i fortsättningen kommer att ordnas, ersättas och finansieras.

SHM har tillsatt en arbetsgrupp med uppgift att bereda ett förslag om ändamålsenlig sammanslagning omfattande FPA och landskapen av resor som ersätts från sjukvårdsförsäkringen och resor enligt lagen om service och stöd på grund av handikapp och socialvårdslagen. Syftet är att uppnå kostnadsbesparingar i de offentligt finansierade transporterna. I beredningsgruppen deltar en representant för KM. Ändamålsenligheten i sammanslagningens åtgärderna bedöms också med avseende på elevtransporter. Dessutom bedöms möjligheterna till gemensam upphandling och konkurrensutsättning. Till grund för beredningsgruppens förslag utreder FPA och Institutet för hälsa och välfärd möjligheterna att kombinera resorna. I arbetet beaktas hur försöken med kombinerade resor framskrider.

ÖVRIG ÅTGÄRD: RP med förslag till en ny lag om enskilda vägar

Propositionen om lagändringen lämnas till riksdagen under 2017 och lagen avses träda i kraft 2018. I samband med lagändringen upphävs den gällande lagen.

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. I samband med lagändringen verkställs kraven på enskilda vägar i landskapslagen. Avsikten är att finansieringen av enskilda vägar ska ses över i sin helhet i samband med reformen. I fortsättningen kommer landskapen att vara statsbidragsmyndighet i ärenden som gäller enskilda vägar. Dessutom är målet att nå besparingar till exempel genom att dra in kommunernas vägnämnder. I samband med reformen avgörs vilket organ som framöver kommer att sköta vägnämndernas uppgifter.

ÖVRIG ÅTGÄRD: Stöd för byggande av bredband

RP med förslag till ändring av lagstiftningen om stöd för byggande av bredband i glesbygdsområden lämnades till riksdagen 2.2.2017. Lagen avses träda i kraft så snart som möjligt. Syftet med lagen är att underlätta finansieringen av bredbandsprojekt som får stöd och på så sätt öka teleföretagens intresse för att delta i projekten. Målet med de ändringar som föreslås i propositionen är att förbättra verksamhetsförutsättningarna för både nya och gamla projekt. Det föreslås att den stödberättigade delen ska utvidgas i nya pro-

jekt. Verksamhetsförutsättningarna för gamla projekt ska i sin tur förbättras med hjälp av olika tilläggsstöd och genom att tillåta förskottsbetalningar.

Kommunernas betalningsandel i bredbandsprojekt i glesbygdsområden är 8, 22 eller 33 procent av de stödberättigade kostnaderna. Inga ändringar föreslås i kommunernas betalningsandelar i lagförslaget. I de enskilda projekten kommer stödet som betalas av kommunen och staten dock att öka i och med att de stödberättigade kostnaderna stiger. Enskilda kommuner betalar större stöd än tidigare, vilket kan minska eller till och med hindra vissa kommuners intresse för att förbinda sig till sin egen andel. Höjningen av stödintensiteten tvingar inte kommunerna till extra finansiering utan gör den möjlig.

I fråga om nya projekt ökar ändringarna klart intresset för stödet. De föreslagna ändringarna främjar också digitaliseringen, eftersom de ökar möjligheten att utnyttja stödet för bredband och på så sätt gör bredbandsbyggandet mer attraktivt. Snabba och störningsfria dataförbindelser är redan nu en förutsättning för vardagen och i framtiden kommer dessa krav att öka ytterligare. En förutsättning för till exempel kommunernas digitala tjänster är att kommuninvånarna har fungerande förbindelser så att de kan anlita tjänsterna.

ÖVRIG ÅTGÄRD: Totalreform av vägtrafiklagen

Syftet med totalreformen av vägtrafiklagen är att slå samman lagstiftningen om hur man ska handla och bete sig i vägtrafiken. Lagförslaget innehåller stora bestämmelsehelheter som reglerar till exempel trafikreglerna, den lätta trafiken, användningen av fordon på vägarna, trafikövervakningen och trafikförseelserna. Målet är att kommunernas uppgifter ska göras klarare i samband med reformen, att det ska bli lättare att sköta uppgifterna och att kommunernas kostnader inte ska öka i orimlig grad. Avsikten är att lämna lagförslaget till riksdagen hösten 2017.

Det innehåller nya märkningssätt, till exempel övergångsställen ska märkas med både trafikmärke och vägmarkering, vägmarkeringen för fortsättning på cykelbana förnyas och trafikmärket för busshållplats för fjärrtrafik slopas. Dessutom förnyas symboliken på flera trafikmärken. Trafikanordningar (åtminstone trafikmärken och deras placering) ska anmälas till datasystemet DigiRoad, som administreras av Trafikverket. Informationen kan utnyttjas i trafikstyrningen och till exempel i autonom körning. Anmälningsplikten ökar kommunernas resursbehov och administrativa kostnader, som ännu inte uppskattats fullt ut.

I väghållningen är det möjligt att under en lång övergångstid använda anordningar som följer den gällande lagstiftningen, vilket minskar effekten på väghållningskostnaderna. Montering av trafikanordningar innebär ett betydande utövande av offentlig makt. En

trafikanordning ålägger eller styr väganvändarna att göra någonting på vägen och vid underlåtelse kan straff utmätas. Med tanke på väganvändarens rättsskydd är det också viktigt att anordningen monteras rätt och på rätt plats. Inga ändringar föreslås i lagförslaget i fråga om samtycke från kommunen, även om tolkningen av den gällande lagen och tillämpningspraxis avviker från lagens nuläge och lagförslaget i enlighet med det. En privat vägghållare, ett väglag eller en delägare eller fastighet är skyldig att be kommunen om samtycke för en trafikanordning. Till följd av detta torde behovet av förvaltningsbeslut och anmälningar om väg- och gatunätet öka, och därför utvärderas det praktiska förfarandet vidare under lagberedningens gång.

Arbets- och näringsministeriet – åtgärdernas effekter i kommunerna

ÖVRIG ÅTGÄRD: Regionala försök med arbetskrafts- och företagservice

Som en del av genomförandet av regeringsprogrammet och förberedelserna inför landskapsmodellen genomförs 2017–2018 regionala försök med offentlig arbetskrafts- och företagservice. Utifrån en öppen utlysning valdes nio områden med i försöket varav tre är landskapsbaserade försök enligt organisatör-producentmodellen och sex kommunbaserade försök som genomförs inom området för två eller flere kommuner enligt en modell för produktion av mer kundorienterad service. Efter det här har ett kommunbaserat projekt dragit sig ur försöket. Inom de kommunbaserade försöksområdena är avsikten att överföra behörighet att erbjuda arbetskrafts- och företagservice från staten till försökskommuner. Regeringen avser att lämna propositionen om överföring av behörighet under vårsessionen och försökslagen träder i kraft tidigast 1.7.2017. Överföringen av behörighet gäller följande försöksområden och kommuner: Åboregionen (4 kommuner), Tammerfors stadsregion samt Sastamala och Punkalaidun (10 kommuner), Björneborg och Raumo, Kuopio-regionen (3 kommuner), kommuner i Lappland (5 kommuner).

Statsbudgeten har ingen separat finansiering för försöket, utan det genomförs så att resurser från arbets- och näringsbyråerna (personal- och sysselsättningsanslag) anvisas till de tjänster som erbjuds målgruppen i försöket. För kommunerna i det kommunbaserade försöket innebär överföringen av behörighet en ny uppgift. Försökskommunerna har meddelat att de vill genomföra försöket. Kommunerna anvisas sysselsättningsanslag och ges möjlighet att hänvisa kunder till arbetskraftsutbildning och sakkunnigbedömning inom ramen för ett visst antal platser. De anvisade resurserna begränsas efter användningsändamål och beloppet preciseras senare under beredningen.

Försöket förutsätter att ändringar görs i arbets- och näringsministeriets kunddatasystem. För försökskommunerna kan ibruktagandet av datasystemet medföra kostnader för apparatur och administration. Storleken på kostnaderna preciseras under beredningens gång.

DESSUTOM:

Arbets- och näringsministeriet bereder ett flertal ändringar i lagen om utkomstskydd för arbetslösa som kan ha konsekvenser för kommunerna. Tidpunkterna när ändringarna träder i kraft och konsekvenserna preciseras under beredningens gång. Utöver att ändringarna har konsekvenser för sysselsättningen, kan de vara av det slaget att de inverkar på behovet av utkomststöd.

SPETSPROJEKT: Införande av regionala innovationer och försök (AIKO)

Införandet av regionala innovationer och försök är en åtgärd inom spetsprojektet för att stärka konkurrenskraften genom förbättrade förutsättningar för näringsliv och företagande. Åtgärden syftar till att under 2016–2018 främja tillväxten och utnyttja de resurser och den kompetens som det finns i landets olika delar. I fokus står förnyande av näringarna och företagsverksamheten, tillväxt och internationalisering samt försök som främjar sysselsättning och företagsverksamhet.

Spetsprojektet inkluderar tre verktyg: åtgärder för förutsedd strukturomvandling, tillväxtavtal mellan staten och vissa städer och uppbyggnad av tillväxtzoner av nationell betydelse. Sammanlagt 30 miljoner euro statlig finansiering har reserverats för åtgärderna, där andelen för 2018 är 10 miljoner euro. Av dem som ansöker om stöd för ett AIKO-projekt förutsätts en självfinansieringsandel, som närmast består av finansiering från kommunerna.

Åtgärderna för förutsedd strukturomvandling syftar till att påskynda strukturomvandlingen inom områdena, tillföra snabba, nya åtgärder av försökskaraktär och stärka regionens förmåga att anpassa sig till att näringsstrukturen förändras (resiliens). Genom de avtal som ingåtts med städer och tillväxtzoner vill man stärka näringslivets tillväxt och den konkurrenskraft som bygger på områdenas egna styrkor genom att fokusera på utvecklandet av några strategiska spjutspetsar som både städerna och staten tillsammans kan omfatta och anvisa resurser till. Förutom städerna i huvudstadsregionen har staten ingått tillväxtavtal med sex andra städer och två tillväxtzoner. Utöver dessa omfattar tillväxtavtalsförfarandet två tematiska stadsnätverk.

Åtgärden med regionala innovationer och försök avslutas i december 2018. Uppföljningen (resultat och genomslag) görs som en del av regeringens spetsprojektsrapportering.

ÖVRIG ÅTGÄRD: Genomförande av strukturfondsprogrammen

Merparten av finansieringen för programperioden 2014–2020 kanaliseras via Finlands strukturfondsprogram Hållbar tillväxt och jobb 2014–2020, som gäller Fastlandsfinland. Åland har ett eget program. Dessutom deltar Finland i gränsöverskridande program för re-

gionalt samarbete. Kommunerna förutsätts delta i genomförandet av programmen under programperioden 2014–2020.

Med stöd av Finlands strukturfondsprogram förbättras konkurrenskraften i små och medelstora företag och främjas produktionen och användningen av ny information och kunskap. Därtill främjar programmet sysselsättningen och ett gott arbetsliv, förbättrar kunnandet och yrkeskompetensen samt ökar den sociala delaktigheten bland de mest utsatta. Ett genomgående tema är att främja kolsnål ekonomi. I målen för programperioden 2014–2020 ingår bland annat att skapa 1 170 nya företag och 1 330 nya arbetstillfällen inom forskning, utveckling och innovation.

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 cirka 2,6 miljarder euro. Kommunernas och den övriga offentliga finansieringens andel av hela den offentliga finansieringen (inbegripet EU-finansieringen) av Finlands strukturfondsprogram är 12,5 procent, som är cirka 325 miljoner euro under hela programperioden¹. Vid ingången av mars 2017 har denna målsättning uppnåtts väl. Den kommunala och övriga offentliga finansieringens andel var 18,6 procent av programmets faktiska offentliga utbetalningar. Kommunal och annan offentlig finansiering riktas i synnerhet till projekt för utveckling av forsknings-, kompetens- och innovationskluster utifrån regionala styrkor samt till åtgärder för utveckling av utbildning och yrkeskunskap.

ÖVRIG ÅTGÄRD: Integration

Regeringen har planerat och inlett åtgärder för att asylsökande som beviljats uppehållstillstånd snabbare ska få kommunplats och integrationen kunna inledas i rask takt, och för att de ska kunna komma in på en utbildning eller ut i arbetslivet. För att till exempel främja och påskynda sysselsättningen av invandrare har ett projekt som baserar sig på påverkansinvesteringar (SIB) inletts.

Med stöd av 6 kap. i lagen om främjande av integration betalas ersättningar ut till kommunerna framför allt för kostnader för att ordna tjänster för personer som beviljats uppehållstillstånd som baserar sig på internationellt skydd. Personkretsen bestäms enligt lagen om främjande av integration. Dessutom har det för åren 2016–2017 reserverats cirka 5,3 miljoner euro för projektet SYLVIA, som riktas till kommunerna som ett tilläggsstöd för flyktingmottagning och som finansieras ur EU:s AMIF-fond. Tilläggsstödet betalas retroaktivt, dvs. tilläggsstöd för 2017 betalas till kommunerna ännu under 2018.

¹ Eftersom finansieringen för den programperiod som börjar 2021 ännu inte är klar, bygger den kommunala finansieringens andel för 2021 på uppgifter från programperioden 2014–2020.

Vilka konsekvenserna av SIB-projektet för integration kommer att bli för kommunerna preciseras 2021–2024 när de skatter de invandrare som deltar i projektet betalat och det utkomststöd de erhållit jämförs med kontrollgruppens motsvarande uppgifter.

Invandrarna har inverkan på funktionaliteten och resurserna i det kommunala servicesystemet i synnerhet beträffande boende, småbarnspedagogik och utbildning, social- och hälsovård samt administration. Integrationen av invandrare förutsätter även språkundervisning och studier samt åtgärder för att främja sysselsättningen och deltagandet. För dem som omfattas av integrationen får kommunerna kalkylerade ersättningar samt full kostnadsersättning för social- och hälsovård för att kompensera en del av den kostnadsökning kommunerna förorsakas.

Enligt den gällande integrationslagen är det möjligt att ansöka om ersättning retroaktivt för två år, varför det under 2019–2020 kan komma in ansökningar för tidigare år trots att social- och hälsovården flyttas över från kommunerna till landskapen. Kommunerna handhar dock uppgifter i anslutning till integrationen även framöver och dessa uppgifter ska tilldelas resurser.

Social- och hälsovårdsministeriet – åtgärdernas effekter i kommunerna

SPETSPROJEKT: Kundorienterad service

Spetsprojektet innefattar utöver de delprojekt som gäller den sociala tryggheten (försöket med basinkomst, boendebaserad social trygghet) fyra delprojekt för utveckling av social- och hälso-tjänsterna. I synnerhet delprojektet för utveckling av egenvården och de elektroniska tjänsterna påverkar kommunernas uppgifter och ekonomi. Projektet tar fram nya verksamhetsmodeller för social- och hälsovårdens basservice. Modellerna ska utgöra grund för de elektroniska välfärdstjänster som erbjuds medborgarna.

De första kommunerna börjar införa delar av det elektroniska systemet hösten 2017. I omfattande bruk kan de elektroniska tjänsterna och de nya handlingsmodeller de möjliggörs 2019. Handlingsmodellerna är dels ett stöd för människorna att ta ansvar för sitt välmående och sin hälsa, dels frigör de arbetstid för yrkespersoner som sedan kan inriktas mer ändamålsenligt än hittills. Sett till hela landet uppskattas besparingen till cirka 30 miljoner euro årligen. Åtgärdernas effekter för kommunerna preciseras under projektets gång. Det bör beaktas att fördelarna kan uppnås endast om man lyckas med vårdreformens nya strukturer och arbetsätt som helhet.

SPETSPROJEKT: Hälsa och välfärd ska främjas och ojämlikheten bli mindre

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

För spetsprojektet har reserverats 8 miljoner euro, varav cirka 7,3 miljoner euro anvisas till projektarbete. Projektmedlen riktas mestadels till organisationer, och inte direkt till kommunerna. Projekten genomförs i kommunerna och sjukvårdsdistrikten eller i landskapen i samarbete med dem. Under projektperioden 2017–2018 medför spetsprojektet en smärre kostnad på cirka 0,5–1,0 miljon euro för kommunerna. Beloppet är huvudsakligen kostnader för personalens arbetstid. Spetsprojektet förväntas få effekter i form av ökade hälsosamma levnadsvanor, bättre mental hälsa och ökad delaktighet i de valda målgrupperna. Detta bedöms medföra besparingar för kommunerna genom bättre arbets- och funktionsförmåga hos invånarna. När det gäller byggnaders hälsa resulterar projektet i ett bättre faktaunderlag som kommunerna kan använda för att i rätt tid kunna fatta rationella beslut om byggnadsunderhåll som kan medföra besparingar.

SPETSPROJEKT: Genomförande av programmet för utveckling av barn- och familjetjänster

Spetsprojektet har som mål att genomföra en totalreform av barn- och familjetjänsterna i den verksamhetsomgivning som landskapen och den nya kommunen utgör. Reformen sätter fokus på förebyggande och för alla gemensamma tjänster samt på tidigt stöd och tidig vård. Utvecklingsprogrammet skapar en verksamhetskultur som stärker barnens rättigheter och faktabasen för beslutsfattandet och tjänsterna. Utgångspunkten för reformen är barnets rättigheter, familjernas mångformighet, barn- och familjeorientering samt stärkande av barnens, de ungas och föräldrarnas resurser.

Det handlar om en omfattande förändring som rör många förvaltningsområden och tjänster och som förutsätter en fast nationell styrning och ekonomiska satsningar i omvandlingsfasen. För genomförandet av spetsprojektet finns cirka 40 miljoner euro att tillgå under 2016–2018. Merparten av projektfinansieringen används för 19 landskapsvisa förändringsprojekt som stöds med statsunderstöd och för anställning av en förändringsagent med fullt lönestöd i samtliga landskap samt för att stödja förnyelsen av yrkespersonalens kunskaper genom fortbildning.

Utvecklingsprogrammet syftar till att öka barns, ungas och familjers välmående, stärka deras egna resurser och minska ojämlikheten. Ett annat mål är att utvecklingsarbetet ska leda till att familjernas mångformighet beaktas bättre och att barnens, de ungas och familjernas delaktighet och upplevelse av att bli bemötta stärks. Nationellt sett eftersträvas

med reformen en kostnadsminskning på 10 procent för korrigerande tjänster senast 2025 jämfört med 2014. Strävan är också att stoppa kostnadsökningen för korrigerande tjänster inom de landskapsvisa projektens områden senast 2019.

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

Spetsprojektets mål är att för äldre personer, närståendevårdare och familjevårdare utveckla rättvisare och bättre samordnade tjänster som samtidigt dämpar kostnadsökningen. Tjänsterna för äldre förnyas så att de främjar verkställigheten av lagen om stödande 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 stöd av startbidrag som genom försök.

Till stöd för verksamheten i landskapen har alla landskap och huvudstadsregionen beviljats finansiering för anställning av en förändringsagent (5,2 miljoner euro). Förändringsagenterna inledde sin verksamhet i landskapen hösten 2016. Förändringsagentens verksamhetsställe är antingen vårdreformens förändringsorganisation, landskapet, sjukvårdsdistriktet eller kommunen, och verksamhetsområdet är hela landskapet. Förändringsagentens uppgift är att bygga upp och förankra en regional, samordnad servicehelhet för äldre, leda förändringen, inspirera och motivera aktörerna i landskapet till förändring samt leda förändring som bygger på kunskap. Dessutom ingår i uppgifterna att utgöra ett stöd för försöken inom spetsprojektet. Förändringsagentens arbete ska resultera i en skriftlig och av aktörerna i landskapet godkänd handlingsplan för samordning av hemmaboende och tjänster för äldre i landskapet. Handlingsplanen ska även inkludera en uppföljning av hur handlingsplanen utfallit.

Social- och hälsovårdsministeriet har beviljat projektfinansiering på sammanlagt 14,2 miljoner euro till åtta omfattande landskapsvisa helheter som sammanför kommuner, organisationer och företag i regionen. I Kymmenedalen, Birkaland och Egentliga Finland testas en centraliserad regional modell för kund- och servicehandledning. I mellersta Finland, Lappland och norra Karelen testas en modell för fungerande hemvård. I södra Savolax, Eksote och Kajanaland förankras olika handlingsmodeller för närståendevård. Borgå, Lappträsk, Savitaipale och Aalto-universitetet deltar i försöket med samordning av boende och service.

Medan spetsprojektet pågår bedöms förändringsagenternas verksamhet och försöken i landskapen i förhållande till de uppställda målen via självvärdering, forskning och statistik samt extern utvärdering av projektet. Resultaten rapporteras i slutet av 2018. Eventuella lagändringar bedöms under processen och de fortsatta riktlinjerna dras när bedömningarna är klara.

SPETSPROJEKT: Vägar in i arbetslivet för partiellt arbetsföra

Spetsprojektet Vägar in i arbetslivet för partiellt arbetsföra syftar till att förändra de partiellt arbetsföras situation så att de kan fortsätta att arbeta och sysselsätts bättre än hittills. Spetsprojektet omfattar åtta separata, men sammanlänkade projekt. Målet är att servicekedjorna när projektet avslutas 2019 ska fungera sömlöst och rättidigt, att de överlappande funktionerna är färre och att brukarna får den hjälp de behöver. Dessutom kan de verktyg till stöd för partiell arbetsföret som ingår i servicesystemet användas effektivt och resultatrikt. Flitfällorna har minskat, antalet sysselsatta ökat och utgifterna för arbetsförmåga gått ner. Också kostnaderna för arbetslöshet och frånvaro från arbetet har gått ner. Alla målsättningar har konsekvenser för den privata och offentliga ekonomin.

I projekt 4, Modeller för sysselsättning och delaktighet, och projekt 7, Vägar till vård och rehabilitering, ordnas regionala försök för att hitta nya handlingsmodeller dels för att sysselsätta och delaktiggöra partiellt arbetslösa, dels för att skapa sömlösa servicekedjor för vård och rehabilitering. De regionala försöken har anvisats sammantaget cirka 3 miljoner euro för sex projekt.

Med hjälp av de lösningar försöken resulterar i får partiellt arbetsföra personer tillgång till behovsanpassad service. Tjänsterna sätts in vid rätt tidpunkt och kostnadseffektiviteten blir bättre vilket sparar pengar för kommunerna. Åtgärderna inom projekt 4 stimulerar övergången från socialvårdens tjänster till arbete eller till sysselsättningsstödjande tjänster inom de offentliga arbetskraftstjänsterna. Om projektet blir framgångsrikt minskar det kommunernas kostnader genom att socialtjänsterna behöver anlitas i mindre grad. Efter att de regionala försöken har avslutats delas deras bästa praxis på nationell nivå till nytta även för kommunerna.

Inom spetsprojektet har man lanserat en webbtjänst med samlad aktuell information om de tjänster och förmåner som erbjuds partiellt arbetsföra, verktyg, nya handlingsmodeller, lyckade lösningar och forskningsresultat till stöd för yrkespersonalen inom servicesystemet. Webbtjänsten snabbar upp inhämtningen av information och gör de kommunalt anställdas arbete smidigare och minskar den vägen kommunernas kostnader. Den ökar även de anställdas möjligheter att för varje partiellt arbetsföra hitta behovsanpassade tjänster och minskar därigenom behovet av kommunala tjänster som också riktas in bättre.

I projekt 2, Förändring genom utbildning, ges yrkespersonalen inom servicesystemet ökad kompetens om hur partiellt arbetsföra kan sysselsättas och fortsätta i arbetslivet. Modellen med en samordnare av arbetsförmågan sprids av spetsprojektet till så många organisationer som möjligt. I varje landskap ordnas 1–2 grupper för yrkesinriktad fortbildning. Utbildningen erbjuder kunskap, färdigheter, verktyg och beredskap inför förändring och tillhörande utvecklingsarbete.

ÖVRIG ÅTGÄRD: Reformen inom den specialiserade sjukvården

I enlighet med regeringsprogrammet görs ändringar i hälso- och sjukvårdslagens bestämmelser om centralisering av specialiserad sjukvård, om prehospital akutsjukvård och om brådskande sjukvård samt i socialvårdslagens bestämmelser om socialjour samt tillgång till socialvård och dess tillgänglighet. Joursystemet ändras så att det i landet finns 12 enheter med omfattande jour dygnet runt och med jour inom flera specialiteter och beredskap att sköta exceptionella situationer. I de övriga centralsjukhusen ordnas samjour dygnet runt inom primärvården och den specialiserade sjukvården inbegripet de vanligaste specialiteterna. I samband med icke brådskande och brådskande vård bedöms behovet av socialvård. Socialjour ska ordnas både i samband med den omfattande dygnet-runt-jour-en och samjouren inom den specialiserade sjukvården. För att säkerställa specialkompetens och högklassiga tjänster kan socialtjänsterna sammanföras nationellt eller regionalt. Dessutom hänvisas vissa uppgifter nationellt till färre än fem universitetssjukhus och till sjukhus med regionalt omfattande jour.

Ändringarna gällande reformen i hälso- och sjukvårdslagen och socialvårdslagen godkändes av riksdagen i slutet av 2016 och trädde i kraft 1.1.2017. De förordningar som ges med stöd av lagarna bereds och stadfästs under våren 2017. Med åtgärdernas hjälp är det möjligt att uppnå avsevärda besparingar i kommunernas och samkommunernas utgifter. Kommunernas utgifter förutspås minska med 175 miljoner euro 2018, och den motsvarande minskningen av statsandelen är 44,2 miljoner euro.

ÖVRIG ÅTGÄRD: Genomgång av kvalitetsrekommendationen för äldreomsorgen

Social- och hälsovårdsministeriets och Kommunförbundets kvalitetsrekommendation för att trygga ett bra åldrande och förbättra servicen ska enligt regeringsprogrammet ses över så att personalens minimiantal anges mindre distinkt än för närvarande i serviceboenden med heldygnsomsorg och i ålderdomshem. Innehållet i åtgärden preciserades i slutet av 2016. I kvalitetsrekommendationen ändras grunderna för personaldimensioneringen bland annat genom att man slopar det separata dimensioneringskravet som gäller stöd-tjänstpersonal, harmoniserar kraven på enheter för serviceboenden med heldygnsomsorg och utnyttjar de möjligheter tekniken ger när dimensioneringen räknas ut.

Kvalitetsrekommendationen revideras som bäst och den är tänkt att träda i kraft i mitten av 2017. Effekterna av ändringen har bedömts bli mindre än av det tidigare rambeslutet. Kommunernas utgifter förutspås minska med 16,5 miljoner euro 2018, av vilket statsandelen är 4,2 miljoner euro. På grund av ändringen läggs 8,5 miljoner euro till i statsandelarna.

ÖVRIG ÅTGÄRD: Förändringar i kostnader enligt lagen om elev- och studerandevård på grund av reformen av yrkesutbildningen

I enlighet med regeringsprogrammet genomför undervisnings- och kulturministeriet en strukturell reform av utbildningen på andra stadiet. I samband med reformen slås de nuvarande lagarna om grundläggande yrkesutbildning och yrkesinriktad vuxenutbildning ihop till en ny lag. Man övergår till ett enda sätt att avlägga examina och då kan de som är berättigade till tjänster enligt elev- och studerandevårdslagen inte längre skiljas åt enligt lagarna. Uppskattningen är att antalet studerande som omfattas av lagen om elev- och studerandevård ökar med nästan 50 000 personer, vilket förutsätter en ökning av resurserna för psykolog- och kuratorstjänster.

Utbildnings- och kulturministeriet har bedömt att behovet av tilläggspersonal i kommunerna sammantaget är cirka 110 anställda. Lönekostnaderna för personalen är 5,63 miljoner euro om året från och med 2018. Eftersom det handlar om en tjänst som utvidgas ersätts kostnaderna till kommunerna fullt ut.

ÖVRIG ÅTGÄRD: Överföring av finansieringen av läkar- och sjukvårdshelikopterverksamheten

Avvikande från förra rambeslutet har finansieringen av läkar- och sjukvårdshelikopterverksamheten ännu inte i början av 2017 överförts så att den omfattas av kommunernas statsandelsfinansiering. Då det tidigare rambeslutet fattades uppskattade man att reformen om ordnandet av social- och hälsovården skulle träda i kraft senast i början av 2017. Det skulle ha haft en avsevärd inverkan på de instanser som ansvarar för ordnandet av prehospital akutvård och även på sjukvårdshelikopterverksamheten. I och med att vård- och landskapsreformen går framåt har även riktlinjerna för hur den prehospitala akutvården ska ordnas klarnat. Vid manglingen av budgeten för 2017 togs det in en skrivning om att ansvaret för verksamheten överförs till landskapen när de inleder sin verksamhet. Beslutet om hur administrationen av läkar- och sjukvårdshelikopterverksamheten ska ordnas fattas som en del av beredningen av den prehospitala akutvården och jourverksamheten som ännu inte är avslutad.

Avdraget på 23,71 miljoner euro från kommunernas finansieringsandel för läkar- och sjukvårdshelikopterverksamheten har tagits med på nytt i statsandelarna för 2018. I enlighet med skrivningen i budgetmanglingen övergår verksamheten till landskapen 1.1.2019 då det separata finansieringsmomentet i statens budget lämnas bort och motsvarande anslag tas med i landskapens statsandel med allmän täckning.

Miljöministeriet – åtgärdernas effekter i kommunerna

SPETSprojekt: Ändring av avfallslagen som en del av spetsprojektet Kretsloppsekonomi slår igenom och ren teknik

Enligt regeringsprogrammet ska avfallslagen ändras så att den ensamrätt lagen ger kommunerna begränsas till avfall från bosättning, dock med beaktande av regionala särdrag.

Miljöministeriet tillsatte 22.8.2016 en arbetsgrupp på bred bas för ändring av avfallslagen och en samtidig översyn av gränstytorna mellan avfallslagen och upphandlingslagen. Miljöministeriet lät utföra en utredning till stöd för gruppen. Utredningen blev klar 4.11.2016.

Den nya upphandlingslagen trädde i kraft 1.1.2017. På intressentenheter och upphandlingsenheter verksamma inom avfallshanteringen tillämpas maximigränsen 15 procent för försäljning till utomstående fram till 31.12.2017. I avfallslagen kan man vid behov för avfallshanteringen föreskriva ett permanent undantag till gränsen för försäljning till utomstående.

Arbetsgruppen publicerade sin slutrapport 10.3.2017². I den föreslås bland annat att kommunens ansvar för hanteringen av kommunalt avfall begränsas så att ansvaret för det kommunala avfallet från kommunens egen verksamhet med undantag av social- och hälsojäsenternas, utbildningstjänsternas och den offentliga förvaltningens kommunala avfall överförs till den som innehar avfallet. Även farligt avfall från lantbruket föreslås förbli kommunens ansvar. Enligt förslaget görs det beträffande avfallsbranschen ett permanent undantag (10 procent) i avfallslagen till den gräns som i den nya upphandlingslagen fastställts för intressentenheters försäljning till utomstående. Dessutom görs det några smärre ändringar i syfte att minska problemen med att tolka avfallslagen och förbättra öppenheten och konkurrensneutraliteten. Enligt arbetsgruppens förslag utreds möjligheterna att bolagisera infrastrukturen för den kommunala avfallshanteringen under 2017 och dessutom granskas olika sätt att konstatera marknadsbrist. Arbetsgruppen var inte enhällig i förslagen.

Utifrån arbetsgruppens förslag bereds regeringens proposition om ändring av avfallslagen som tjänsteuppdrag. Propositionsutkastet skickas enligt planerna på remiss i slutet av våren 2017. Propositionen torde bli klar i början av hösten.

En separat konsekvensbedömning om begränsningen av kommunens ansvar publicerades sommaren 2016. Konsekvensbedömningen har preciserats som tjänsteuppdrag jämsides med arbetsgruppens arbete och specificeras ytterligare medan propositionen bereds i

² Miljöministeriets sidor om reformen: http://www.ym.fi/fi-FI/Ymparisto/Lainsaadanto_ja_ohjeet/Ymparistonsuojelun_valmisteilla_oleva_lainsaadanto/Jatelain_muutos

synnerhet med avseende på de ekonomiska konsekvenserna. I och med ändringen flyttas cirka 8,5 procent, dvs. 230 000 ton avfall, av den totala mängden kommunalt avfall över från kommunens ansvar till avfallsinnehavarens ansvar, dvs. att konkurreras om på den privata marknaden. Det motsvarar enligt nuvarande grova uppskattning en omsättning på cirka 52 miljoner euro. Den skärpta regleringen av intressentheterna i kombination med ansvarsbegränsningen innebär att kommunala avfallsverk behöver anpassa verksamheten, till exempel inskränka den, bolagisera viss verksamhet till out house-bolag eller öka det horisontella samarbetet. Ändringarna leder också till ett tryck på att höja invånarnas avfallsavgifter eftersom de kommunala avfallsverkens fasta kostnader inte egentligen minskar med ändringarna.

REFORM: Minskning av kommunernas, landskapens och hela den offentliga sektorns kostnader

Genom den nya lagen om reparationsunderstöd för bostadsbyggnader och bostäder överfördes behörigheten som gäller reparations- och energiunderstöd från kommunerna till ARA 1.1.2017. Åtgärden uppskattas minska kommunernas utgifter med cirka 3,5 miljoner euro per år.

Enligt regeringsprogrammet avregleras den kommunala avgiftspolitikerna så att man vid faktureringen inom tillstånds- och tillsynsverksamheten går mot kostnads motsvarighet när det gäller miljöskyddslagen och avfallslagen. Avgiftsgrunderna enligt avfallslagen utvidgas i kommunerna så att de täcker tillsynen i samband med överträdelser och försummelse samt den systematiska övervakningen av avfallsinsamlingen. Likaså utvidgas avgiftsgrunderna enligt miljöskyddslagen så att de täcker kommunernas övervakningsåtgärder som avser miljötillståndspliktiga anläggningar i anslutning till olycksfall, olägenheter och överträdelser. Reformen garanterar förutsättningarna för att ordna en lagstadgad miljötillsyn och bidrar till att inrikta övervakningsåtgärderna riskbaserat, vilket främjar ett kostnadseffektivt ordnande av tillsynen. De ekonomiska konsekvenserna av reformen uppskattas ta vid 2018.

Vård- och landskapsreformen

I vård- och landskapsreformen flyttas ansvaret för att ordna social- och hälsotjänsterna 1.1.2019 från kommunerna och samkommunerna till 18 landskap som i huvudsak bildas utifrån den nuvarande landskapsindelningen. Därefter får landskapen även ansvaret för räddningsväsendet och miljö- och hälsoskyddet, regionutvecklingen och strukturfondsverksamheten, främjandet av näringslivet, styrningen och planeringen av områdesanvändningen, lantbruks- och jordbrukarstödsförvaltningen, avbytar servicen för lantbruksföretagare och pälsdjursuppfödare, användningen och skötseln av vattentillgångarna, vatten- och havsvården, styrningen av byggandet, vården av kulturmiljön, främjandet av

landskapets identitet och kultur, produktionen och spridningen av miljökunskap samt övriga regionala tjänster som åläggs landskapen genom lag.

Anordnandet och produktionen av tjänster skiljs åt från varandra i landskapens verksamhet. Samtidigt stärks statens möjlighet att styra social- och hälsotjänsterna som hör till landskapens organiseringsansvar. Landskapens verksamhet finansieras huvudsakligen genom statlig finansiering med allmän täckning och bestämmelser om hur den fastställs ges i lagen om landskapens finansiering. Dessutom anvisas landskapen med stöd av separata lagar och statens budget separat finansiering till sådana uppgifter där landskapet inte har prövningsrätt gällande finansieringen och som riktar sig till ett geografiskt mycket begränsat område. Även de kund- och bruksavgifter som tas ut av dem som anlitar tjänsterna är inkomster för landskapen.

Vård- och landskapsreformens mål är att minska skillnaderna i människornas välfärd och hälsa och göra tjänsterna mer jämlika och tillgängliga samt att tygla kostnadsökningen inom social- och hälsotjänsterna och överbygga hållbarhetsunderskottet i den offentliga ekonomin. Målet är att kostnaderna för social- och hälsotjänster senast 2029 på årsnivå är 3 miljarder euro lägre än de skulle vara utan reformen. För att nå målet betyder det att utgifterna inom social- och hälsovården framöver reellt får öka endast med 0,9 procent om året. Utan reformen förutspås utgifterna öka med i genomsnitt 2,4 procent om året.

Vård- och landskapsreformen är den största ansvarsöverföring för organisering av förvaltning och tjänster som gjorts i Finland. Reformen berör hundratusentals människors arbete och alla kommuninvånarens basservice. Reformen förändrar på ett avsevärt sätt kommunernas ställning, uppgifter och kostnadsstruktur och medför betydande ändringar bland annat i statsandelssystemet för kommunernas basservice och i skattelagstiftningen. Överföringen av uppgifter från kommunerna till landskapen och ändringarna i finansieringssystemen genomförs såväl i kommunerna som i landskapen med beaktande av den grundlagstryggade finansieringsprincipen.

Beredningen av reformen och lagstiftningen

Enligt statsminister Juha Sipiläs regeringsprogram bereds organiseringen av social- och hälsotjänsterna utifrån självstyrande områden som är större än en kommun. Dessa områden styrs av fullmäktige, som väljs genom val. I regeringsprogrammet kom man dessutom överens om att utreda en ökning av serviceproduktionen inom social- och hälsovården och kundens valfrihet.

I anknytning till vårdreformen trädde lagen 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 långvariga

och omfattande avtal med privata serviceproducenter för anskaffande av social- och hälso-tjänster. Dessutom begränsas genom lagen långvariga avtal om nyttjanderätt till byggnader samt betydande investeringar inom social- och hälsovården.

Regeringen lämnade propositionen om social- och hälsovårds- och landskapsreformen till riksdagen 2.3.2017. I propositionen föreslås att det stiftas en landskapslag, en lag om ordnande av social- och hälsovård och en gemensam lag om införande av dessa. I propositionen ingår dessutom de ändringar som landskaps- och social- och hälsovårdsreformen förutsätter i den övriga lagstiftningen. Propositionen innehåller även ett förslag till lag om landskapens finansiering och förslag till ändring av lagstiftningen om kommunernas finansiering, skattelagstiftningen, lagstiftningen om landskapens och kommunernas personal samt vissa lagar som gäller den allmänna förvaltningen.

De föreslagna landskapen ska inrättas så snart som möjligt efter det att lagarna har antagits och stadfästs. I det första skedet bereder landskapens temporära förvaltning och, när landskapsfullmäktige som valts efter landskapsvalet inlett sin verksamhet, landskapen organiseringen av verksamheten och personal- och egendomsöverföringarna tillsammans med kommunerna och samkommunerna så att ansvaret för att ordna social- och hälso-tjänster samt andra särskilt föreskrivna tjänster och uppgifter överförs på landskapen från ingången av 2019.

Regeringen lämnade 9.3.2017 ett förslag till lag om ordnande av räddningsväsendet. Enligt propositionen övergår ansvaret för att ordna räddningsväsendet på landskapen från ingången av 2019. För produktionen av räddningsväsendets tjänster svarar landskapets affärsverk (räddningsverk). På samma sätt som för närvarande ska man vid tjänsteproduktionen kunna anlita avtalsbrandkårer. Statens styrning i räddningsväsendet blir starkare. Reformen av räddningsväsendet är en del av landskapsreformen och har samband med lösningar som gäller ordnandet av prehospital akutvård inom vårdreformen.

Regeringens proposition till riksdagen 2.3.2017 med förslag till lag om landskapens finansiering kompletteras enligt planerna våren 2017 så att landskapens finansieringssystem behandlas som en helhet med avseende på finansieringen av alla de uppgifter som överförs på landskapet.

Regeringen har sedan vintern 2015 även berett ett förslag till lagstiftning om valfrihet inom social- och hälsovården där syftet är att öka kundens möjligheter att välja serviceproducent. Målet är att i produktionen av social- och hälso-tjänster övergå till en modell med många producenter så att offentliga, privata och tredje sektorns aktörer på lika villkor kan producera de lagstadgade social- och hälso-tjänsterna. Meningen är att regeringens proposition om valfrihetslagstiftningen lämnas till riksdagen våren 2017. För att genomföra

valfrihetsförsöken inom social- och hälsovården anvisas ett anslag på 100 miljoner euro för 2018.

Överföring av uppgifter och övrigt innehåll i reformen

Enligt regeringens proposition är landskapen som inrättas offentligrättsliga samfund som har regionalt självstyre. Landskapen ska sköta i lag föreskrivna uppgifter. Centrala uppgifter är social- och hälsotjänsterna och räddningsväsendet. Dessutom bereds en överföring av vissa av närings-, trafik- och miljöcentralernas, arbets- och näringsbyråernas och regi- onförvaltningsverkens samt landskapsförbundens och miljö- och hälsoskyddets uppgifter till landskapen. Landskapslagen innehåller bestämmelser om landskapens verksamhet, ekonomi och förvaltning.

Genom lagen om ordnande av social- och hälsovården överförs det kommunala ansvaret att ordna social- och hälsotjänster till de landskap som inrättas. Att främja välfärd och hälsa är fortfarande en uppgift för kommunerna, men dessutom hör uppgifter av detta slag även till landskapen. För att säkerställa regionalt samarbete och en ändamålsenlig servicestruktur inom social- och hälsovården inrättas fem samarbetsområden. Landskapen i ett samarbetsområde gör vart fjärde år upp en samarbetsplan.

Landskapslagen och lagen om införande ska träda i kraft 1.7.2017 eller så snart som möjligt efter det att lagarna har antagits och stadfästs. I det första skedet bereder landskapens temporära förvaltning och, efter landskapsvalet som ordnas i samband med presidentvalet 2018, landskapen organiseringen av verksamheten och personal- och egendomsöverföringarna tillsammans med kommunerna och samkommunerna så att ansvaret för att ordna social- och hälsotjänster samt andra särskilt föreskrivna tjänster överförs på landskapen från ingången av 2019.

Konsekvenserna för den kommunala ekonomin

Landskapens verksamhet finansieras huvudsakligen genom statlig finansiering med allmän täckning och delvis genom kund- och bruksavgifter som tas ut av dem som anlitar tjänsterna. När finansieringsansvaret flyttas från kommunerna till staten, måste statens inkomster ökas och kommunernas inkomster minskas motsvarande det finansieringsansvar som flyttas bort. Statens skatteinkomster ökar genom att statens beskattning av förvärvsinkomster skärps. För att det totala skatteuttaget inte ska öka åläggs kommunerna att i motsvarande mån sänka kommunalskatten det år då reformen träder i kraft. Minskningen av kommunalskatten uppgår till 12,47 procentenheter (uppskattning 2017) i samtliga kommuner. Likaså minskar kommunernas andel av samfundsskatteintäkterna och statens andel ökar i motsvarande mån med cirka 0,5 miljarder euro.

Reformerna har betydande konsekvenser även för statsandelssystemet för den kommunala basservicen. Kommunernas statsandelar minskar med cirka 5,8 miljarder motsvarande de statsandelsåligganden som flyttas bort från dem. Överföring av kostnader och inkomster som hör ihop med uppgifter som flyttas bort och ändringar som beror på sänkt kommunalskatt begränsas med en permanent bestämningsfaktor som tas in i statsandelssystemet och en utjämning av ändringen i systemet.

Överföringen av organiseringsansvaret för uppgifter och tjänster från kommunerna till landskapen har mycket betydande konsekvenser för kommunernas verksamhet och ekonomi. Kommunernas driftsekonomiutgifter sjunker till nästan hälften av nuvarande. Den lagstadgade sänkningen av kommunalskatten 2019 minskar i motsvarande mån kommunernas inkomster, men över- och underskotten samt skulderna i deras balansräkningar blir i praktiken oförändrade. Å andra sidan flyttas de risker i den kommunala ekonomin som hör samman med en åldrande befolkning och andra behov av social- och hälso-tjänster bort från de enskilda kommunerna. Ändringen är betydande och kommer att synas i den kommunala ekonomin på medellång sikt.

Syftet är att kommunernas strukturella saldo ska förbli så oförändrat som möjligt i samband med reformen. Inte heller den grundläggande strukturen på statsandelssystemet ändras efter att vård- och landskapsreformen har trätt i kraft. Den viktigaste ändringen som gäller statsandelarna till de enskilda kommunerna görs i utjämningen av statsandelen på basis av skatteinkomsterna. Kommunalskattens belopp minskar med cirka 60 procent och kommunernas andel av samfundsskatten med nästan 40 procent. Det här betyder en avsevärd sänkning av utjämningsgränsen jämfört med nuläget.

Kommunernas utjämningsstillägg minskar från cirka 1,3 miljarder euro till mindre än 0,7 miljarder euro varvid det i det närmaste halveras. Utjämningen av systemändringen genomförs stegvis under 2019–2023 så att reformen inte utsätter en enda kommun för press på att ändra inkomstskattesatsen med mer än en procentenhet. Utjämningen förblir i kraft tillsvidare från 2023 och framåt.

Till följd av överföringen av uppgifter och tillhörande egendomsarrangemang övergår sjukvårdsdistriktens, specialomsorgsdistriktens och landskapsförbundens samkommunsandelar samt lösöre som hör till social- och hälsovården, räddningsväsendet och miljö- och hälsoskyddet från kommunerna till landskapen och deras servicecenter. Samtidigt tas den nämnda egendomen bort ur kommunernas balansräkningar. Till följd av detta sjunker grundkapitalet med motsvarande belopp. Ändringen sänker kommunernas soliditet med i genomsnitt 2–5 procent.

Enligt preliminära bokslutsuppgifter för 2016 tas skulder på sammanlagt 1,4 miljarder euro bort ur kommunernas koncernbokslut i och med att sjukvårdsdistriktens, specialomsorgsdistriktens och landskapsförbundens skulder överförs på landskapen.

Kommunernas ekonomi är en helhet som förändras på ett betydande sätt i och med vård- och landskapsreformen. Kommunernas relativa skuldsättning stiger till följd av reformen, men kapitalanskaffningen baserar sig dock i princip alltid på beskattningsrätten. Kommunernas enhetskostnader kan stiga om kommunerna inte lyckas anpassa till exempel förvaltnings- och IKT-kostnaderna i den mån som verksamhet förs över till landskapen. Kommunernas roll att främja livskraften ökar, men förutsätter tillräckliga satsningar. Alla de ekonomiska konsekvenser eller dynamiska förändringar reformen medför för kommunernas ekonomi går inte att förutspå varför konsekvenserna måste bedömas medan reformen genomförs.

Kostnader för ändringar i samband med reformen

Genomförandet av social- och landskapsreformen är förknippat med kostnader för ändringar där de största hör ihop med harmoniseringen av lönerna och investeringar och ändringar i IKT.

Bedömningen av kostnadskonsekvenserna av harmoniseringen av lönerna innehåller tills vidare en stor mängd osäkerhetsfaktorer. Man vet inte hurdana arbets- och tjänstekollektivavtal, lönesystem eller system för att bedöma arbetets svårighetsgrad som kommer att tillämpas i de blivande landskapen. Den blivande arbetsgivaren och löntagarorganisationerna avtalar om dessa frågor.

Bedömningarna av de ekonomiska konsekvenserna som ingår i regeringens proposition har gjorts genom att som beräkningstekniskt antagande använda harmonisering av de uppgiftsrelaterade lönerna antingen vid mediannivån eller nivån för decil 9³. Räknat på detta sätt är kostnadseffekterna för personalen som flyttar över från kommunsektorn således minst 75 miljoner euro och högst 700 miljoner euro. Det här betyder i genomsnitt ett tillägg på 0,7–6,3 procent i landskapens arbetskraftskostnader. De motsvarande kostnadseffekterna för staten är således minst 18 miljoner euro och högst 50 miljoner euro.

Beträffande IKT-ändringarna uppskattas inledningen av verksamheten i landskapen förutsätta investeringar på cirka 400–500 miljoner euro i informationsförvaltning och datateknik. Ändringskostnader uppkommer i synnerhet under åren 2017–2024.

³ Median betyder en lön där 50 procent av personalen placerar sig under och 50 procent ovanför. Däremot ligger fortfarande 10 procent av personalens löner ovanför 9:e decilen.

Kostnader för olika ändringar tillkommer dessutom av beredningen inför inledningen av verksamheten i landskapen, tilldelningen av resurser till den temporära förvaltningen och ordnandet av landskapsvalet 2018.

Också för kommunerna betyder beredningen och genomförandet av reformen kostnader, bland annat på grund av minskat behov av stödtjänster i förvaltningen och administrativa lösningar för att anpassa organisationen. Kommunerna och samkommunerna har redan anvisat resurser för beredningen av reformen. Någon heltäckande uppfattning om totalkostnaderna finns emellertid ännu inte att tillgå.

Statens förändringsstöd

Enligt regeringens proposition om införandelagen är avsikten att på en allmän nivå föreskriva om ett förändringsstöd för att genomföra reformen. Förändringsstöd kan ges till kommuner, samkommuner och landskap som inrättas. För förändringsstödet svarar social- och hälsovårdsministeriet, finansministeriet och inrikesministeriet. I införandelagen ges bestämmelser om statens finansiering av den temporära förvaltningen. Enligt regeringens proposition beviljar staten landskapen statsunderstöd för kostnaderna för att inleda verksamheten och förvaltningen under åren 2017 och 2018.

För beredningen och styrningen av genomförandet av vård- och landskapsreformen, såsom landskapens temporära förvaltning och fullmäktige samt inrättandet och starten av landskapens servicecenter, anvisas 58 miljoner euro 2018, 7,7 miljoner euro 2019, 2,2 miljoner euro 2020 och 1,2 miljoner euro 2021. Reformen medför också omfattande ändringar i informationsförvaltningen och datasystemen. Dessa lösningar och resursbehov kommer att preciseras i den fortsatta beredningen.

5 Utvecklingsprognos för den kommunala ekonomin och genomförandet av finansieringsprincipen

- Kommunerna och samkommunerna har framgångsrikt dämpat ökningen av omkostnaderna.
- Vård- och landskapsreformen minskar utgiftstrycket på den kommunala ekonomin från 2019 och framåt.
- Låneökningen i kommunekonomin vänder med vårdreformen, men den relativa skuldsättningen ökar eftersom nästan hälften av inkomsterna faller bort, men av lånen endast en bråkdel.
- Den viktigaste iakttagelsen vid jämförelsen av kommuner per storleksgrupp är att det alltså finns stora skillnader mellan de olika kommunerna. Under granskningsperioden har kommuner med färre än 6 000 invånare det största trycket på att höja inkomstkattesatsen. Även i kommuner med 10 000–20 000 invånare stiger trycket på att höja skattesatsen avsevärt.
- Enligt utvecklingsprognosen för den kommunala ekonomin är antalet kommuner med ett negativt årsbidrag lägst 2017, men stiger från och med 2018. De kommuner som uppvisar ett negativt årsbidrag är oftast genomsnittligt mindre kommuner.
- Enligt prognoserna har cirka 30 procent av kommunerna ett tryck på att höja inkomstkattesatsen för 2018 med över 3 procentenheter för att uppnå finansiell balans.

I detta kapitel beskrivs utvecklingsutsikterna för den kommunala ekonomin 2018–2021 utifrån en kalkyl över utgiftstrycket på den kommunala ekonomin. Finansministeriets ekonomiska avdelning har utarbetat en utvecklingsprognos för den kommunala ekonomin enligt begreppen i både nationalräkenskaperna och i kommunernas bokföring så att prognoserna är överensstämmande. Effekterna av åtgärderna har bedömts för den kommunala ekonomin som helhet, enligt kommunstorleksgrupp och med avseende på genomföran-

det av finansieringsprincipen fram till 2018. Prognoserna för ramperioden efter landskapsreformen enligt kommun- och storleksgrupp blir klara sommaren 2017, varefter de och en bedömning av hur finansieringsprincipen genomförts publiceras som en separat bilaga till kommunekonomiprogrammet.

5.1 Utvecklingsprognos för den kommunala ekonomin

Under de senaste åren har kommunerna och samkommunerna effektiviserat sin verksamhet och framgångsrikt stävjat ökningen av verksamhetskostnaderna. Trots det kärva ekonomiska läget och utgiftstrycket har ökningen av verksamhetskostnaderna varit mycket måttfull. Uppskattningen är att omkostnaderna ökar måttfullt även under de närmaste åren. Emellertid ökar investeringsutgifterna på grund av byggnadsprojekt i tillväxtcentren, underhållsinvesteringar och ett livligt sjukhusbyggande. Trots de omfattande anpassningsåtgärder som gäller för den kommunala ekonomin visar verksamhetens och investeringarnas kassaflöde, som avspeglar upplåningsbehovet inom den kommunala ekonomin, ett underskott. Vård- och landskapsreformen minskar emellertid utgiftstrycket på den kommunala ekonomin från 2019 och framåt.

Den utvecklingsprognos för den kommunala ekonomin för perioden 2018–2021 som presenteras i tabell 1 har gjorts som en hållbarhetsberäkning där man utöver den allmänna ekonomiska utvecklingen och befolkningsutvecklingen endast har beaktat sådana åtgärder som redan ingår i planen för de offentliga finanserna och som påverkar den kommunala ekonomin. Prognosen innehåller inte kommunernas och samkommunernas egna anpassningsåtgärder eller kommunalskattehöjningar under åren 2018–2021. I utvecklingsprognosen beaktas regeringens proposition om vård- och landskapsreformen. Konsekvensbedömningen av reformen grundar sig fortfarande till många delar på tekniska antaganden. Reformens konsekvenser för utvecklingsprognosen för kommunekonomin beskrivs närmare i tabell 2.

Tabell 1. Den kommunala ekonomins utveckling 2016–2021 enligt kommunernas bokföring, miljarder euro, verkliga priser

	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Resultatbildningen						
1. Verksamhetsbidrag	-28,0	-27,5	-28,0	-10,4	-10,6	-10,9
2. Skatteinkomster	22,1	21,8	22,4	11,7	11,4	11,6
3. Statsandelar, driftsekonomin	8,8	8,7	8,5	2,4	2,5	2,6
4. Finansiella intäkter och kostnader, netto	0,3	0,3	0,2	0,3	0,3	0,3
5. Årsbidrag	3,1	3,3	3,2	4,0	3,6	3,5
6. Avskrivningar	-2,6	-2,7	-2,8	-2,7	-2,8	-2,9
7. Extraordinära poster, netto	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3
8. Räkenskapsperiodens resultat	0,8	0,8	0,6	1,6	1,1	0,9
Finansiering						
9. Årsbidrag	3,1	3,3	3,2	4,0	3,6	3,5
10. Extraordinära poster	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3
11. Korrektivposter till internt tillförda medel	-0,6	-0,6	-0,6	-0,6	-0,6	-0,6
12. Intern finansiering, netto	2,9	3,0	2,9	3,7	3,3	3,2
13. Investeringar i anläggningstillgångar	-4,2	-4,7	-4,9	-4,1	-4,1	-4,2
14. Finansieringsandelar och försäljningsinkomster	1,1	1,1	1,2	0,9	0,9	0,9
15. Investeringar, netto	-3,2	-3,6	-3,7	-3,1	-3,2	-3,3
16. Finansieringsbehov (intern finansiering - investeringar)	-0,3	-0,6	-0,8	0,6	0,1	0,0
17. Länestock	18,0	18,7	19,5	17,0	17,0	17,1
18. Likvida medel	5,2	5,2	5,2	5,2	5,2	5,2
19. Nettoskuld (lån - likvida medel)	12,8	13,4	14,3	11,8	11,8	11,9

Utgifterna i den kommunala ekonomin

Över hälften av omkostnaderna i kommunekonomin är utgifter för löner och arbetsgivarens socialskyddsavgifter. Ökningstrycket på omkostnaderna dämpas under innevarande år bland annat av sparåtgärderna i konkurrenskraftsavtalet och anpassningsåtgärderna i regeringsprogrammet. Nedsänkningen av semesterpenningen under 2017–2018 sänkte löneutgifterna inom kommunekonomin redan 2016 eftersom nedsänkningen 2017 gällde semesterpenningen för kvalifikationsåret 1.4.2016–31.3.2017 varav 75 procent enligt prestationsprincipen hänfördes till 2016 i bokföringen. Nedsänkningen av semesterpenningen sänker löneutgifterna under detta år med nästan 40 miljoner euro. Därtill minskar även de sänkta arbetsgivaravgifterna i konkurrenskraftsavtalet löneutgifterna. Kommunekonomin stärks även av pensionsreformen som trädde i kraft i början av året och som stegvis höjer

den nedre pensionsgränsen för personer födda efter 1954. Reformen sänkte de kommunala arbetsgivarnas pensionsförsäkringsavgift 2017.

Redan 2019 kommer en ökning av löneutgifterna då nedskärningen av semesterpenningen (30 procent) upphör och knappt 120 miljoner euro till i semesterpenningar ska betalas av kommunekonomin. Den resterande ökningen av löneutgifterna med 40 miljoner euro till följd av att semesterpenningen åter betalas hänför sig till 2020.

Den sparpotential som förlängningen av den årliga arbetstiden möjliggör antas minska ökningen av kommunekonomin lönebelopp stegvis under åren 2017–2018. I utvecklingsprognosen antas att förlängningen av arbetstiden inte medför besparingar inom undervisningssektorn. För den övriga personalen är det tekniska antagandet att besparingarna i omkostnaderna genom den förlängda arbetstiden uppnås senast 2020. Besparingen är emellertid förknippad med osäkerhet eftersom den förutsätter att man utnyttjar pensionsavgångar och arbetskraftsomsättning i omorganiseringen av arbetet. Enligt budgeterna för 2017 sjunker kommunernas verksamhetskostnader i år, vilket beror på att de kommunala arbetsgivarnas enhetsarbetskostnader sjunker i enlighet med konkurrenskraftsavtalet. Dessutom minskar verksamhetskostnaderna till följd av att det grundläggande utkomststödet inte längre betalas av kommunerna.

Kommunerna svarar fortfarande för de kompletterande och förebyggande utkomststöden, men det grundläggande utkomststödet betalas sedan årets början av FPA. Överföringen av denna uppgift syns i den kommunala ekonomin både på inkomsts- och utgiftsidan. Överföringen minskar de understöd som kommunerna betalar ut med cirka 700 miljoner euro. Samtidigt minskar verksamhetsinkomsterna, eftersom det statsbidrag som tidigare anvisats för finansiering av det grundläggande utkomststödet minskar med cirka 300 miljoner i år och faller bort 2018. Kommunernas andel av kostnaderna för det grundläggande utkomststödet beaktas i fortsättningen genom att den dras av från statsandelarna för kommunal basservice. Kommunernas andel 2017 är cirka 330 miljoner euro, men kostnaderna för utkomststödet antas öka genom att underutnyttjandet av stödet minskar. Dessutom har kommunerna på grund av utmaningarna i samband med att utbetalningarna överfördes i början av året varit tvungna att ersätta kostnader som ingår i FPA:s grundläggande utkomststöd med förebyggande utkomststöd.

Kommunekonomin nettoinvesteringar är historiskt sett på en relativt hög nivå, men under förra året sjönk investeringsutgifterna. Bedömningen är emellertid att investeringarna fortsätter att öka under de närmaste åren eftersom underhållet av det befintliga byggnadsbeståndet fortfarande kräver omfattande underhållsinvesteringar. Dessutom är sjukhusbyggnationen livlig trots lagen om temporär begränsning av investeringar i social- och hälsovården som trädde i kraft 2016. Eftersom driftsekonomin inkomster inte räcker till

för att täcka nettoinvesteringarna, blir kommunerna tvungna att delvis finansiera sina investeringar med lån.

Inkomsterna i den kommunala ekonomin

Regeringen gjorde det i början av förra året möjligt för kommunerna att sanera sin ekonomi även genom en inkomstökning i form av höjda avgifter. Ökningen av avgiftsinkomsterna inom social- och hälsovården förbättrade dock avgiftsinkomsterna mindre än man förutsåg i fjol. Utvecklingsprognosens uppskattning är att avgiftshöjningarna inom både social- och hälsovården och eftermiddagsklubbverksamheten ökar inkomsterna från kommunekonomin avgifter med 60 miljoner euro under åren 2017–2018, men samtidigt sänker de sänkta avgifterna för småbarnspedagogik för låginkomstfamiljer de beräknade inkomsterna med 10 miljoner euro. Dessutom beräknas sänkningen av avgifterna för småbarnspedagogik, som regeringen fattade beslut om i ramförhandlingarna våren 2017, sänka inkomsterna från småbarnspedagogiken med cirka 70 miljoner euro 2018. Nettobortfallet i inkomsterna från avgifterna för småbarnspedagogik stannar dock på knappt 60 miljoner euro under åren 2018–2021 eftersom avgiftssänkningarna antas utgöra incitament för småbarnsföräldrar att arbeta, vilket antas leda till att efterfrågan på dagvård ökar och den vägen till en ökning av de relaterade avgiftsinkomsterna. Kommunerna kompenseras med 110 miljoner euro från och med 2018 för de minskade inkomsterna till följd av sänkta avgifter för småbarnspedagogik och den antagna ökningen av produktionskostnaderna via statsandelar, samfundsskatt och fastighetsskatt.

Ökningen av kommunernas skatteinkomster bromsas upp av förvärvsinkomsternas måttfulla utveckling under de närmaste åren. År 2017 utvecklas inkomstnivån i kommunekonomin enligt konkurrenskraftsavtalet som arbetsmarknadsparterna förhandlat fram: avtalslönerna höjs inte och semesterpenningen skärs ned med 30 procent. Även höjningen av löntagarnas lagstadgade avgifter, bland annat dagpenningsspremie, som avtalades om i konkurrenskraftsavtalet och som minskar kommunernas skatteinkomster med 180 miljoner euro har bidragit till den svaga utvecklingen av skatteinkomsterna i synnerhet 2017. Inkomstutvecklingen förutspås vara måttfull även under de närmaste åren med en avsevärt långsammare ökning av inkomstnivån än under 2000-talet i genomsnitt, vilket är i balans med den i genomsnitt långsammare ekonomiska tillväxten och den lamma sysselsättningsutvecklingen.

Den genomsnittliga kommunalskattesatsen steg med endast 0,05 procentenheter i början av året, då endast 47 kommuner höjde och hela 14 kommuner sänkte skattesatsen. Höjningarna av kommunalskattesatsen bedöms öka kommunernas skatteinkomster med knappt 50 miljoner euro. Fastighetsskattehöjningarna i enlighet med regeringsprogrammet ökar stegvis intäkterna från fastighetsskatten med sammanlagt 100 miljoner euro 2016–2019. Eftersom regeringen avstod från den planerade höjningen av avgifterna för

småbarnspedagogik kompenseras de därigenom uteblivna inkomsterna genom en höjning av fastighetsskatten med 50 miljoner euro 2017 utöver riktlinjerna i regeringsprogrammet. Regeringen beslutade vid ramförhandlingarna våren 2017 att sänka avgifterna för småbarnspedagogik utan att försvaga kommunekonomin. Kommunerna kompenseras för en del av de uteblivna avgiftsinkomsterna och ökningen av produktionskostnaderna i form av skatteinkomster: 25 miljoner euro via fastighetsskatten och 60 miljoner via samfundsskatten från och med 2018. En del av kompensationen, 25 miljoner euro från och med 2018, görs genom höjda statsandelar.

Statsbidragen till kommunerna sjunker under de följande två åren. Under innevarande år sjunker statsbidragen i synnerhet till följd av att utbetalningen av det grundläggande utkomstunderstödet överfördes till FPA och kommunernas betalningsandel för utkomststödsutgifter dras av från statsandelarna. Inkomstökningen i form av statsbidrag bromsas dessutom upp av anpassningsåtgärderna i regeringsprogrammet, som förordningen om centralisering inom den specialiserade sjukvården och frysningen av statsandelsindexet. Statsbidragen har däremot ökat under de senaste åren genom de kostnadsersättningar för invandring som betalas till kommunerna. De ersatta kostnaderna bedöms öka även under detta år. Till följd av att antalet asylsökanden har normaliserats stannar ökningen dock upp 2018.

Även den årliga justeringen av kostnadsfördelningen mellan staten och kommunerna inverkar på statsandelarnas utveckling. År 2017 ökar statsandelarna till kommunerna något till följd av justeringen. År 2018 blir effekten däremot att statsandelarna minskar med 80 miljoner euro.

Vård- och landskapsreformen förändrar den kommunala ekonomin 2019

Vård- och landskapsreformen halverar kommunernas driftsekonomi 2019. De nuvarande inkomstformerna blir kvar, men deras relativa andelar förändras. Trots att kommunalskattutfallet 2019 krymper till mindre än hälften utgör det även framöver kommunekonomin viktigaste inkomstkälla. Kommunernas andel av samfundsskatteintäkterna minskar med cirka 0,6 miljarder euro på 2019 års nivå. Eftersom inkomsterna halveras, kommer samfundsskattens relativa betydelse som inkomstform i kommunerna att öka något i och med reformen. Också fastighetsskattens betydelse som inkomstkälla för kommunerna ökar eftersom reformen inte inverkar på fastighetsskatten. Kommunernas inkomster i form av statsbidrag minskar däremot i betydelse när cirka 6 miljarder euro från statsbidragen på 2019 års nivå överförs till landskapen med motsvarande uppgifter.

Också kommunernas inkomster från verksamheten sjunker. Från försäljnings- och avgiftsinkomsterna faller den andel bort som med social- och hälsovårdens och räddningsväsendets uppgifter övergår till landskapen. Däremot antas de övriga verksamhetsinkomsterna

öka eftersom kommunerna börjar få hyresinkomster för de fastigheter de hyr ut till landskapen.

Kommunernas omkostnader sjunker i och med de uppgifter som överförs till landskapen. Av reformen följer dessutom en mer måttfull utveckling av kommunekonomin omkostnader då kostnaderna för social- och hälso-tjänsterna faller bort. Dessa har utgjort den utgiftspost som varit utsatt för det största tillväxttrycket. Efter vårdreformen kommer kommunekonomin uppgifter att allt mer handla om utbildning som inte är utsatt för samma utgiftstryck till följd av ändringarna i demografin. Det här visar sig också i att ökningen av kommunernas lånestock avtar efter reformen. Däremot ökar deras relativa skuldsättning, eftersom endast en liten del av skulderna överförs till landskapen samtidigt som inkomsterna i det närmaste halveras. Det här medför stora utmaningar för redan skuldsatta kommuner där det finns ett avsevärt tryck på investeringar.

HUR BEAKTAS VÅRD- OCH LANDSKAPSREFORMEN I UTVECKLINGSPROGNOSEN FÖR DEN KOMMUNALA EKONOMIN?

I utvecklingen av den kommunala ekonomin beaktas de åtgärder regeringen fattat beslut om och där konsekvenserna är tillräckligt specificerade och som även har beaktats i planen för de offentliga finanserna 2018–2021. Regeringens proposition om landskaps- och vårdreformen lämnades till riksdagen den 2 mars 2017 och beaktas i planen för de offentliga finanserna. I utvecklingsprognosen för den kommunala ekonomin beaktas reformen fortfarande till många delar utifrån tekniska antaganden. Inte heller valfriheten inom social- och hälsovården har beaktats i prognosen eftersom propositionen om den var ute på remiss när utvecklingsprognosen färdigställdes. Uppskattningarna av vård- och landskapsreformens konsekvenser preciseras i takt med att reformen bereds.

Överföringen av social- och hälso-tjänsterna och brand- och räddningsverksamheten från kommunerna och samkommunerna till landskapen 2019 minskar omkostnaderna för den kommunala ekonomin med sammanlagt cirka 20,3 miljarder euro. De kostnader som faller bort har allokerats till lönekostnader, inköp, understöd och andra omkostnader enligt Statistikcentralens uppgiftsklassificering.

Kommunernas skatteinkomster minskar med uppskattningsvis 12,4 miljarder euro i samband med reformen då kommunernas andel av intäkterna från samfundsskatten minskas med 0,6 miljarder euro och intäkterna från kommunalskatten minskar med 11,8 miljarder euro på 2019 års nivå. De minskade skatteinkomsterna syns emellertid ännu inte till fullt belopp i skatteutfall för 2019, utan en del av minskningen kommer att gälla 2020.

Från kommunernas statsandelar styrs finansieringen enligt de överförda uppgifterna via staten till landskapen. De överförda statsandelarna är uppskattningsvis 6,1 miljarder euro på 2019 års nivå. Dessutom uppskattas att kommunernas verksamhetsinkomster minskar med cirka 2,3 miljarder euro i samband med reformen.

De byggnader inom primärhälsovården, socialväsendet och räddningsväsendet som kommunerna äger kvarstår även efter reformen. Kommunerna hyr under de tre första åren ut dessa lokaler till landskapen och därefter till landskapets bolag och andra sammanslutningar som producerar social- och hälso-tjänster. I kalkylerna är antagandet att kommunernas hyresintäkter för fastigheterna är 600 miljoner euro på 2019 års nivå. Det här visar sig som en ökning av övriga verksamhetsinkomster 2019.

Kommunekonomins investeringsutgifter minskar eftersom det pågår betydande underhålls- och nybyggnadsprojekt i sjukvårdsdistrikten. Enligt utvecklingsprognosen går nettoinvesteringar för cirka 750 miljoner euro över från kommunekonomin till landskapets servicecenter för lokaltjänster. Uppskattningen är måttlig och kan stiga till följd av livligare investeringar på social- och hälsosidan. Avskrivningarna har enligt Statistikcentralens uppgiftsklassificering på motsvarande sätt minskats med drygt 280 miljoner, vilket motsvarar cirka 10 procent av kommunekonomin avskrivningar.

De totala utgifterna i den kommunala ekonomin minskar lite mer än de totala inkomsterna. Reformen stärker på detta sätt i någon mån verksamhetens och investeringarnas kassaflöde i den kommunala ekonomin. Det beror på att man uppskattar att investeringar för cirka 750 miljoner euro överförs från sjukvårdsdistrikten till landskapsekonomin. Av detta belopp finansierar sjukvårdsdistrikten en del med lån.

Endast sjukvårdsdistriktens och specialomsorgsdistriktens egendom och skulder förs över till landskapets servicecenter. Enligt bokslutsprognoserna för 2016 uppgår de skulder som överförs från samkommunerna till landskapen till cirka 1,5 miljarder. Lånestocken ökar sannolikt avsevärt före den tidpunkt då organiseringsansvaret för social- och hälso-tjänsterna flyttas över eftersom sjukvårdsdistrikten har beviljats ett betydande antal investeringstillstånd med stöd av den s.k. begränsningslagen. Antagandet i kalkylerna är att lån för över 2 miljarder euro flyttas över från kommunekonomin till landskapets servicecenter i början av 2019. I kalkylerna antas reformen inverka på de finansiella kostnaderna endast i relation till de lånekostnader som faller bort, dvs. överföringen av samkommunernas lån har inte antagits ha någon inverkan på priset på kommunernas finansiering.

Tabell 2. Vård- och landskapsreformens inverkan på den kommunala ekonomin 2019, miljarder euro

Inverkan på kommunekonomin 2019	md eur.
Omkostnader	-20,3
Verksamhetsinkomster	-2,3
Verksamhetsbidrag	18,0
Skatteinkomster	-12,4
Statsbidrag	-6,1
Årsbidrag	-0,5
Avskrivningar	0,3
Räkenskapsperiodens resultat	-0,2
Nettoinvesteringar	0,8
Verksamhetens och investeringarnas kassaflöde	0,3
Lån som överförs	-2,0

Kommunernas skatteinkomster

Kommunernas skatteinkomster utgörs av kommunal-, fastighets- och samfundsskatt. Kommunalskatten har i genomsnitt stått för 85 procent av skatteinkomsterna, fastighetsskatten för cirka 8 procent och samfundsskatten för cirka 7 procent. Kommunernas skatteinkomster uppskattas bli sammanlagt 21,83 miljarder euro 2017. Jämfört med året innan minskar skatteintäkterna med drygt en procent. Minskningen förklaras av de beslut om beskattning och avgifter samt andra arbetsvillkor som ingår i konkurrenskraftsavtalet. Skatteinkomsterna förutspås stiga med 2,2 procent 2018, men när vårdreformen träder i kraft 2019 minskar kommunalskatte- och samfundsskatteintäkterna, och kommunernas skatteinkomster minskar sammantaget med cirka 10,67 miljarder euro.

I tabell 3 presenteras den faktiska utvecklingen av kommunernas skatteinkomster (bokslutsuppgifter för 2015) och en prognos för 2016–2021. Prognosen beaktar utvecklingen av skattebasen i enlighet med makroprognosen för samhällsekonomin samt de kända ändringarna i skattegrunderna, inklusive de beslut regeringen fattade vid halvtidsöversynen i april 2017 samt vårdreformens konsekvenser. Enligt regeringens riktlinjer sänks avgifterna för småbarnspedagogik i början av 2018 och kommunerna kompenseras för den uteblivna avgiftsinkomsten dels genom en höjning av samfundsskatteandelen och fastighetsskatten, dels via statsandelarna.

Tabell 3. Kommunernas skatteinkomster 2015–2021, miljoner euro, enligt kommunernas bokföring

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Kommunalskatt	18 536	18 870	18 542	18 941	8 584	8 270	8 320
Samfundsskatt	1 647	1 536	1 532	1 618	1 244	1 215	1 256
Fastighetsskatt	1 585	1 668	1 753	1 837	1 899	1 936	1 974
SAMMANLAGT	21 768	22 074	21 827	22 396	11 727	11 421	11 550

Vårdreformen medför en tydlig förändring i kommunernas skattestruktur. Kommunalskattens andel av skatteinkomsterna minskar i genomsnitt med cirka 11 procentenheter (74 %) och fastighetsskattens andel fördubblas (16 %). Också samfundsskattens andel av skatteinkomsterna ökar en aning (10 %). Också efter reformen är kommuninvånarnas förvärvsinkomster kommunernas viktigaste skattebas. Lönernas andel av kommunalskattebasen är cirka 66 procent, pensionernas andel cirka 24 procent och de övriga inkomsternas andel, bl.a. dagpenningens, cirka 10 procent. Befolkningsstrukturens och sysselsättningens utveckling har en avgörande betydelse för enskilda kommuners skattebas och den vägen för inkomstbildningen.

I nästa avsnitt behandlas per skatteslag konsekvenserna av vissa lagändringar för kommunernas skatteinkomster under ramperioden. I texten hänvisas till siffrorna i tabellen. Kommunerna kompenseras enligt nettobelopp för de konsekvenser för skatteinkomsterna som ändringar i beskattningsgrunderna medför. För samfundsskattens del görs compensationerna inom skattesystemet genom att man ändrar utdelningen, i övrigt görs compensationerna via kommunernas statsandelssystem.

A. Kommunalskatt

Intäkterna av kommunalskatten 2017 uppskattas bli cirka 18,54 miljarder euro vilket är cirka 340 miljoner mindre än 2016. Skattelättnaderna i konkurrenskraftsavtalet och ändringarna i löntagarnas avgifter inverkar på kommunalskatteintäkterna. Den avtalade nollinjen som gäller för lönehöjningar och nedskärningen av semesterpenningen för anställda inom den offentliga sektorn minskar utvecklingen av lönebeloppet. Höjningen av löntagarnas avgifter leder till en smalare kommunalskattebas eftersom avgifterna med undantag av sjukvårdsavgiften kan dras av i beskattningen. Dessutom krymper kommunalskattebasen till följd av nedskärningen av de FP-indexbundna förmånerna 2017 och indexfrysningen 2018–2019. Indexet är också kopplat till kommunalbeskattningens pensionsinkomstavgifter, som likaså minskar, varvid den krympning i skattebasen indexfrysningen eller -nedskärningen ger emellertid inte minskar kommunalskatteintäkterna utan till och med ökar dem. Eftersom ändringarna i indexutvecklingen inte är ändringar i beskattningsgrunderna påverkar åtgärden inte heller compensationen av skatteinkomster till kommunerna.

Ändringar i beskattningsgrunderna är däremot de indexjusteringar enligt den höjda inkomstnivån eller inflationen som beaktas i prognoskalkylen och som ska göras årligen. Kommunerna kompenseras således för skattebortfall som beror på indexjusteringarna. Justeringen för 2018 som kompenserar för höjningen av konsumentprisindexet minskar intäkterna av kommunalskatten med 65 miljoner euro: 15 miljoner euro 2019; 22 miljoner euro 2020 och 23 miljoner euro 2021.

Effekten av den årliga nedskärningen av rätten att dra av räntan på bostadslån ses i kommunalskatteintäkterna så att skatteinkomsterna 2018 ökar med 13 miljoner euro, och 2019, då avdragsrätten endast är 25 procent, är inverkan 3 miljoner euro. Också denna ändring i skattegrunderna beaktas i kompensationerna.

Det temporära barnavdraget i beskattningen av förvärvsinkomster gäller för sista gången skatteåret 2017. I och med att avdraget faller bort ökar kommunalskatteintäkterna från 2018 och framåt. Bortfallets inverkan är 38 miljoner euro. År 2019 upphör också invalidavdragen i kommunal- och statsbeskattningen vilket ökar kommunalskatteintäkterna med sammanlagt 6 miljoner euro. Alla de ovan nämnda ändringarna i avdragen i beskattningen av förvärvsinkomster beaktas i kompensationskalkylerna.

Från och med 2019 övergår ansvaret för finansieringen av social- och hälso-tjänsterna från kommunerna till staten. I förvärvsinkomstbeskattningen görs en rad ändringar som inverkar på intäkterna från kommunalskatten. Ändringarna ingår i helhetsreformen av finansieringen av social- och hälso-tjänsterna och beaktas således i dimensioneringen av statsandelssystemet. Ändringarna medför alltså inget separat behov av kompensation. Utgångsläget när finansieringen förnyas är att beskattningen av skattskyldiga i princip inte skärps för någon. Kommunalskattesatserna sänks lika många procentenheter i alla kommuner 2019. Dessutom görs det ändringar i statens inkomstskatteskala, liksom i vissa avdrag i förvärvsinkomstbeskattningen på tjänstens vägnar.

B. Samfundsskatt

Kommunernas intäkter från samfundsskatten beräknas uppgå till 1,53 miljarder euro 2017. Inga lagändringar som gäller samfundsskatten är aktuella. Sakkunnigarbetsgruppen för företagsbeskattning som avslutade sitt arbete i februari 2017 föreslog inga ändringar i företagsbeskattningen, eftersom gruppen ansåg att det finländska systemet redan nu är konkurrenskraftigt internationellt sett.

Kommunernas andel av samfundsskatteintäkterna höjs för att kompensera för sänkningen av avgifterna för småbarnspedagogik från 2018 och framåt. Kommunerna anvisas 60 miljoner euro mer i samfundsskatteintäkter vilket ökar utdelningen till dem med 1,13 procentenheter, dvs. utdelningen blir 31,47 procent 2018.

Från och med 2019 minskas samfundsskatteandelen till följd av vård- och landskapsreformens finansieringslösning så att 500 miljoner euro från skatteintäkterna överförs från kommunerna till staten beräknat enligt 2016 års nivå varvid kommunernas andel blir 20,93 procent. Ändringen betyder att kommunernas samfundsskatteintäkter minskar med cirka en tredjedel.

C. Fastighetsskatt

Intäkterna från fastighetsskatten är cirka 1,8 miljarder euro 2017. Under ramperioden beräknas skatteintäkterna öka med i genomsnitt 2–3 procent årligen. Enligt regeringsprogrammet ska fastighetsskatten under regeringsperioden höjas så att skatteintäkterna ökar med sammanlagt 100 miljoner euro. Höjningarna har hittills genomförts så att intäkterna ökade med cirka 25 miljoner euro 2016 och cirka 75 miljoner euro 2017. För 2018–2019 har inga beslut om höjningar fattats.

Även sänkningen av avgifterna för småbarnspedagogik 2018 kompenseras med tilläggs-höjningen av fastighetsskatten på 25 miljoner euro. Utöver denna höjning genomförs de höjningar som ingår i regeringsprogrammet för 2018–2019 och som ger en ökning av skatteintäkterna på cirka 25 miljoner båda åren.

Projektet för utveckling av fastighetsbeskattningen pågår fortfarande. Nästa steg är att förnya värderingsmetoderna både för mark och byggnader. Beskattningsvärdena enligt det nya systemet tas i bruk i fastighetsbeskattningen för 2020.

5.2 Trycket på att anpassa ekonomin, enligt kommunstorleksgrupp

Trycket på att anpassa ekonomin är störst i de minsta kommunerna

I kommunekonomiprogrammet, som enligt den nya kommunallagen ska göras upp, granskas förändringarna i kommunernas strukturella saldo både med beaktande av utvecklingen i hela landet och enligt kommunstorleksgrupp. Den finansiella balansen beskrivs med begreppet verksamhetens och investeringarnas kassaflöde. Enklare uttryckt beskriver nyckeltalet trycket på att öka lånestocken (negativt nyckeltal) eller möjligheten till t.ex. låneamorteringar (positivt nyckeltal).

I tabell 4–5 presenteras kommunernas strukturella saldo per storleksgrupp och en kalkyl över trycket på att höja inkomstskattesatsen. Kalkylerna grundar sig på kommunvisa uppskattningar – utgående från utvecklingen i hela landet – av utvecklingen av skatteinkomsterna och statsandelarna, den skatteinkomstbaserade utjämningen av statsandelar samt av finansiella intäkter och kostnader. Verksamhetsbidraget för alla kommuner bildas utifrån den uppskattade procentuella förändringen i hela landet. De kommunvisa åtgärderna som inverkar på verksamhetsbidraget har inte beaktats vilket kan medföra stora skillnader i de faktiska bokslutssiffrorna. De kommunala skattesatserna har inte ändrats. Samkommunerna ingår inte i prognosmodellen. Granskningen av anpassningstrycket avgränsas till följd av vård- och landskapsreformen till åren 2017 och 2018.

Tabell 4. Uppskattning av kommunernas beräknade avvikelser från finansiell balans (verksamhetens och investeringarnas kassaflöde) per kommunstorleksgrupp, miljoner euro och euro/invånare

Verksamhetens och investeringarnas kassaflöde (mn €)	2016	2017	2018	€/inv.	2016	2017	2018
> 100 000 inv., tot. inv. och kommuner = 2 121 551 inv. och 9 kommuner (kommunindelningen 2017)	79,5	-70,8	-80,8		37	-33	-38
40 001–100 000 inv., 1 016 239 inv. och 17 kommuner	-73,7	-139,7	-161,3		-73	-137	-159
20 001–40 000 inv., 804 375 inv. och 29 kommuner	-144,9	-183,0	-205,0		-180	-228	-255
10 001–20 000 inv., 612 683 inv. och 43 kommuner	-92,4	-99,9	-149,8		-151	-163	-244
6 001–10 000 inv., 479 846 inv. och 59 kommuner	-35,5	-6,0	-64,1		-74	-13	-134
< 6 000 inv., 439 389 inv. och 138 kommuner	-57,3	-57,8	-131,4		-130	-131	-299
Fastlandsfinlands kommuner sammanlagt	-324,3	-557,3	-792,4		-59	-102	-145

Verksamhetens och investeringarnas kassaflöde (den finansiella balansen) varierar stort mellan kommungrupperna, men läget 2017 ser ut att vara sämst i kommuner med 20 000–40 000 invånare. Anledningen till den bättre finansiella balansen i kommuner med 6 000–10 000 invånare torde vara den lågt uppskattade utgiftsnivån 2017 och en bibehållen skattefinansiering på 2016 års nivå. Situationen är densamma i kommuner med färre än 6 000 invånare. I de övriga storleksgrupperna förklaras den sämre situationen av att skattefinansieringen har sjunkit mer jämfört med verksamhetsbidraget. År 2018 är läget för att nå finansiell balans sämst i kommuner med färre än 6 000 invånare. Verksamhetsbidragen antas öka igen 2018, liksom också skatteinkomsterna, men statsandelarna minskar däremot. Det här känns mest i små kommuner eftersom dessa kommuner också oftast är beroende av statsandelarna. Verksamhetens och investeringarnas kassaflöde försvagas dock i alla kommungrupper 2018. Den kraftiga försämringen av de mindre kommunernas situation 2018 bör beaktas.

Verksamhetens och investeringarnas svaga kassaflöde märks i nästan alla kommunstorleksgrupper som ett tryck på att öka lånestocken. Lånestocken verkar öka mest i kommuner med 20 000–40 000 invånare och med färre än 6 000 invånare 2017 och 2018. Också här bör förändringarna i hur lånestocken utvecklas i de olika kommungrupperna beaktas under de sista åren av granskningsperioden. Åren 2017 och 2018 ökar de små kommunernas behov av lån för att finansiera investeringarna avsevärt och kommuner med färre än 6 000 invånare blir den mest skuldsatta gruppen när man ser till euro/invånare.

Tabell 5. Uppskattning av kommunernas beräknade avvikelser från finansiell balans (verksamhetens och investeringarnas kassaflöde) och hur den hanteras med förändringar i länestocken, enligt kommunstorleksgrupp

Laskennallinen paine veroprosentin korotukseen (%)	2017	2018
> 100 000 inv., tot. inv. och kommuner = 2 121 551 inv. och 9 kommuner (kommunindelningen 2017)	0,17	0,19
40 001–100 000 inv., 1 016 239 inv. och 17 kommuner	0,85	0,95
20 001–40 000 inv., 804 375 inv. och 29 kommuner	1,35	1,47
10 001–20 000 inv., 612 683 inv. och 43 kommuner	1,07	1,58
6 001–10 000 inv., 479 846 inv. och 59 kommuner	0,09	0,92
< 6 000 inv., 439 389 inv. och 138 kommuner	1,03	2,35
Fastlandsfinlands kommuner sammanlagt, utgångsnivå 19,88 %	0,60	0,84

Kommuner med färre än 6 000 invånare har ett stort tryck på att höja inkomstskattesatsen under budgetåret. Även i kommuner med 10 000–20 000 invånare är trycket på att höja skattesatsen stort. Trycket på en höjning av skattesatsen finns i alla kommunstorleksgrupper. I synnerhet de minskade statsandelarna 2018 ökar de små kommunernas behov av att höja kommunalskattesatserna, som redan till sin utgångsnivå är högre än i genomsnitt. För 2017 var trycket på att höja skattesatserna i Fastlandsfinlands kommuner sammanlagt 0,60 procentenheter, men i kommunerna höjdes inkomstskattesatsen endast med 0,05 procentenheter. På så sätt har trycket mot en finansiell balans skett genom en ökning av länestocken och en minskning av omkostnaderna och det är mycket sannolikt att så är fallet också under de år som granskas.

Enligt den kommunvisa kalkylen av hur stort trycket är finns det stora skillnader i kommunernas möjligheter att balansera sin ekonomi och de varierar också kraftigt under granskningsperioden. Enligt kalkylen blir obalansen svårast i små kommuner på längre sikt. I dessa kommuner finns det också färre möjligheter att avhjälpa situationen, eftersom höjningarna av inkomstskattesatserna redan har varit större än genomsnittet och intäkterna mindre än i de större kommunerna. Dessutom är de nya sätten att minska omkostnaderna, till exempel i fråga om personalutgifterna, mer begränsade. År 2018 har de minsta kommunerna ett tryck på att höja kommunalskattesatsen med i genomsnitt mer än 2,3 procentenheter för att uppnå finansiell balans. Kommuner med fler än 100 000 invånare klarar sig med en höjning på under 0,20 procentenheter.

Kalkylen i tabell 6 grundar sig på utvecklingsprognosen för den kommunala ekonomin som presenteras i detta kommuneekonomiprogram och på besluten om kommunernas inkomster och utgifter i planen för de offentliga finanserna.

Tabell 6. Kalkylerat tryck på att höja skattesatsen 2018

Procentenheter	Kalkylerat tryck på att höja inkomstskattesatsen
	2018
	antal kommuner
över 3	86
2--3	26
1--2	39
0--1	52
möjlighet till sänkning	92
Sammanlagt	295

Det kalkylerade trycket i kommunerna att höja inkomstskattesatsen för 2018 är större än i det förra kommuneekonomiprogrammet. Trycket på att höja skatterna har ökat jämfört med hösten 2016, nu har endast en tredjedel av kommunerna en kalkylmässig möjlighet att sänka skattesatsen utan att balansen rubbas.

I slutet av 2018 skulle något under 30 procent av kommunerna ha ett tryck på att anpassa inkomstskatten med över 3 procentenheter för att uppnå finansiell balans. Det innebär inte att en våg av sådana höjningar av skattesatserna faktiskt äger rum, utan det beskriver sammantaget förändringstrycket i relation till de ekonomiska variabler som kommunerna kan besluta om. Den mest centrala iakttagelsen i granskningen är alltså den stora spridningen mellan kommunerna. I förhållande till motsvarande granskning i kommuneekonomiprogrammet hösten 2016 är situationen totalt sett sämre vad gäller höjningstrycket per kommun.

Om man ser på tabellen ovan ökar kommunernas finansieringstryck avsevärt 2018, men precis som tidigare har man i kalkylerna inte kunnat beakta bl.a. kommunernas egna beslut om skattesatser och utgifter. Därmed blir det strukturella saldoutslaget slutligen sannolikt bättre än den kalkylerade utvecklingen.

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

Antalet kommuner med ett negativt årsbidrag har minskat under de senaste bokslutsåren, men började öka 2016. Enligt bokslutet för 2016 fanns det 18 sådana kommuner, vilket är fler än 2015. Enligt den kommunvisa kalkylen kommer antalet kommuner som uppvisar ett negativt årsbidrag att tydligt börja öka igen 2018. År 2017 är antalet kommuner med ett negativt årsbidrag dock mycket lågt (tabell 7).

De kommuner som uppvisar ett negativt årsbidrag är oftast genomsnittligt mindre kommuner. Under de senaste åren har cirka 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 kommunekonomiprogrammet håller streck kommer kommunernas resultat för räkenskapsperioden 2017 att ligga kvar på 2015 och 2016 års nivå, och överskottet i balansräkningen inte att minska eller underskottet att öka på riksnivå. Däremot kommer antalet kommuner med underskott i balansräkningen att öka 2018. Enligt kalkylen visar cirka en sjättedel av kommunerna underskott i slutet av året, om inga korrigerande åtgärder vidtas.

I perspektiv av utvärderingsförfarandet (det s.k. kriskommunförfarandet) i fråga om kommuner som har en speciellt svår ekonomisk ställning 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 emellertid till att använda koncernbokslutsuppgifter i utvärderingsförfarandet. Utifrån de tillgängliga balansräkningsuppgifterna på koncernnivå för 2014 och 2015 uppvisade sex kommunkoncerner i balansräkningen ett underskott 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 schack 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 samkommunerna i fortsättningen av skyldigheten att täcka underskott. Bolag som tillhör kommunkoncerner omfattas inte av ovannämnda skyldighet, men fr.o.m. 2017 grundar sig utvärderingsförfarandet i fråga om kommuner som har en speciellt svår ekonomisk ställning bl.a. på uppgifter om kommunkoncernen.

Tabell 7. Antal kommuner med negativt årsbidrag och underskott 2014–2018

Kommunindelning 2017	2014	2015	2016	2017	2018
Negativt årsbidrag	10	12	16	8	33
Underskott i balansräkningen	55	48	47	47	58

Bilaga Den totalekonomiska utvecklingen och vissa bakgrundsantaganden

BNP och sysselsättning	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
BNP:s värde, md euro	209,5	214,1	219,1	224,8	231,7	238,3	245,8
BNP, volymförändring, %	0,3	1,4	1,2	1,0	1,2	1,0	1,0
Antalet sysselsatta, förändring, %	-0,4	0,5	0,4	0,5	0,5	0,4	0,4
Arbetslöshetsgrad, %	9,4	8,8	8,5	8,1	7,8	7,6	7,4
Sysselsättningsgrad (15–64-åringar), %	68,1	68,7	69,1	69,6	70,0	70,4	70,7
Lönesumma, förändring, %	1,0	1,6	0,9	1,7	2,0	2,6	2,7
Pensionsinkomster, förändring, %	2,7	2,9	3,3	3,6	3,3	3,3	3,5
Priser och kostnader, %	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Allmän inkomstnivå, förändring	1,4	1,2	0,5	1,2	1,5	2,2	2,3
Kommunernas inkomstnivå, förändring	0,8	1,0	-0,6	1,1	1,7	3,4	2,1
Konsumentpriser, förändring	-0,2	0,4	1,2	1,3	1,4	1,7	2,0
Byggnadskostnadsindex	0,5	0,5	0,9	2,0	2,1	2,0	2,0
Basprisindex för hemmamarknadsvaror	-3,2	-1,6	3,7	1,9	2,3	2,0	2,0
Statsandelsindex:							
Prisindex för basservicen ¹⁾ , förändring	0,6	0,8	-1,7	0,7	0,7	3,1	2,0
Prisindex för basservicen, förändring	0,6	0,8	-0,7	0,7	0,7	2,1	2,0
Förändring i kostnadsnivån (budgetprop) ²⁾ , statsandelsindex	0,6	0,0	0,0	0,0	0,0	2,1	2,0
inkl. indexjustering ³⁾	-0,6						
¹⁾ Prisindex för basservicen där nedskärningen av semesterpenningen 2017 och återinförandet av den 2020 har beaktats i inkomstnivåindexet.							
²⁾ Den indexhöjning som använts i budgetpropositionen							
³⁾ Förändringen i kostnadsnivån i budgetpropositionen innefattar en indexjustering som görs med två års fördröjning 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, %	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Sjukförsäkringsavgift	2,1	2,1	1,1	1,0	1,0	1,6	1,5
Arbetslöshetsförsäkringspremie	3,0	3,7	3,2	2,6	2,6	2,6	2,6
Pensionsavgift (KomPL)	23,7	23,2	22,0	21,8	20,2	19,8	19,8
Lärarnas pensionsavgift	21,1	18,4	17,0	16,8	17,2	16,8	16,9
Övriga socialförsäkringsavgifter	0,7	0,7	0,7	0,7	0,7	0,7	0,7
Kommunarbetsgivarens avgifter sammanlagt	29,4	29,8	26,9	26,1	24,5	24,7	24,7
De försäkrades socialskyddsavgifter, %	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Löntagares arbetslöshetsförsäkringspremie	0,65	1,15	1,60	2,00	2,00	2,00	2,00
Löntagares pensionsavgift, under 53 år	5,70	5,70	6,15	6,35	6,75	7,15	7,15
Löntagares pensionsavgift, över 53 år	7,20	7,20	7,65	7,85	8,25	8,65	8,65
Poängtal för ArPL-index	2519	2519	2534	2559	2589	2626	2673
ArPL-index, förändring	0,4	0,0	0,6	1,0	1,2	1,4	1,8
Poängtal för FP-index	1637	1631	1617	1617	1617	1640	1668
FP-index, förändring	0,4	-0,4	-0,9	0,0	0,0	1,4	1,7

Källa: FM/Ekonomiska avdelningen


FINANSMINISTERIET

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

ISSN 1797-9714 (hft.)

ISBN 978-952-251-880-4 (hft.)

ISSN 1797-9714 (pdf)

ISBN 978-952-251-881-1 (pdf)

Juni 2017