

Till Ålands lagting

REMISS
20.8.2024

Tryggande av kommunal service

Huvudsakligt innehåll

Landskapsregeringen föreslår att lagtinget antar lagstiftning för att trygga serviceproduktionen för invånarna i kommuner som av ekonomiska skäl inte längre kan utföra sina lagstadgade åtaganden. Lagförslaget omfattar ett förslag till en landskapslag om ett utvärderingsförfarande för kommuner med synnerligen ansträngd ekonomi samt ett förslag till ändring av kommunstrukturlagen för Åland. Landskapsregeringens ambition med lagförslaget är att bistå trygandet av den åländska välfärden.

Enligt den föreslagna lagstiftningen initieras ett utvärderingsförfarande när ekonomin i en kommun uppfyller de i lagen angivna kriterierna. Detta sker på basen av årlig nyckeltalsuppföljning utifrån publicerade bokslutsuppgifter. De nyckeltal som föreslås utgöra kriterier är ackumulerat underskott i balansräkningen, årsbidrag i förhållande till avskrivningar samt soliditetsgrad. Utgångspunkten är att nyckeltalen återspeglar kommunens synnerligen ansträngda situation redan innan kommunens förmåga att producera tjänster har äventyrats avsevärt.

Utvärderingsförfarandet syftar till att analysera kommunens ekonomi och verksamhetsförutsättningar samt att identifiera möjliga åtgärder som kan förändra utvecklingen i den kommunala ekonomin och därmed säkra möjligheten till fortsatt kommunal serviceproduktion över tid. Utvärderingen utförs av en utvärderingsgrupp. Under utvärderingsförfarandet begränsas kommunens möjligheter att inleda nya investeringar som inte kan genomföras med eget kapital.

Utvärderingsgruppen överlämnar ett åtgärdsförslag till fullmäktige som fattar beslut om att genomföra åtgärderna. Åtgärdsförslaget kan också innehålla ett förslag till ändring av kommunindelningen. På basen av åtgärdsförslaget och fullmäktiges beslut avgör landskapsregeringen om en särskild kommunindelningsutredning enligt kommunstrukturlagen ska inledas.

Genom den föreslagna ändringen av kommunstrukturlagen ska en särskild kommunindelningsutredning som gäller en kommun med synnerligen ansträngd ekonomi kunna inledas på initiativ av en utvärderingsgrupp. Landskapsregeringen ska också i ett sådant fall kunna besluta om en ändring av kommunindelningen trots att fullmäktige i någon av de berörda kommunerna motsätter sig det.

Den föreslagna lagstiftningen föreslås träda i kraft så snart som möjligt så att bestämmelserna om utvärderingsförfarande kan tillämpas första gången när bokslutsuppgifterna för räkenskapsåret 2024 publiceras under hösten 2025.

INNEHÅLL	
Huvudsakligt innehåll	1
Allmän motivering	3
1. Bakgrund	3
1.1 Grunden för den kommunala självstyrelsen	3
1.2 Kommunernas ekonomiska situation.....	3
1.3 Behov av åtgärder.....	7
2. Lagstiftningsbehörighet och gällande lagstiftning	7
2.1 Lagstiftningsbehörigheten	7
2.2 Bestämmelser om kommunernas ekonomi	8
2.3 Bestämmelser om kommunindelning	8
3. Utblick.....	9
3.1 Inledning	9
3.1 Riket	9
3.2 Sverige.....	11
3.3 Norge	12
3.4 Danmark.....	13
3.5 Island.....	14
4. Överväganden	14
5. Landskapsregeringens förslag	15
5.1. Förslaget i korthet.....	15
5.2. Definitionen av en synnerligen ansträngd ekonomi	16
5.3. Utvärderingsförfarande	17
5.4. Ändring av kommunindelningen	19
6. Förhållande till grundlagen	19
7. Förslagets konsekvenser	21
7.1. Samhälleliga, organisatoriska och ekonomiska konsekvenser.....	21
7.2. Utfall för nyckeltalen – vilka kommuner skulle uppfylla kriterierna idag?	22
7.3. Övriga konsekvenser	23
8. Beredning och ikraftträdande.....	23
Detaljmotivering	24
1. LL om ett utvärderingsförfarande för kommuner med synnerligen ansträngd ekonomi	24
2. Ändring av kommunstrukturlagen för Åland.....	30
Lagtext	34
L A N D S K A P S L A G om ett utvärderingsförfarande för kommuner med synnerligen ansträngd ekonomi	34
L A N D S K A P S L A G om ändring av kommunstrukturlagen för Åland ...	36
Bilaga: Utfall, nyckeltal 2014–2021	38

Allmän motivering

1. Bakgrund

1.1 Grunden för den kommunala självstyrelsen

Den kommunala självstyrelsen är grundlagsfäst. Rätten till självstyrelse innebär att kommuninvånarna har rätt att välja förvaltningsorgan och att beslutanderätten i kommunerna tillkommer de valda organen. En av de viktigaste faktorerna i den kommunala självstyrelsen är kommunernas beskattningsrätt. Substansen i beskattningsrätten är att den ska spela en reell roll för kommunernas möjligheter att självständigt bestämma över sin ekonomi.

Kommunernas rätt till självstyrelse uttrycks också i kommunallagen (1997:73) för landskapet Åland. Enligt kommunallagens 1 § är landskapet Åland indelat i självstyrande kommuner. Åland är idag indelat i sexton kommuner; en stad, nio landsbygdskommuner och sex skärgårdskommuner. Enligt kommunallagen ska kommunen handha de uppgifter som den åtagit sig med stöd av den kommunala självstyrelsen och som den ålagts genom lag. Kommunen ska i all sin verksamhet sträva efter att främja kommuninvånarnas välfärd och en ekonomiskt och ekologiskt hållbar utveckling inom kommunen.

Landskapsregeringen övervakar att kommunerna och kommunalförbunden iakttar gällande lagstiftning. En grundläggande princip i den lagstiftning som styr de kommunala verksamheterna är att invånarna ska garanteras en miniminivå av kommunal service som bestäms av lagtinget. En annan grundläggande princip är finansieringsprincipen, som innebär att kommunerna ska ges möjlighet att finansiera den verksamhet som de enligt lag åläggs att utföra. Lagtinget har anslutit sig till Europeiska konventionen om kommunal självstyrelse¹, där det i artikel 9.2 sägs att de lokala myndigheternas ekonomiska resurser ska motsvara de uppgifter som tilldelats dem i grundlag och annan lag. Grundlagsutskottet har också i sin praxis² betonat att när bestämmelser om kommunernas uppgifter införs, ska det i enlighet med finansieringsprincipen ses till att kommunerna har faktiska förutsättningar att klara av dem. Detta måste enligt utskottet bedömas utifrån dels kommunernas skatteinkomster och övriga inkomster, dels statsandelar och skatteutjämningsandelar (motsvarande landskapsandelar och skattekomplettering). Ett problem med finansieringsprincipen är dock att det inte finns några vedertagna bedömnings- eller beräkningsmekanismer för hur principen genomförs eller inte genomförs.

1.2 Kommunernas ekonomiska situation

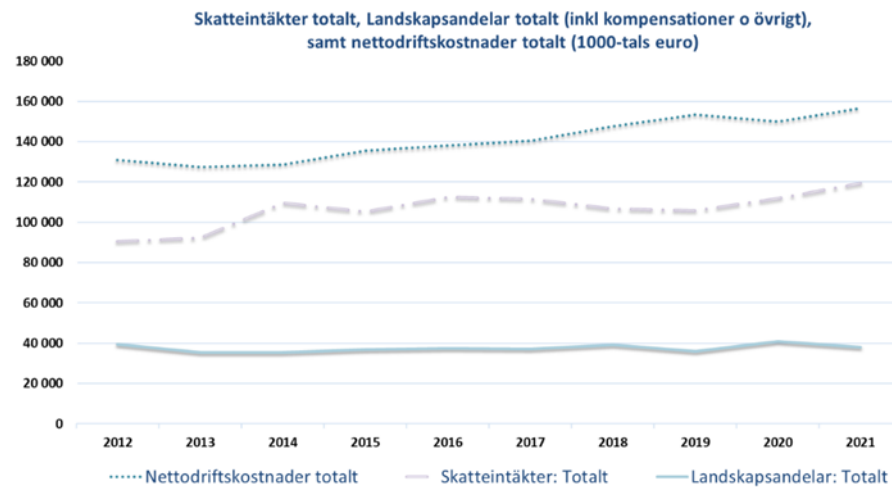
En kommuns centrala roll är att ansvara för samhällsservice, att agera som myndighetsutövare, att vara samhällsutvecklare och att fungera som demokratisk arena. Den samhällsservice som kommunen tillhandahåller kommuninvånarna är till största delen lagstadgad, samtidigt som kommuner i många fall själva har möjlighet att påverka hur samhällsservicen produceras samt vilken servicenivå som erbjuds i kommunen. Samhällsservicen finansieras i huvudsak med skatteintäkter, avgifter samt landskapsandelar.

I Figur 1 nedan illustreras de åländska kommunernas samlade skatteintäkter, landskapsandelar samt nettodriftskostnader. Nettodriftskostnaderna i kommunerna har ökat med cirka 25 miljoner under perioden 2012–2021, från cirka 130 miljoner till cirka 155 miljoner euro. Skatteintäkterna har under åren 2012 till 2016 ökat från cirka 85 miljoner till cirka 112 miljoner

¹ ÅFS 1991:73 (FördrS 65/1991)

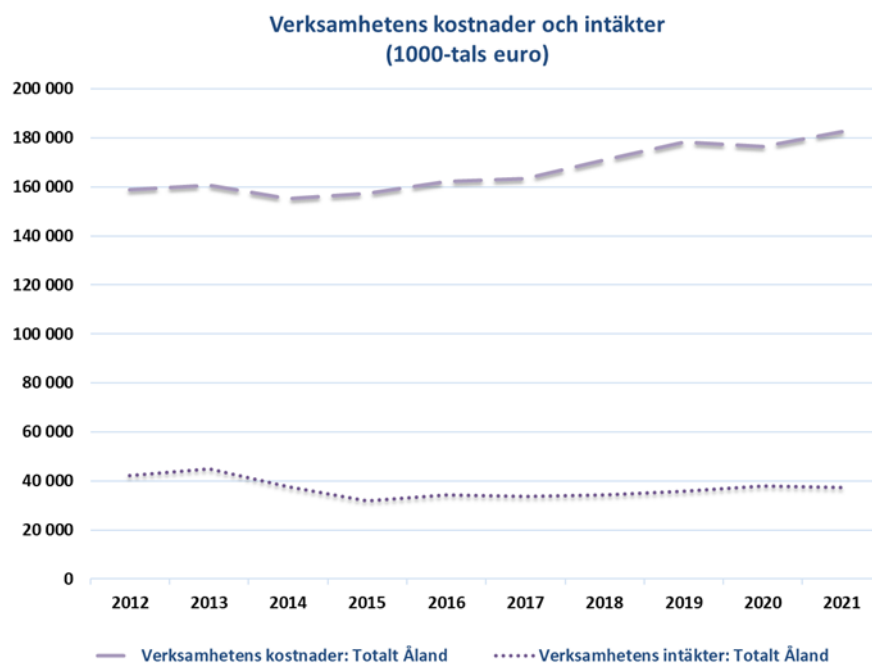
² Se till exempel GrUU 16/2014, GrUU 40/2014, GrUU 15/2020 och GrUU 17/2021

euro, det vill säga cirka 27 miljoner euro, för att sedan variera mellan cirka 105 och 120 miljoner euro från 2016 till 2021. Landskapsandelarna har hållits på en rätt jämn nivå, knappa 40 miljoner, under hela perioden.



Figur 1 Kommunernas finansiering och nettodriftskostnader. Till landskapsandelarna räknas i detta sammanhang även kompensationer av olika slag samt övriga stöd som kommunerna bokför under landskapsandelar. (Hämtat från ÅSUB, kommunernas rapporterade ekonomiuppgifter)

Figur 2 belyser ytterligare de åländska kommunernas verksamhetskostnader och intäkter. Här syns att kostnaderna ökat från cirka 160 miljoner euro år 2012 till cirka 180 miljoner euro år 2021. Verksamhetsintäkterna har inte ökat under samma tidsperiod. Under åren 2012–2013 uppgick de till cirka 42–45 miljoner, för att sedan 2015 sjunka till dryga 32 miljoner euro. Från 2016 till 2021 har de sedan varierat på omkring 34–37 miljoner euro.

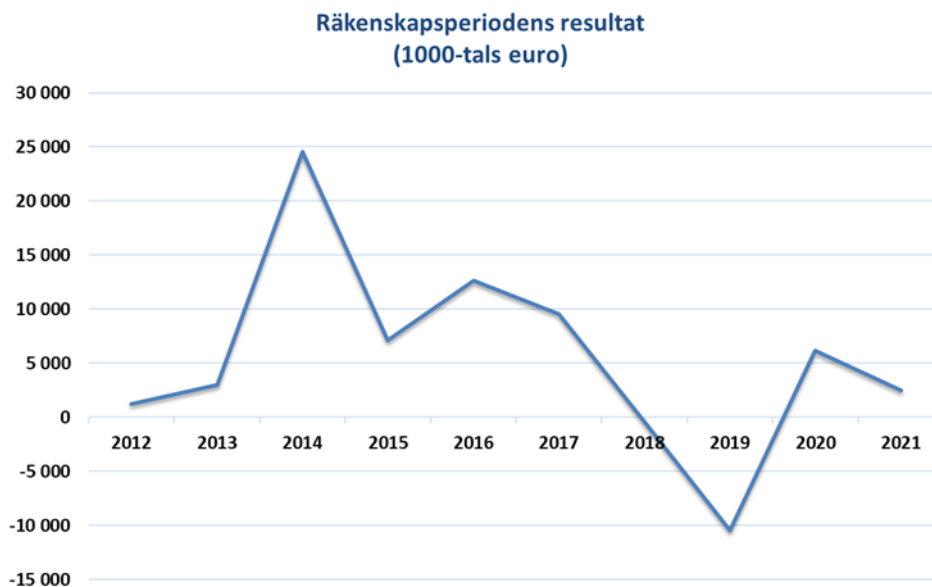


Figur 2 Kommunernas verksamhetskostnader och verksamhetsintäkter (Hämtat från ÅSUB, kommunernas rapporterade ekonomiuppgifter)

Figur 1 och 2 ovan visar att kostnaderna för kommunerna har ökat märkbart sedan 2015. Kommunernas skatteintäkter har i viss mån följt med i utvecklingen, under åren 2019–2021 ökade skatteintäkterna i snabbare takt än kostnaderna för samma period, medan intäkterna för åren 2017–2019 minskade samtidigt som kostnaderna ökade.

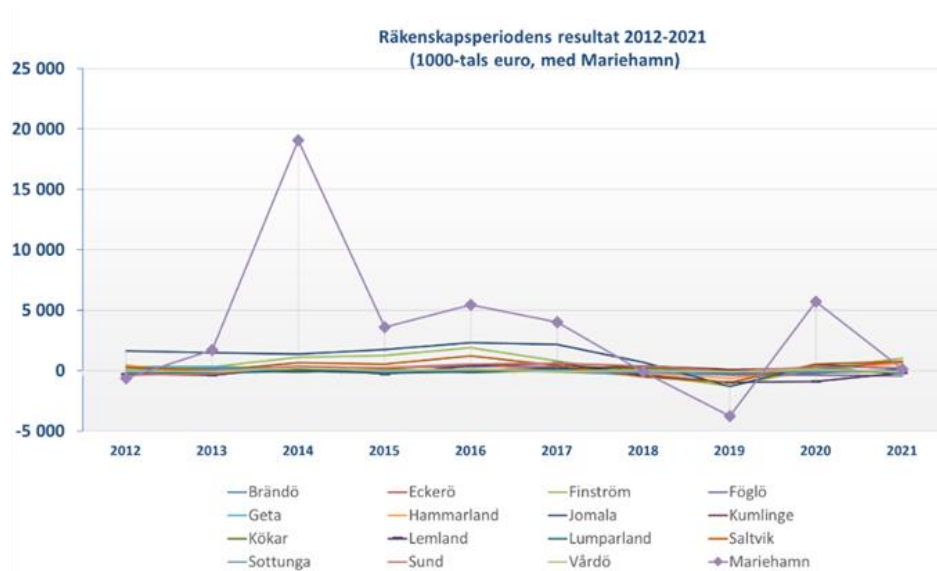
Att kostnader ökar för kommunerna kan bero på befolkningsökning och ökade lagkrav, men även på kommunernas egen nivå av serviceproduktion, investeringar och kostnadseffektivitet. Det kan konstateras att en kostnadsökning i samhället är normal i och med regelbunden allmän prishöjning på grund av inflation. Ett hållbarhetsgap mellan kostnader och intäkter uppstår om kostnaderna ökar snabbare än intäkterna.

Figur 3 nedan visar kommunernas resultat för åren 2012–2021. Kommunerna uppvisar summerat positiva resultat för åren 2012 till 2017, men under 2018 och 2019 har detta övergått till negativa resultat. För åren 2020 och 2021 är resultaten återigen positiva. Under 2014 gjorde kommunerna som helhet ett stort plus, vilket kan förklaras genom en kraftig stegring av skatteintäkter detta år (se figur 1).

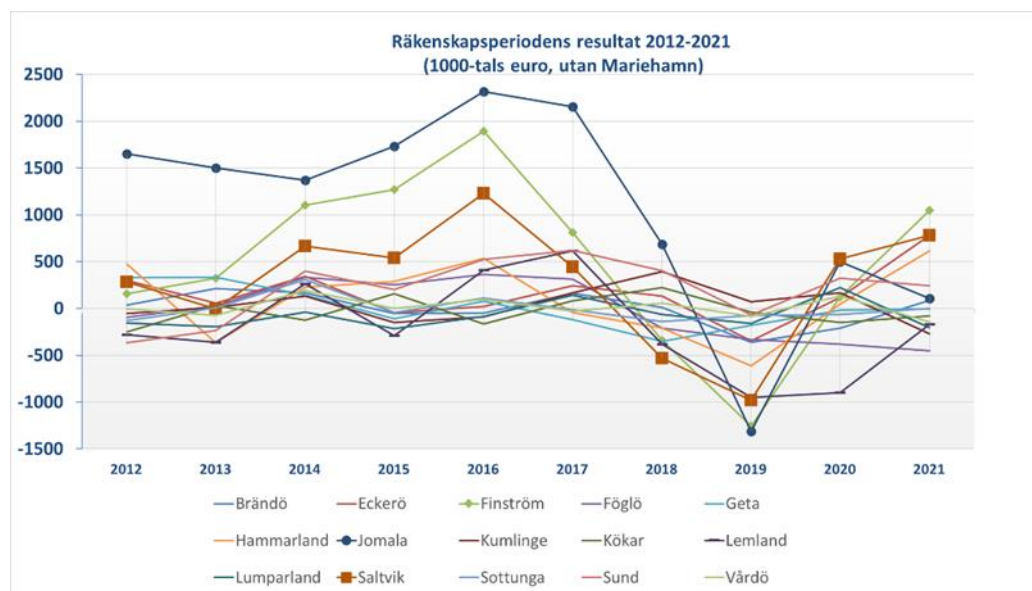


Figur 3 Kommunernas resultat för räkenskapsperioden (Hämtat från ÅSUB, kommunernas rapporterade ekonomiuppgifter)

Kommunernas förutsättningar sinsemellan skiljer sig mycket åt. Även om kommunalekonomin totalt sett för hela Åland inte är ansträngd, så kan vissa kommuners enskilda förutsättningar vara pressande. Detta illustreras i figur 4 nedan. Här syns att Mariehamns påverkan på de summerade nyckeltalen för hela Åland är stort. Figur 5 nedan belyser situationen utan Mariehamn. Trots de totalt sett positiva resultaten för åren 2010–2017 är flera kommuners resultat negativa.



Figur 4 Kommunernas resultat för räkenskapsperioden, alla kommuner redovisade (Hämtat från ÅSUB, kommunernas rapporterade ekonomiuppgifter)



Figur 5 Kommunernas resultat för räkenskapsperioden, alla kommuner förutom Mariehamn redovisade (Hämtat från ÅSUB, kommunernas rapporterade ekonomiuppgifter)

Bokslutet för 2020 och 2021 är påverkade av effekter av coronapandemin. Bokslutet 2020 kan ge intrycket av att kommunernas ekonomi förbättrades avsevärt från 2019 till 2020. Det summerade resultatet uppgick till cirka 6 miljoner euro, vilket är en ökning med cirka 16 miljoner jämfört med 2019. Det förbättrade resultatet för 2020 är positivt men beror sannolikt på tillfälligheter. Till exempel höjdes landskapsandelarna med cirka 5 miljoner euro från 2019 till 2020. Kommunernas andel av samfundsskatterna har också varit tillfälligt höjda under åren 2020 och 2021, vilket bidrar till att skatteintäkterna har ökat mycket (se figur 1). Därför bör inte allt för stora slutsatser dras av de två senaste årens resultat.

För att vidare belysa den ekonomiska situationen kan nämnas att två kommuner de senaste åren har ansökt om och beviljats likviditetsstöd i enlighet med den temporära landskapslagen (2021:63) om tillfälligt likviditetsstöd till

kommuner, som gällde under åren 2021 och 2022. Flera kommuner har också aviserat potentiella stödbehov i framtiden.

Till denna ekonomiska analys bakåt i tiden kan även läggas prognoser och analyser framåt. Ålands befolkning är ökande men medelåldern stiger. En stigande medelålder innebär att välfärdsproduktionen i genomsnitt kommer bli dyrare och den stigande medelåldern kommer högst sannolikt att påverka hela samhällets kostnader framåt, inte bara kommunernas.

Landskapsregeringens ekonomiska resurser för välfärden ser i nuläget inte ut att kompensera för de ökade kostnaderna, vilket påverkar möjligheten för finansiering av de stora verksamhetsområdena inom samhället: sjukvård, utbildningsverksamhet samt de verksamhetsområden som är ålagda kommunerna. Denna övergripande kostnadsökning samt risken för förhållandevis minskad finansiering kan påverka kommunernas ekonomi, och de kommuner som inte i nuläget har en tillräckligt stark ekonomi kommer drabbas hårdare än andra.

1.3 Behov av åtgärder

I föregående avsnitt konstateras att kommunernas intäkter på senare år har minskat, samtidigt som kostnaderna har ökat. Dessutom är de enskilda kommunernas sinsemellan olika förutsättningar väldigt stora. Flera av kommunerna visar negativa resultat för flera år. Framtidsutsikterna för den kommunala serviceproduktionen ser i nuläget inte ut att ge en kostnadsminskning.

Den åländska lagstiftningen definierar i dagsläget inte när en kommuns ekonomi är alltför ansträngd. Det finns heller inte någon formaliserad åtgärdsplan för vad som händer när en kommuns ekonomi blir så ansträngd att kommunen riskerar att ställas inför utmaningar när det gäller att finansiera den kommunala verksamheten och därmed tillgodose invånarnas rätt till lagstadgad service. En situation där en del av kommunerna inte längre har realistiska ekonomiska förutsättningar att fullgöra sina skyldigheter är inte osannolik inom en nära förestående framtid.

Landskapsregeringens ambition med lagförslaget är att bistå tryggheten av den åländska välfärden. Eftersom situationer kan uppstå där en kommuns ekonomi blir synnerligen ansträngd bör det finnas regler som dels definierar när ekonomin ska anses vara synnerligen ansträngd, dels anger vilka förfaranden som då ska gälla. I det sammanhanget ingår också ändringar i kommunindelningen som ett alternativ. I första hand ska de berörda kommunerna själva ta initiativ till och komma överens om de ändringar i kommunstrukturen som kan bli nödvändiga för att upprätthålla den lagstadgade servicen. I sista hand behöver det ändå finnas en möjlighet för landskapsregeringen att fatta tvingande beslut om att kommuner ska gå samman. Det bör dock ses som en sista utväg i en situation där det inte finns andra möjligheter att trygga invånarnas rätt till service.

2. Lagstiftningsbehörighet och gällande lagstiftning

2.1 Lagstiftningsbehörigheten

Med stöd av 18 § 4 punkten i självstyrelselagen har landskapet lagstiftningsbehörighet angående kommunindelning, kommunala val, kommunernas förvaltning, kommunernas tjänsteinnehavare, tjänstekollektivavtal för kommunernas anställda samt disciplinär bestraffning av kommunernas tjänsteinnehavare. Enligt självstyrelselagens 27 § 1 punkten har riket lagstiftningsbehörighet i fråga om stiftande, ändring och upphävande av grundlag samt avvikelser från grundlag.

I det här sammanhanget är grundlagens bestämmelser om kommunal självstyrelse centrala. Enligt 121 § 1 mom. i grundlagen är Finland indelat i kommuner, vilkas förvaltning ska grunda sig på självstyrelse för kommunens

invånare. Enligt paragrafens 2 mom. utfärdas bestämmelser om de allmänna grunderna för kommunernas förvaltning genom lag. Enligt 122 § 2 mom. i grundlagen utfärdas bestämmelser om grunderna för kommunindelning genom lag.

2.2 Bestämmelser om kommunernas ekonomi

De grundläggande bestämmelserna om kommunens ekonomi finns i kommunallagen. Kommunen ska varje år upprätta en budget för nästa kalenderår. Budgeten, som antas av fullmäktige, ska bland annat innehålla målen för kommunens verksamhet och ekonomi samt göras upp så att förutsättningarna för skötseln av kommunens uppgifter tryggas. Varje år ska också fullmäktige i samband med att budgeten antas godkänna en ekonomiplan för minst tre år, varav budgetåret är det första. Även ekonomiplanen ska innehålla målen för kommunens verksamhet och ekonomi samt göras upp så att förutsättningarna för skötseln av kommunens uppgifter tryggas. Senast i samband med att budgeten antas ska fullmäktige också fatta beslut om kommunens inkomst- och fastighetsskattesatser.

Räkenskapsperioden för en kommun är kalenderåret. För varje år ska ett bokslut göras upp, som ska överlämnas av styrelsen till fullmäktige före utgången av juni månad året efter räkenskapsperioden. Kommunen kan också göra upp ett koncernbokslut, det är dock inget strikt krav. Räkenskapsåret 2022 upprättade tre kommuner (Mariehamn, Jomala och Finström) bokslut för kommunkoncernen medan övriga kommuner endast upprättade bokslut för kommunen. I bokslutet ska förutom resultat- och balansräkning samt en översikt över budgetutfallet även ingå en verksamhetsberättelse. När verksamhetsberättelsen överlämnas till fullmäktige ska styrelsen föreslå åtgärder med anledning av räkenskapsperiodens resultat samt för att balansera ekonomin.

2.3 Bestämmelser om kommunindelning

Kommunstrukturlagen (2019:29) för Åland trädde i kraft den 1 maj 2019, och ersatte då den tidigare landskapslagen (1997:76) om tillämpning i landskapet Åland av vissa lagar om kommunindelning. Samtidigt trädde också landskapslagen (2019:28) om en reform av kommunstrukturen i kraft. Enligt den sistnämnda lagen skulle kommunstrukturen förändras från dagens sexton till fyra kommuner. Under den tid reformen skulle genomföras var det inte möjligt att ta initiativ till eller beslut om ändringar av kommunindelningen enligt kommunstrukturlagen. Innan några faktiska åtgärder aktualiserades upphävdes dock lagen den 1 juni 2021, samtidigt som kommunstrukturlagen ändrades så att det återigen blev möjligt att ta initiativ till andra förändringar av kommunindelningen.

Kommunstrukturlagen innehåller bestämmelser om mål och förutsättningar för ändring av kommunindelningen samt om förfarandet vid sådana ändringar. Enligt lagens 2 § är målet med en ändring av kommunindelningen en kommunstruktur som är livskraftig och enhetlig samt har en fungerande samhällsstruktur och stärker förutsättningarna för kommuninvånarnas självstyrelse. Målet är också att kommunen ska ha tillräckliga ekonomiska förutsättningar och personresurser för att ordna, producera och finansiera servicen för kommuninvånarna. En förutsättning för en ändring av kommunindelningen är att den främjar dessa mål samt förbättrar kommunens funktionsförmåga, service och levnadsförhållanden för invånarna i området, verksamhetsmöjligheter för näringarna i området eller samhällsstrukturens funktionsduglighet i området. Enligt lagen ska en kommun bestå av ett enda område som bildar en funktionell helhet, vilket ska tolkas som att kommuner som

går samman i regel ska ha en gemensam landgräns³. Landskapsregeringen kan bevilja undantag från denna regel, dock endast utgående från en särskild kommunindelningsutredning.

Utgångspunkten i lagen är att de kommuner som avser att gå samman tar initiativ till att ändra kommunindelningen och gör en gemensam framställning till landskapsregeringen. Landskapsregeringen kan dock på eget initiativ fatta beslut om att en särskild kommunindelningsutredning ska genomföras om ett ärendes omfattning, svårighetsgrad eller någon annan väsentlig orsak motiverar det. På samma grunder kan också ett sådant beslut fattas på initiativ av en enskild kommun eller om minst 20 procent av invånarna i en kommun gör en framställning om det. Landskapsregeringen kan emellertid bara fatta beslut om en ändring av kommunindelningen på framställning av fullmäktige i de berörda kommunerna. Om fullmäktige i en kommun som berörs av ändringen motsätter sig den, har landskapsregeringen ingen möjlighet enligt lagen att fatta beslut om en ändring av kommunindelningen. En framställning om ändring av kommunindelningen som görs av fullmäktige i alla berörda kommuner kan dock förkastas av landskapsregeringen om ändringen uppenbarligen skulle strida mot de förutsättningar för en ändring som anges i lagen.

Kommunstrukturlagen innehåller också bestämmelser om stöd vid ändringar av kommunindelningen. Landskapsregeringen betalar understöd till kommunerna för kostnaderna för en samgångsutredning. När det gäller en särskild kommunindelningsutredning betalas kostnaderna i sin helhet av landskapsregeringen. De nya kommuner som bildas med stöd av lagen har rätt till ett samgångsunderstöd, vars belopp bestäms utgående från den nya kommunens invånarantal. Om den nya kommunen bildas av två eller flera skärgårdskommuner har den dessutom rätt till ett skärgårdstillägg utöver samgångsunderstödet. Skärgårdstillägget är 60 procent av samgångsunderstödet belopp. Samgångsunderstödet betalas ut under fem år enligt en nedtrappningsmodell från 100 till 20 procent av beloppet. Under samma period har kommunen också rätt till ersättning för minskade landskapsandelar i det fall att ändringen av kommunindelningen leder till att landskapsandelarna för den nya kommunen blir lägre än det sammanräknade beloppet av landskapsandelarna för de kommuner som bildar den nya kommunen. Slutligen har kommunen möjlighet att beviljas ett särskilt understöd enligt prövning om det visar sig att de faktiska kostnaderna för att bilda den nya kommunen väsentligt överstiger den totala summan av stöd som kommunen annars får enligt lagen.

3. Utblick

3.1 Inledning

I Norden har man använt sig av varierande strategier för att hantera kommunal kapacitetsproblematik. Det finns gemensamma inslag, till exempel har alla länder aktivt strävat efter att minska antalet kommuner, men den totala reformbilden är unik för varje land. Av historiska orsaker uppfattas lösningar som mer eller mindre acceptabla. Det kan till exempelvis gälla acceptansen för att genomdriva kommunindelningsreformer mot kommunernas vilja, som tycks ha varit mycket större i Danmark än i resten av Norden.

3.1 Riket

Bestämmelser om kommuner som befinner sig i en speciellt svår ekonomisk ställning finns i rikets kommunallag (FFS 410/2015). Om vissa angivna förutsättningar uppfylls ska kommunen och staten tillsammans utreda

³ LF 21/2017–2018, s. 39

kommunens möjligheter att garantera sina invånare de tjänster som lagstiftningen kräver.

Ett utvärderingsförfarande kan inledas om någon av följande två förutsättningar uppfylls:

1. Kommunallagens balanskrav ska uppfyllas, vilket innebär att ekonomiplanen ska vara i balans eller visa överskott. Ett underskott i kommunens balansräkning ska täckas inom fyra år från ingången av det år som följer efter det att bokslutet fastställdes. Om underskottet inte täckts inom fyra år kan ett utvärderingsförfarande inledas.
2. Ett utvärderingsförfarande kan också inledas för kommuner som två år i följd haft tillräckligt stort underskott. För att detta ska inträffa ska underskottet i kommunens senaste koncernbokslut vara minst 1 000 euro per invånare och året innan minst 500 euro per invånare.

Utvärderingsförfarandet kan också inledas om följande fyra förutsättningar uppfylls samtidigt två år i följd:

1. förhållandet mellan årsbidraget och avskrivningarna i kommunens koncernresultaträkning är under 80 procent
2. kommunens inkomstskattesats är minst 2,0 procentenheter högre än den vägda genomsnittliga inkomstskattesatsen för alla kommuner
3. beloppet av lån och hyresansvar per invånare i kommunens koncernbokslut överskrider det genomsnittliga beloppet av lån och hyresansvar i alla kommuners koncernbokslut med minst 50 procent
4. koncernbokslutets kalkylmässiga låneskötselbidrag är under 0,8.

Förutom de ovanstående gränsvärdena som anger om kommunen befinner sig i en speciellt svår ekonomisk ställning, finns också mindre strikta gränsvärden (så kallade gula lampor eller varningslampor) angivna. Dessa är inte lagstadgade utan anges i propositionen⁴ till en ändring av kriterierna i kommunallagen. De leder således inte till ett utvärderingsförfarande, men indikerar att kommunen behöver ägna särskild uppmärksamhet åt att analysera sin ekonomi och dess utveckling.

Utredningen görs av en utvärderingsgrupp bestående av en representant för finansministeriet och en för kommunen samt en ordförande som ska vara oavhängig av kommunen och ministeriet. Gruppen lägger fram ett förslag med åtgärder som behövs för att garantera servicen till invånarna.

Fullmäktige i kommunen ska behandla gruppens åtgärdsförslag och delge finansministeriet beslutet om dem för eventuella fortsatta åtgärder. Utgående från gruppens åtgärdsförslag och fullmäktiges beslut avgör ministeriet om det i syfte att ändra kommunindelningen behövs en sådan särskild kommunindelningsutredning som avses i kommunstrukturlagen (FFS 1698/2009).

Även om en kommun uppfyller kriterierna för en speciellt svår ekonomisk ställning betyder det inte nödvändigtvis att ett utvärderingsförfarande inleds, utan finansministeriet kan använda sin prövningsrätt i frågan.

Bortsett från bestämmelserna som rör kommuner som befinner sig i en speciellt svår ekonomisk ställning är rikets regler om särskilda kommunindelningsutredningar i stort sett desamma som motsvarande åländsk lagstiftning. Förutom finansministeriet, kommunen eller 20 procent av invånarna i en kommun, kan en sådan utredning även initieras av utvärderingsgruppen när det gäller en kommun som befinner sig i en speciellt svår ekonomisk ställning.

Vid en särskild kommunindelningsutredning för en kommun som befinner sig i en speciellt svår ekonomisk ställning ska kommunindelningsut-

⁴ RP 280/2018, s. 6–7.

redaren för fullmäktige i de kommuner som deltar lägga fram ett förslag till en kommunsammanslagning samt till ett avtal om kommunsammanslagning. Om fullmäktige i alla berörda kommuner godkänner utredarens förslag, gör de en gemensam framställning till finansministeriet om en ändring i kommunindelningen i enlighet med utredarens förslag.

I det fall att någon av de berörda kommunernas fullmäktige inte godkänner förslaget kan statsrådet på framställning av kommunindelningsutredaren ändå fatta beslut om en ändring av kommunindelningen, om den är nödvändig för att trygga den lagstadgade servicen för invånarna i den kommun som befinner sig i en speciellt svår ekonomisk ställning och om förutsättningarna för en ändring enligt lagen för övrigt uppfylls.

Utvärderingsförfarandet har genomförts totalt 44 gånger under perioden 2007–2020. I fem kommuner har utvärderingsförfarandet gjorts två gånger. Utgående från boksluten för 2018 och 2019 fanns det sex kommuner som uppfyllde kriterierna för inledande av ett utvärderingsförfarande, för fem av dessa hade utvärderingsförfarandet inletts redan under 2017 eller 2019. För en kommuns del inleddes utvärderingsförfarandet 2020. I samtliga dessa kommuner uppfylldes kriteriet som beskriver underskottet per invånare. Inte i någon av kommunerna uppfylldes kriteriet med fyra nyckeltal för inledande av förfarandet. Därmed inleddes inget utvärderingsförfarande utgående från nyckeltalen för tillräcklig finansiering eller soliditet.

I två fall har finansministeriet utgående från utvärderingsgruppens åtgärdsförslag och kommunfullmäktiges beslut beslutat om en särskild kommunindelningsutredning som har lett till sammanslagning av kommuner. Ytterligare två processer har inletts där statsrådet har fattat beslut om sammanslagning av kommuner utan fullmäktiges godkännande. I det ena fallet hade den berörda kommunens ekonomi förbättrats efter utredningen och regeringen verkställde inte sammanslagningen. I det andra fallet upphävde Högsta förvaltningsdomstolen statsrådets beslut om tvångssammanslagning på överklagan av den berörda kommunen⁵. Domstolens huvudsakliga motivering till att upphäva beslutet var att den nära förestående social- och hälsovårdsreformen innebar att man inte med tillräcklig säkerhet kunde dra slutsatsen att den aktuella kommunen inte skulle kunna garantera sina invånare den lagstadgade servicen.

3.2 Sverige

I den svenska kommunallagstiftningen finns bestämmelser om god ekonomisk hushållning. Det så kallade balanskravet innebär att intäkterna ska överstiga kostnaderna samt att om ett negativt resultat uppstår bör detta åtgärdas inom tre år. Med hänvisning till grundlagsstadgandet om kommunalt självstyre finns det trots det legala kravet om god ekonomisk hushållning ingen laglig grund för att tvångsomhänderta kommuner. Att försätta en kommun i konkurs är inte heller möjligt eftersom skattebasen kvarstår.

I kommunallagen finns krav på kommunerna att upprätta treåriga ekonomiska planer som komplement till sina ordinarie årsbudgetar i syftet är att underlätta strukturella åtgärder som är nödvändiga för att uppnå balans i ekonomin. Det finns också ett utjämningsystem, som i viss utsträckning omfördelar medel mellan kommuner med hög respektive låg skattekraft och höga respektive låga strukturella kostnader. Utjämningsystemet motiveras med att det ska ge alla kommuner likvärdiga ekonomiska förutsättningar.

Fullmäktige ska besluta om riktlinjer för god ekonomisk hushållning för kommunen eller regionen. För verksamheten ska anges mål och riktlinjer som är av betydelse för en god ekonomisk hushållning. För ekonomin ska anges de finansiella mål som är av betydelse för en god ekonomisk

⁵ HFD 2016:187

hushållning. En delårsrapport ska behandlas varje år av fullmäktige, och revisorer ska kontrollera denna samt årsbokslutet, och se till att verksamhetens och budgetens mål uppfylls.

Svenska kommuner har även möjlighet att reservera medel för sämre tider. Kommuner och regioner får till en resultatutjämningsreserv reservera medel som får användas för att utjämna intäkter över en konjunkturcykel. Reservering får göras med högst ett belopp som motsvarar det lägsta av antingen den del av årets resultat eller den del av årets resultat efter balanskravsjusteringar, som överstiger

1. en procent av summan av skatteintäkter samt generella statsbidrag och kommunalekonomisk utjämning, eller
2. två procent av summan av skatteintäkter samt generella statsbidrag och kommunalekonomisk utjämning, om kommunen eller regionen har ett negativt eget kapital, inklusive ansvarsförbindelsen för pensionsförpliktelser.

Kommuner och regioner ska upprätta budgeten så att intäkterna överstiger kostnaderna. Undantag från detta får göras i den utsträckning som medel från resultatutjämningsreserven tas i anspråk eller om det finns synnerliga skäl. I budgeten ska skattesatsen och anslagen anges.

Av budgeten ska det vidare framgå hur verksamheten ska finansieras och hur den ekonomiska ställningen beräknas vara vid budgetårets slut. De finansiella mål som är av betydelse för en god ekonomisk hushållning ska anges. Budgeten ska även innehålla en plan för verksamheten under budgetåret. I planen ska det anges mål och riktlinjer som är av betydelse för en god ekonomisk hushållning. Budgeten ska också innehålla en plan för ekonomin för en period av tre år. Om balanskravsresultatet för ett visst räkenskapsår är negativt, ska det regleras under de närmast följande tre åren. Fullmäktige ska anta en åtgärdsplan för hur regleringen ska ske. Beslut om reglering ska fattas senast i budgeten det tredje året efter det år då det negativa balanskravsresultatet uppkom. Fullmäktige får besluta att en reglering av ett negativt balanskravsresultat inte ska göras om det finns synnerliga skäl

I februari 2020 offentliggjorde den svenska regeringen slutbetänkandet för en stor kommunutredning. Den är utförd av en parlamentariskt sammansatt kommitté i syfte att utarbeta en strategi för att stärka kommunernas kapacitet att fullgöra sina uppgifter och hantera sina utmaningar. Kommittén gavs även i uppdrag att utreda förutsättningarna för att ge kommunerna generella möjligheter till avtalssamverkan. Utredningen befäste snarare vikten av kommunalt självstyre och öppnade inte för exempelvis tvångssammanslagningar. Däremot belystes vikten av interkommunalt samarbete inom ett brett register av verksamheter som en positiv faktor för den kommunala ekonomin. Det konstaterades också att större kommuner ofrånkomligen ger robustare ekonomiska förutsättningar. Där måste en avvägning göras kring vad som är en lagom storlek på en kommun i relation till andra faktorer som administrativ effektivitet och lokaldemokrati.

3.3 Norge

Norge har på kommunområdet liksom Finland genomlevt flera olika utvecklingsfaser och varierande reformstrategier under 2000-talet. Mellan 2014 och 2017 genomfördes en kommunreform där 119 kommuner slogs samman och bildade 47 nya, vilket var den största förändringen i norsk kommunstruktur sedan 1960-talet. Det gav en minskning av antalet kommuner med 17 procent, till totalt 356 jämfört med de 428 som var verksamma innan reformen inleddes. Fortfarande har dock hälften av kommunerna under 5 000 invånare och fler än 120 kommuner har färre än 3 000 invånare. De minsta kommunerna har mycket större utmaningar till följd av en åldrande befolkning än

centrumkommunerna som i stället växer. Detta i kombination med ökade krav på kommunernas verksamheter gör att förutsättningarna för olika kommuner att utföra sina lagstadgade uppdrag skiljer sig mycket åt.

I december 2017 fattades beslut om att alla kommunsammanslagningar mellan 2017 och 2021 ska bygga på frivillighet och lokala initiativ. Detta uppmuntras från statligt håll genom att större ekonomiska verkkningsmedel tillförs sammanslagningar som sker under samma period. Det rör sig om ett engångsbelopp tänkt att täcka de direkta kostnaderna för sammanslagning, ett ersättningsbelopp som betalas ut över en längre period i syfte att ersätta andra förlorade statliga bidrag som effekt av sammanslagningen, ett tillskott till vissa större orter av regional betydelse samt ett direkt bidrag för kostnader kopplat till kommuners utredningsarbete inför sammanslagningar.

I Norge är kommunerna i stor utsträckning beroende av statsbidrag och norska kommuners beskattningsrätt är begränsad med ett fastställt skattetak på knappt 12 procent. Kommunerna har utöver det möjlighet att ta ut fastighetsavgift. Norge har ett kombinerat inkomst- och kostnadsutjämningsssystem som kompletteras med regionalpolitiska tillägg.

Den funktion som mest konkret svarar mot problem med kommunal ekonomi och servicenivå är Register om betinget godkjenning og kontroll (ROBEK). Den norska kommunallagen kräver att ministeriet kontrollerar kommuner som är i ekonomisk obalans och ROBEK är ett register över sådana kommuner. Det handlar rent konkret om kommuner där underskott har noterats i antingen finansplanen, årsbudgeten eller årsredovisningen. Kommuner som inte fattar beslut om årliga budgetar, ekonomiska planer eller årsbokslut inom de tidsfrister som fastställs i lagen uppfyller också kriterierna för registrering.

Kommuner som är registrerade i ROBEK får sina årsbudgetar kontrollerade av departementet som också ska godkänna beslut om att uppta lån eller ingående av avtal där kostnadsbördan kan medföra utgifter utöver de nästkommande fyra budgetåren. Sådana avtal anses inte giltiga innan de har godkänts av departementet. Beroende på vilken typ av kommun det rör sig om enligt den norska kategoriseringen utförs detta antingen genom en så kallad fylkesmann (en slags landskapsdirektör som agerar å departementets vägnar) eller direkt av departementet. Kommuner som är registrerade i ROBEK är skyldiga att fastställa en åtgärdsplan som säkrar att ekonomin åter balanseras. Registrering medför också krav på hur de statliga bidrag kommunerna upptar från staten används – syftet ska vara att skyndsamt åtgärda de ekonomiska underskotten.

Inom vissa verksamhetsområden har staten befogenhet att påtvinga samarbete mellan olika kommuner, när en kommun inte är i stånd att utföra sina uppgifter på egen hand. Det gäller vissa delar inom rättsområdena hälsa- och omsorg, folkhälsa, planering och byggande samt brand- och explosionskydd. I praktiken används dock dessa bestämmelser i ytterst begränsad omfattning.

3.4 Danmark

Danmark genomförde 2007 en omfattande kommunreform som var ofrivillig och snabb, cirka två och ett halvt år från politisk uppgörelse till verkställd reform. Kommunerna tilldelades nya lagstadgade uppgifter och antalet kommuner minskade från 271 till 98. Reformen innebar en omfattande omfördelning av ansvaret mellan förvaltningsnivåerna och bestod också i nedläggning av de tidigare tretton amtskommunerna (motsvarade län/regioner) och inrättandet av fem nya regioner med sjukvårdsansvar.

När det gäller den kommunala ekonomin visar studier att kommunsammanslagningarna ökade kommunernas ekonomiska styrningskapacitet och att kommunerna generellt sett förbättrade sina driftsresultat. De danska

kommunerna har ett mindre självbestämmande än exempelvis de finländska och svenska, och de är i högre grad beroende av staten när det gäller den egna försörjningen. Det större statliga inflytandet minskar risken för att kommuner hamnar i ekonomisk obalans på eget bevåg, men innebär också ett mindre kommunalt självstyre med lägre beskattningsrätt.

Ministeriet kan efterfråga uppgifter och fatta enskilda beslut relaterade till kommunernas budget och räkenskaper om den årliga revisionen visar på anmärkningar. Man har också rätt att fatta beslut om kommunernas rätt att uppta lån eller andra ekonomiska förpliktelser som sträcker sig så långt att kommuner inte får göra detta utan tillåtelse när det gäller skattefinansierad verksamhet. För tillsyn av kommuner ansvarar den så kallade Ankestyrelsen som själva avgör om ett tillsynsärende ska upprättas. Beroende på ett ärendes natur och omständigheter kan Ankestyrelsen exempelvis begära in uppgifter, belägga kommuner med tidsfrister eller rekommendationer och upphäva kommunala beslut som strider mot gällande lag. Det finns också ett sanktionssystem som gäller både storleken på de kommunala utgifterna och nivån på skattesatsen.

3.5 Island

Den isländska kommunallagen är den enda nordiska kommunallagen där man beaktat exceptionella situationer. Dessa regler är i första hand inte utformade för kommuner i ekonomisk obalans. Mest troligt är att bestämmelserna existerar med naturkatastrofer i åtanke, men kan enligt ordalydelsen också tillämpas på andra nödsituationer. Enligt lagen kan det statliga ministeriet ge fullmäktige och lämpliga nämnder i en grannkommun i uppgift att sköta en kommuns förvaltning om kommunfullmäktige anses oförmögat att fungera i en nödsituation. Ministeriet kan dessutom genom förordning utse ett särskilt organ som ska sörja för ett funktionsodugligt fullmäktiges och en funktionsoduglig nämnds uppgifter.

4. Överväganden

De åländska kommunernas ekonomiska förutsättningar att bedriva sin verksamhet har under de senaste åren försämrats. Detta som effekt av en generell utveckling av högre kostnader och lägre intäkter. Dessutom är de enskilda kommunernas förutsättningar väldigt olika. Flera av kommunerna har under flera år visat negativa resultat. En kommun kan inte gå i konkurs, men kan likväl ha svårt att klara sin ekonomi. En sådan situation kan leda till att kommunen får problem med att upprätthålla den lagstadgade servicen till invånarna. Det finns därför behov av mekanismer för att dels definiera vilka kommuner som har en synnerligen ansträngd ekonomi, dels skapa ett förfarande för att hantera en kommun i en sådan situation.

Landskapsregeringen föreslår därför ny landskapslagstiftning för att reglera situationer med kommuner som har en synnerligen ansträngd ekonomi. Syftet är att på ett förutsägbart sätt säkra den kommunala serviceproduktionen för invånarna på Åland. Utgångspunkten för förslaget är fortsättningsvis ett starkt kommunalt självbestämmande, där kommunernas uppdrag är att producera lagstadgad service för de boende i kommunen.

I lagstiftningen bör det finnas en tydlig avgränsning för när en kommuns ekonomi definieras som synnerligen ansträngd. Det behöver också finnas en reglerad process för att hantera en sådan situation och därigenom garantera invånarna den service de enligt lag har rätt till. Syftet med processen ska vara att bistå kommunerna att analysera ekonomin och verksamhetsförutsättningarna samt att tillsammans åstadkomma förbättringsförslag. Vid det fall att förbättringsförslagen inte ger önskad effekt bör nästa steg i processen utgöras av en särskild kommunindelingsutredning enligt kommunstrukturlagen. Målsättningen ska ändå i första hand vara att den enskilda kommunen om

möjligt själv ska fortsätta ansvara för den lagstadgade servicen till invånarna. En kommunindelingsutredning är en resurskrävande process, både för kommunerna och landskapet, och bör därför undvikas om inte de aktuella kommunerna själva har ambitionen att gå samman. Det kan dock uppstå situationer där det krävs att landskapsregeringen tar initiativet till en kommunindelingsutredning när en kommun har en synnerligen ansträngd ekonomi. Som ett potentiellt sista steg bör landskapsregeringen även ha möjlighet att fatta tvingande beslut om ändringar av kommunstrukturen. Utan en sådan möjlighet finns risken för att en kommun som inte kommer till rätta med sin ansträngda ekonomi hamnar i en situation där det ena utvärderingsförfarandet avlöser det andra. En sådan situation kan till exempel uppstå om kommunen inte kan komma överens med någon annan kommun om ett samgående. Målsättningen med detta är att säkra en god och trygg serviceproduktion för alla Ålands invånare. Det är således bara om det är den enda möjligheten att trygga invånarnas rätt till service som det ska vara möjligt att fatta beslut om att kommuner ska gå samman trots att fullmäktige i någon av kommunerna motsätter sig det.

Med hänvisning till den här avsedda lagstiftningens nära koppling till grundlagens bestämmelser om kommunal självstyrelse och de medborgerliga rättigheterna har landskapsregeringen valt att utforma lagförslaget på ett sätt som på ett principiellt plan ligger nära motsvarande rikslagstiftning.

Som ett komplement till den här föreslagna lagstiftningen planerar landskapsregeringen att utarbeta ett lagförslag om tillfälligt likviditetsstöd till kommuner med synnerligen ansträngd ekonomi. Utformningen av stödet kommer att likna det tillfälliga likviditetsstöd som tillämpades 2021–2022, dock är avsikten att lagen ska ställa högre krav på att kommunen i första hand söker andra lösningar för att finansiera sin verksamhet. Syftet med stödet är att det ska vara en sista utväg för att undvika en situation där kommunen under den tid utvärderingsförfarandet pågår inte kan trygga invånarnas rätt till lagstadgad service.

5. Landskapsregeringens förslag

5.1. Förslaget i korthet

Med utgångspunkt i den kommunala självstyrelsen är det i första hand kommunerna själva som fattar beslut om kommunala angelägenheter och styr sin ekonomi. Om en situation uppstår där en kommun har en synnerligen ansträngd ekonomi syftar åtgärderna i förslaget till att kommunen bereds möjlighet att inom sina egna organ besluta om eventuella åtgärder för att kunna upprätthålla sin lagstadgade serviceproduktion.

Först i sista hand kan det bli aktuellt att göra förändringar i kommunstrukturen. För att detta faktiskt ska leda till förändring av förutsättningarna för kommunmedlemmarna är det ändamålsenligt att de nya kommunala enheter som uppstår inom ramen för detta regelverk syftar till bärkraftighet.

Det föreslagna utvärderingsförfarandet initieras när ekonomin i en kommun uppfyller de i lagen angivna förutsättningarna. Detta sker på basen av en årlig nyckeltalsuppföljning utifrån publicerade bokslutsuppgifter. Utvärderingsförfarandet syftar till att analysera kommunens ekonomi och verksamhetsförutsättningar samt att identifiera möjliga åtgärder som kan förändra utvecklingen i den kommunala ekonomin och därmed säkra möjligheten till fortsatt kommunal serviceproduktion över tid. Under utvärderingsförfarandet begränsas kommunens möjligheter att inleda nya större investeringar.

Utvärderingsförfarandet utmynnar i att en utvärderingsrapport tillställs kommunfullmäktige och landskapsregeringen. Fullmäktige fattar beslut om genomförande av de åtgärder som ingår i rapporten. Beslut och genomfö-

rande av åtgärderna rapporteras tillbaka till landskapsregeringen. Kommunen ska inom viss tid visa att de vidtagna åtgärderna har haft avsedd effekt.

I det fall åtgärderna inte haft avsedd effekt eller om bedömningen under utvärderingsförfarandet är att det saknas möjlighet att rädda kommunens ekonomi, kan landskapsregeringen fatta beslut om att inleda en särskild kommunindelningsutredning i enlighet med kommunstrukturlagen.

Kommunindelningsutredningen kan leda till ändringar i kommunstrukturen, genom att en ny konstellation bestående av två eller flera tidigare kommuner bedöms bli en bärkraftig kommunal enhet. Ramar för hur en ny kommun sätts samman finns i kommunstrukturlagen, inklusive de stöd som utgår vid en kommunsamgång. En förändring av kommunstrukturen kan i detta skede även under vissa förutsättningar ske utan berörda kommuners godkännande.

5.2. Definitionen av en synnerligen ansträngd ekonomi

Syftet med att skapa en tydlig definition av en synnerligen ansträngd ekonomi är också att bistå kommunerna i arbetet med den ekonomiska analysen samt att skapa en gemensam utgångspunkt när det gäller vad som kan anses vara en tillräcklig nivå på ekonomin. Vilken nivå på ekonomin som är tillräcklig för den enskilda kommunen är dock inte en okomplicerad fråga. Därför poängteras att den föreslagna definitionen inte i sig är en fullständig analys av en kommuns ekonomiska situation. I de fall där en mer heltäckande analys behöver göras för att få en djupgående bild över kommunens situation, sker det genom det föreslagna utvärderingsförfarandet.

Landskapsregeringens målsättning är att kriterierna för att definiera när en ekonomi är synnerligen ansträngd ska vara så tydliga och enkla som möjligt. En utgångspunkt i formuleringen av kriterierna har varit att undvika att inskränka den kommunala självstyrelsen, samtidigt som kommuninvånarnas rätt till service måste beaktas. Med den utgångspunkten skulle alltför hårda och komplicerade kriterier kunna ses som ett för stort ingrepp i det kommunala självbestämmandet, medan alltför milda och begränsade kriterier å andra sidan inte i tillräcklig grad ser till kommuninvånarens bästa. En annan premis har varit att inte göra själva förfarandet för komplicerat, trots att en kommuns ekonomi är så komplex att ett visst antal parametrar ändå måste beaktas. Slutligen har det också varit viktigt att de uppgifter som utgör grund för kriterierna ska vara lättillgängliga.

Utifrån dessa målsättningar föreslår landskapsregeringen att ekonomiska nyckeltal ska utgöra grund för bedömningen av en kommuns ekonomiska situation. Landskapsregeringen gav i början av 2020 Ålands statistik- och utredningsbyrå (ÅSUB) i uppdrag att utreda olika parametrar som skulle kunna användas i detta sammanhang. Med utgångspunkt i ÅSUBs pm⁶ föreslår landskapsregeringen att tre nyckeltal ska ligga till grund för definitionen av en synnerligen ansträngd ekonomi. De föreslagna nyckeltalen är sådana som framgår av kommunens bokslut. Enligt förslaget ska ett av nyckeltalen utgöra ett enskilt kriterium medan de två andra nyckeltalen tillsammans ska beaktas som ett kriterium. När det gäller nyckeltalen i det sistnämnda kriteriet används uppgifterna för kommunkoncernen i det fall att kommunen i fråga gör upp koncernbokslut. Ekonomin definieras som synnerligen ansträngd om minst ett av kriterierna uppfylls. De nyckeltal som föreslås är följande:

⁶ Definition och nyckeltal för kommuner i svår ekonomisk ställning – en jämförelse av den svenska och finländska lagstiftningen samt förslag till system för Åland, Ålands statistik- och utredningsbyrå, Översikter och indikatorer 2020:2

1. Ackumulerat överskott/underskott i balansräkningen, inklusive avskrivningsdifferenser och reserveringar
2. Årsbidrag i förhållande till avskrivningar i resultaträkningen
3. Soliditetsgrad

Nyckeltal 1 anger om kommunen har ett ackumulerat underskott eller inte. Kriteriet för en synnerligen ansträngd ekonomi uppfylls om det ackumulerade underskottet kvarstår under tre år i följd. Om en kommun inte har ett ackumulerat överskott kan det ses som ett tecken på att kommunens ekonomi inte räcker till för att sköta samhällsservicen. Ett ackumulerat underskott uppstår om kommunens resultat under en lång tid inte visat tillräckligt positivt, vilket leder till att de negativa resultaten ackumuleras till ett underskott. Förenklat sett har kostnaderna för samhällsservicen och kommunens åtaganden under en längre tid överstigit intäkterna. Därför är det motiverat att detta nyckeltal utgör ett enskilt kriterium som visar att ekonomin är synnerligen ansträngd och att kommunen därmed inte längre kan garantera servicen till kommuninvånarna.

Nyckeltal 2 anger om kommunens årsbidrag täcker avskrivningarna, vilket i stort sett visar kommunens resultat. Kriteriet för en synnerligen ansträngd ekonomi uppfylls om nyckeltalet i medeltal för de tre senaste åren visar under 100 procent. Det innebär att årsbidraget inte räcker till avskrivningarna, det vill säga inte täcker förslitningen på befintliga tillgångar och uppbyggnad av eget kassaflöde för framtida investeringar. Eftersom årsbidraget i en kommun kan vara volatilt används inte nyckeltalet för ett enskilt år som kriterium, utan ett medeltal för tre år.

Nyckeltal 3 anger kommunens långsiktiga betalningsförmåga. Soliditetsgraden beräknas genom att dividera det egna kapitalet med balansomslutningen, vilken utgörs av summan av eget kapital och skulder. På det viset bedöms också kommunens lånegrad. En tillräcklig soliditetsgrad anses ligga över 50 procent, det vill säga att det egna kapitalet ska utgöra minst 50 procent av det totala kapitalet.

Nyckeltal 2 och 3 hör ihop. En kommun som har god soliditet och ett årsbidrag som täcker avskrivningarna har en ekonomi som är stark och livskraftig. Skulle årsbidragen några år minska kan kommunen åtgärda detta genom exempelvis ökade lån för att säkra sin likviditet. I ett skede där en kommun har varit tvungen att låna så mycket att soliditetsgraden understiger 50 procent, samtidigt som årsbidraget inte längre täcker avskrivningarna, hotas dock kommunens ekonomi och därmed också kapaciteten att producera samhällsservice. Detta eftersom resultatet inte räcker till, samtidigt som bedömningen är att kommunens lånegrad är för hög. Kriteriet för en synnerligen ansträngd ekonomi uppfylls om de båda nyckeltalens gränsvärden underskrids två år i följd.

Landskapsregeringen har valt att inte ange några mindre strikta gränsvärden för nyckeltalen motsvarande de så kallade varningslampor som finns i riket. Dessa skulle i så fall enbart vara riktgivande och inte leda till några formella åtgärder utan endast fungera som en indikation på att kommunens ekonomi riskerar att bli synnerligen ansträngd. I det läget är kommunen med all säkerhet redan medveten om sin ekonomiska situation och vidtar de åtgärder som är nödvändiga. Det finns inget som hindrar att kommunerna själva sätter upp mindre strikta gränsvärden och bestämmer hur den egna ekonomin ska hanteras när de underskrids.

5.3. Utvärderingsförfarande

Enligt förslaget inleds ett utvärderingsförfarande när en kommun uppfyller minst ett av de två kriterier som anges i lagen. Kommunen och landskapsregeringen ska tillsammans utreda vilka möjligheter kommunen har att

tillgodose de tjänster som lagstiftningen kräver och att agera för att trygga förutsättningarna för fortsatt serviceproduktion.

Beslutet om att ett utvärderingsförfarande ska inledas kommer inte att vara frågan om någon prövning från landskapsregeringens sida, utan förfarandet är en direkt följd av bestämmelserna i lagen och av de uppgifter som ingår i kommunens eller kommunkoncernens bokslut. I vissa fall kan det tänkas att kommunens ekonomiska situation har uppkommit genom att tillfälliga omständigheter har gjort att kriterierna i lagen uppfylls. Även i dessa fall inleds alltså ett utvärderingsförfarande, ett förfarande som då sannolikt kommer att visa att de ekonomiska problemen är av övergående art samt att inga eller ett fåtal åtgärder behöver vidtas. Därvid stannar processen.

Utvärderingen görs av en utvärderingsgrupp där en av medlemmarna utses av landskapsregeringen och en av kommunen. Efter att ha hört kommunen utser landskapsregeringen en oberoende person till ordförande. Landskapsregeringen ansvarar också för att det finns en modell för utvärderingen medan kommunens roll är att producera de uppgifter som behövs för att genomföra analysen av ekonomin samt komma fram till möjliga lösningar på den uppkomna situationen. Utvärderingsförfarandet kommer således att kräva mer av kommunens resurser än enbart representanten i utvärderingsgruppen. Utvärderingsgruppens roll är främst att sammanställa den ekonomiska analysen samt formulera de åtgärdsförslag som den utmynnar i till en rapport. Hela utvärderingsförfarandet kan komma att pågå under en period på drygt ett år beroende på utvärderingens komplexitet.

Under den tid utvärderingsförfarandet pågår begränsas kommunens möjligheter att fatta beslut om större investeringar i byggnader. Förslaget motiveras av att det inte bör vara möjligt för en kommun med synnerligen ansträngd ekonomi att inleda investeringar med avseende på en framtida eventuell samgång med andra kommuner. Om det senare sker en ändring av kommunindelningen kan det visa sig att placeringen av till exempel en ny skola eller ett nytt äldreboende är oändamålsenlig för den nya kommunen. En begränsning av kommunens investeringar under förfarandet underlättar också för utvärderingsgruppen att göra en korrekt analys av kommunens ekonomi. Begränsningen ska enbart gälla investeringar som förutsätter att kommunen ökar sin lånebörda. Investeringar som avses är exempelvis byggande eller köp av anläggningar. Däremot omfattas investeringar som bland annat hänför sig till årligt underhåll av byggnader inte av begränsningen. Enligt förslaget ska landskapsregeringen också kunna bevilja dispens när det gäller investeringar som är nödvändiga för att upprätthålla den lagstadgade servicen för invånarna.

Utvärderingsgruppens arbete utmynnar i ett förslag med åtgärder som kommunen behöver vidta för att garantera servicen till kommuninvånarna och en bedömning av hur lång tid som behövs för att genomföra åtgärderna. Fullmäktige behandlar därefter åtgärdsförslaget och delger landskapsregeringen de beslut som fattas och eventuella fortsatta åtgärder. Det är dock rimligt att anta att kommunen i många fall redan före utvärderingsförfarandet har vidtagit de åtgärder som har varit möjliga för att upprätthålla servicen.

Utgående från utvärderingsgruppens åtgärdsförslag och fullmäktiges efterföljande beslut avgör landskapsregeringen om en ändring av kommunindelningen bör komma i fråga, varvid en särskild kommunindelningsutredning som avses i kommunstrukturlagen aktualiseras. Till skillnad från beslutet om inledande av utvärderingsförfarandet fattar landskapsregeringen beslut om behovet av en särskild kommunindelningsutredning baserat på en prövning av det enskilda fallet.

5.4. Ändring av kommunindelningen

I kommunstrukturlagens 4 kap. finns bestämmelser om särskilda kommunindelningsutredningar. En sådan utredning kan under vissa angivna förutsättningar initieras av landskapsregeringen, en enskild kommun eller av 20 procent av de röstberättigade invånarna i en kommun. De förutsättningar som anges är om ett ärendes omfattning, svårighetsgrad eller någon annan väsentlig orsak motiverar det. Det är således redan enligt gällande lag möjligt att inleda en särskild kommunindelningsutredning i ett fall där kommunen har sådana ekonomiska svårigheter att den lagstadgade servicen inte längre kan garanteras. Landskapsregeringen föreslår att även den utvärderingsgrupp som avses i den föreslagna landskapslagen om ett utvärderingsförfarande för kommuner med synnerligen ansträngd ekonomi ska kunna initiera en särskild kommunindelningsutredning. Det är dock alltid landskapsregeringen som fattar beslutet om att en sådan utredning ska inledas.

När landskapsregeringen har fattat beslut om att en särskild kommunindelningsutredning ska utföras har alla kommuner en skyldighet att medverka i utredningen. Om kommunindelningsutredaren utgående från utredningen anser att det är nödvändigt att ändra kommunindelningen ska utredaren lägga fram ett förslag till kommunsammanslagning samt till avtal om kommunsammanslagning för fullmäktige i de berörda kommunerna. Det kan handla om sammanslagning av den kommun som har en synnerligen ansträngd ekonomi med en redan befintlig kommun. Det kan också handla om delning av området för den kommun som har en synnerligen ansträngd ekonomi mellan två eller flera befintliga kommuner, eller att en del av kommunen överförs till en annan kommun. Det kan också bli fråga om att fler än två kommuner slås samman.

Om fullmäktige i de berörda kommunerna godkänner utredarens förslag gör kommunerna en gemensam framställning till landskapsregeringen om en ändring i kommunindelningen i enlighet med utredarens förslag. Landskapsregeringen kan därefter fatta beslut om ändringen förutsatt att den inte uppenbarligen strider mot förutsättningarna för en ändring enligt kommunstrukturlagen.

Om fullmäktige i någon av de berörda kommunerna inte godkänner förslaget ska utredaren enligt lagens nu gällande lydelse lämna förslaget och kommunernas utlåtanden till landskapsregeringen. I den situationen finns det för närvarande ingen möjlighet för landskapsregeringen att fatta beslut om ändringar i kommunindelningen. Landskapsregeringen föreslår att en sådan möjlighet införs. Enligt förslaget ska landskapsregeringen på framställning av kommunindelningsutredaren kunna fatta beslut om en ändring i kommunindelningen för en kommun som har en synnerligen ansträngd ekonomi trots motstånd från fullmäktige i den eller de kommuner som berörs av ändringen, om ändringen är nödvändig för att trygga den lagstadgade servicen för invånarna i den kommun som har synnerligen ansträngd ekonomi och om förutsättningarna för en ändring i kommunindelningen enligt kommunstrukturlagen för övrigt uppfylls.

6. Förhållande till grundlagen

Både förslaget om en landskapslag om ett förfarande för kommuner med synnerligen ansträngd ekonomi och den föreslagna ändringen av kommunstrukturlagen har ett innehåll som anknyter till grundlagens bestämmelser om kommunernas rätt till självstyrelse. Enligt 121 § 1 mom. i grundlagen är Finland indelat i kommuner, vilkas förvaltning ska grunda sig på självstyrelse för kommunens invånare. Enligt paragrafens 2 mom. utfärdas bestämmelser om de allmänna grunderna för kommunernas förvaltning genom lag. Enligt 122 § 2 mom. i grundlagen utfärdas bestämmelser om grunderna för kommunindelning genom lag.

Rikets lagstiftning om kommuner som befinner sig i en speciellt svår ekonomisk ställning har vid ett flertal tillfällen behandlats av riksdagens grundlagsutskott. När ett utvärderingsförfarande för sådana kommuner infördes där 2007, konstaterade utskottet i sitt utlåtande⁷ att det utifrån grundlagen inte är något problem att påföra kommunerna en sådan utredningsskyldighet, så länge det sker genom lag.

Det utvärderingsförfarande som landskapsregeringen föreslår här motsvarar i princip det som tillämpas i riket, förutom när det gäller en väsentlig punkt. Någon motsvarighet till den föreslagna begränsningen av kommunens rätt att göra investeringar gäller inte för kommuner som befinner sig i en speciellt svår ekonomisk ställning i riket. Däremot har en sådan begränsning införts tillfälligt för alla kommuner i samband med genomförandet av den stora social- och hälsovårdsreformen. Lagen om temporär begränsning av vissa av kommunernas och samkommunernas rättshandlingar inom social- och hälsovården (FFS 548/2016) trädde i kraft den 1 juli 2016 och skulle ursprungligen gälla till utgången av 2019. Eftersom reformen drog ut på tiden har tillämpningen av lagen förlängts i olika omgångar så att den nu gäller till utgången av 2025. Lagen innebär bland annat att kommunerna inte får ingå förbindelser om investeringar i byggnader som används inom social- och hälsovården om de totala kostnaderna överstiger fem miljoner euro. Begränsningen gäller också samkommuner (motsvarar åländska kommunalförbund) och bolag som är helägda av en kommun eller samkommun. Undantagna är investeringar som hör till det årliga underhållet. Dessutom finns en möjlighet för social- och hälsovårdsministeriet att bevilja dispens, om investeringen är nödvändig och brådskande för att trygga tillgången till tjänsterna.

Begränsningen av investeringar har motiverats med att man ville trygga verksamhetsmöjligheterna för de nya välfärdsområden som skulle bildas för att ansvara för social- och hälsovården genom reformen. Efter att arbetet med reformen hade inletts visade det sig att vissa kommuner strävade efter att bevara den rådande servicestrukturen och att binda mera betydande resurser till det egna området, vilket kunde komma att stå i konflikt med reformens mål. Många kommuner verkade utgå från att de nya områdena sedan skulle överta byggnaderna och även eventuella lån som tagits för byggandet. Riskerna fanns att många byggprojekt skulle resultera i nya eller renoverade byggnader som antingen skulle stå oanvända eller användas ineffektivt bara för att de existerade, vilket inte skulle vara samhällsekonomiskt försvarbart. Grundlagsutskottet hade redan tidigare bedömt att det fanns vägande skäl för en reform av social- och hälsovårdstjänsterna, skäl som anknyter till de grundläggande fri- och rättigheterna. Utskottet påpekade i sitt utlåtande⁸ över den temporära lagen att det var viktigt att genom den planerade reformen trygga medborgarnas social- och hälsovårdstjänster på lika grunder i hela landet. Med hänsyn till det godtagbara syftet med lagstiftningen samt dess proportionalitet och avgränsade omfattning ansåg utskottet att den inte utgjorde ett problem med avseende på den kommunala självstyrelsen enligt 121 § i grundlagen.

Landskapsregeringen anser att den begränsning av rätten att göra investeringar som ingår i detta förslag är jämförbar med den begränsning som ingår i den ovan nämnda rikslagen. Begränsningen motiveras för det första av ett behov av att under utvärderingsförfarandet kunna göra en adekvat bedömning av kommunens ekonomiska situation. För det andra är det också motiverat att förhindra investeringar som skulle kunna göras av kommuner med synnerligen ansträngd ekonomi i syfte att binda betydande resurser till det egna området, särskilt i en situation där ett samgående med en eller flera

⁷ GrUU 37/2006

⁸ GrUU 30/2016

andra kommuner kan bli aktuellt. Gränsen för otillåtna investeringar i det här förslaget är formulerad utgående från kommunens behov av lån för att genomföra den aktuella investeringen, medan den i rikslagstiftningen definieras med hänvisning till investeringens totalbelopp. Enligt landskapsregeringens bedömning påverkar inte denna skillnad regleringens förhållande till grundlagens skydd av den kommunala självstyrelsen. För övrigt avgränsas investeringarna på samma sätt som i rikslagen. Begränsningen gäller inte investeringar som hänför sig till årligt underhåll eller sådana som är nödvändiga utifrån en tillsynsmyndighets inspektioner. Landskapsregeringen kan också bevilja dispens om investeringen är nödvändig och brådskande för att trygga tillgången till kommunala tjänster. Även om den föreslagna regleringen i sig inte är temporär är ändå den tid då rätten att ingå förbindelser om investeringar begränsas för den enskilda kommunen tydligt avgränsad i lagen. Den tiden är också betydligt kortare än den tid den temporära lagen har tillämpats i riket. I sitt utlåtande⁹ över den senaste förlängningen av lagens tillämpning ansåg grundlagsutskottet att en giltighetstid på närmare tio år inte är helt oproblematiske, och att den endast med möda kan anses vara temporär i ordets egentliga bemärkelse.

När det gäller den föreslagna möjligheten för landskapsregeringen att fatta beslut om en ändring av kommunindelningen trots att någon av de berörda kommunernas fullmäktige inte godkänner samgåendet, har motsvarande bestämmelser i rikslagstiftningen behandlats av grundlagsutskottet när de infördes där 2013. I sitt utlåtande¹⁰ konstaterar utskottet att det i en sådan situation måste beaktas att avsikten i fråga om en kommun som befinner sig i en speciellt svår ekonomisk ställning är att trygga kommuninvånarnas grundlagsstadgade rättigheter. Intressena bakom ett samgående mot kommunens vilja väger i så fall så tungt att de berättigar ett så pass betydande ingrepp i den kommunala självstyrelsen. Utskottet betonar dock ställningen hos de kommuner som motsätter sig, och att det är viktigt att ändringen av kommunindelningen mot en kommuns vilja bör vara motiverad som helhet. Det innebär således att bara det faktum att de ekonomiska kriterier som lett till utvärderingsförfarandet uppfylls inte bör leda till en ändring av kommunindelningen i strid med kommunens vilja. Utskottet anser det också vara angeläget att tröskeln för möjligheten att ändra kommunindelningen mot kommunens vilja utreds genom att förutsätta att ändringen är nödvändig ("för att trygga den service som förutsätts i lagstiftningen"). Nödvändighetskriteriet anses också begränsa antalet kommuner som kan omfattas av samgåendet.

Den föreslagna ändringen av kommunstrukturlagen som gäller särskilda kommunindelningens utredningar har avsiktligt formulerats på motsvarande sätt som rikslagstiftningen. Syftet är att inte inskränka kommunernas rätt till självstyrelse mer än nödvändigt, men att ändå kunna trygga invånarnas rätt till lagstadgad service.

7. Förslagets konsekvenser

7.1. Samhälleliga, organisatoriska och ekonomiska konsekvenser

Syftet med lagförslaget är att säkra den kommunala servicen. Även om förslaget samhällsstrukturmässigt innebär att förändringar av kommunindelningen kan komma att aktualiseras, är avsikten inte att åstadkomma en kommunreform. Därför bör samtidigt framhåvas att kommunerna själva på frivilliga grunder kan gå in för större helheter redan nu. Detta lagförslag innebär också att förändringar av kommunstrukturen i något skede kan bli aktuella utifrån ekonomiska parametrar och i sista hand också utan fullmäktiges

⁹ GrUU 5/2019

¹⁰ GrUU 20/2013

godkännande. Detta berör inte bara de kommuner som har en synnerligen ansträngd ekonomi utan också ekonomiskt starka kommuner.

Regelverket bedöms medföra ökad tydlighet både för landskapsförvaltningen och kommunerna. Det innebär större möjligheter att förutse effekter och bör bidra till att underlätta ekonomisk styrning och planering av verksamheter.

Förslagets direkta ekonomiska konsekvenser kommer främst från hanteringen och uppföljningen av de nya processerna. Landskapsregeringens tjänstemän bör agera sakkunniga, samt regelbundet följa upp och hantera kriterierna för en synnerligen ansträngd ekonomi. Beroende på hur kommunernas ekonomi utvecklas kan arbetsmängden i de föreslagna processerna skilja sig avsevärt. Ju fler kommuner som uppfyller kriterierna för en synnerligen ansträngd ekonomi desto fler utvärderingsförfaranden kommer att inledas, vilket kommer att öka kostnaderna.

Landskapsregeringen finansierar två representanter av tre i utvärderingsgruppen, i form av en oberoende ordförande och en egen representant. En ekonomisk analys och konkreta åtgärdsförslag ska presenteras av utvärderingsgruppen och en sådan process beräknas ta minst ett halvår med varierande mängd arbete. Landskapsregeringen ska också ta fram en modell för utvärderingsförfarandet, vilken senare kan komma att kräva uppföljning och vidareutveckling. Således beräknas den grundläggande administrationen av förfarandet i sig uppgå till minst en heltidstjänst totalt. Men vid flertalet utvärderingsprocesser ökar naturligtvis behovet av resurser, både interna och externa.

Kommunerna kommer också behöva avsätta resurser för hantering av det nya regelverket. I detta ingår bland annat att kommunen ska stå för de uppgifter och material som behövs i utvärderingsförfarandet. Detta kommer att ta i anspråk resurser hos kommunen utöver den representant i utvärderingsgruppen som kommunen ska utse och finansiera. Omfattningen är dock beroende av hur komplexa utvärderingsförfaranden det blir frågan om.

Förslagets indirekta långsiktiga ekonomiska konsekvenser är mer svårbedömda. Det beror på hur kommunernas ekonomiska situation utvecklas samt utfallen av eventuella utvärderingsförfaranden. Förslaget innebär ändå med säkerhet en ökad ekonomisk trygghet för både kommuninvånare, kommunala beslutsfattare och landskapsregeringen. Detta tack vare en klar definition, ett förutsägbart förfarande och en eventuell åtgärdsplan för en kommun vars ekonomiska situation är synnerligen ansträngd. Åtgärdsplanen bör bidra till att hindra att en redan ansträngd ekonomi inte faller djupare in i en värre situation och på det sättet skapas en ekonomisk trygghet för alla parter. Denna ekonomiska trygghet kan hypotetiskt sett vara en väsentlig inbesparing i form av uteblivna förluster för kommunerna och landskapsregeringen.

Att nya investeringar under pågående utvärderingsförfarande inte får inledas kan naturligtvis påverka kommunens möjlighet att genomföra ett projekt men är nödvändigt för att utvärderingsgruppen ska ha möjlighet att även analysera kommunens möjligheter att genomföra projektet. Tanken är dock inte att pågående projekt ska påverkas, utan att endast möjligheten att inleda nya projekt av viss storleksordning begränsas.

7.2. Utfall för nyckeltalen – vilka kommuner skulle uppfylla kriterierna idag?

Avsikten är att den föreslagna lagstiftningen ska träda i kraft under sommaren 2025, vilket innebär att den kommer att tillämpas första gången när bokslutsuppgifterna för 2024 publiceras under hösten 2025. Huruvida lagförslaget får några omedelbara konsekvenser beror på om någon kommun då uppfyller kriterierna för en kommun med en synnerligen ansträngd ekonomi. I

bilagan till detta lagförslag visas historiska data för de aktuella nyckeltalen för de enskilda kommunerna under åren 2014–2021.

I tabell 1 i bilagan presenteras utfallet för det första kriteriet, ackumulerat överskott eller underskott i kommunens balansräkning. Som framgår av tabellen har de flesta kommuner rätt stora överskott. Nyckeltalet för Kökar varierar mellan ackumulerat överskott och underskott, men som framgår i tabellen skulle kommunens ekonomi inte definieras som synnerligen ansträngd eftersom underskottet inte sträcker sig över tre år i följd.

Tabell 2 i bilagan visar förhållandet mellan årsbidrag och avskrivningar, vilket är det andra kriteriets ena nyckeltal. Där framgår att flera kommuner ligger under gränsvärdet 100 procent i medeltal över tre år. Från och med 2016 har årsbidraget/avskrivningar stadigt sjunkit för de åländska kommunerna som grupp fram till och med 2020, för att igen öka en aning 2021. För 2021 låg elva av de sexton kommunerna under gränsvärdet 100 procent. Åtta kommuner låg under gränsvärdet två år i följd.

Det andra nyckeltalet, soliditetsgraden, visas i tabell 3. Här syns att Kökar och Lumparland har en soliditetsgrad under gränsvärdet 50 procent för alla år som ingår i beräkningen. För 2021, som är det senaste året, ligger Kökar, Lemland och Lumparland under gränsvärdet.

För att klassificeras som kommun med synnerligen ansträngd ekonomi måste alltså gränsvärdena för de båda sistnämnda nyckeltalen underskridas samtidigt under två år i följd. Då syns att både Lemland och Lumparland skulle ha definierats som kommuner med synnerligen ansträngd ekonomi om lagen hade tillämpats under hösten 2022.

7.3. Övriga konsekvenser

Förslagets effekter på miljön och jämställdheten mellan könen samt eventuella barnkonsekvenser är mycket svårbedömda. Syftet med lagförslaget är att säkerställa alla invånares rätt till lagstadgad service även i en situation där kommunen har svårigheter att tillhandahålla servicen. Därav kan slutsatsen dras att effekterna sannolikt är positiva.

8. Beredning och ikraftträdande

Beredningen inleddes med att ÅSUB på uppdrag av landskapsregeringen tog fram ett pm¹¹ om hur kommuner i ekonomisk obalans kan definieras. Med utgångspunkt i detta pm formulerades en lagstiftningspromemoria¹² som skickades på remiss till kommunerna, kommunalförbunden och Ålands kommunförbund kf. under sommaren 2021. Ålands kommunförbund och Mariehamns stad hade också blivit hörda under beredningen av promemorian.

Alla kommuner utom Kökar lämnade synpunkter på lagstiftningspromemorian under remissbehandlingen. Av kommunalförbunden var det bara Kommunernas socialtjänst (KST) som inkom med synpunkter på förslaget. En övervägande del av dem som inkom med svar var positiva till lagförslaget som sådant, även om flera av dem också var kritiska till vissa detaljer i förslaget.

Till följd av de synpunkter som framkom vid remissbehandlingen gjordes vissa ändringar i förslaget. Till exempel preciserades den föreslagna begränsningen av kommunens möjlighet att göra investeringar. Flera av kommunerna var kritiska till att de flesta steg i processen var valbara och därmed beroende av landskapsregeringens ställningstagande. Med anledning av det

¹¹ Definition och nyckeltal för kommuner i svår ekonomisk ställning – en jämförelse av den svenska och finländska lagstiftningen samt förslag till system för Åland, Översikter och indikatorer 2020:2

¹² Förslag till lagstiftning om kommuner med synnerligen ansträngs ekonomi, lagstiftningspromemoria, Dnr 2021/5639

formulerades lagförslaget så att inledandet av ett utvärderingsförfarande är en direkt följd av lagen. Det innebär att ett sådant förfarande alltid ska inledas när de kriterier som anges i lagen är uppfyllda. Om det visar sig att orsaken till att kriterierna uppfylldes enbart var en tillfällighet, eller att kommunen i fråga under förfarandets gång ordnar upp sin ekonomi, kommer det att visa sig i utvärderingen. I ett sådant fall är det inte nödvändigt att vidta några vidare åtgärder efter att utvärderingsgruppen har lämnat sin rapport och förfarandet avslutas därmed. Det är också en av anledningarna till att förslaget inte har formulerats så att det skulle vara obligatoriskt att inleda en särskild kommunindelningsutredning som nästa steg. Även om sådana fall där det är uppenbart onödigt skulle undantas, är det betydligt fler aspekter som bör beaktas när det gäller en sådan utredning. I det skedet ska fler kommuner tas med i processen, kommuner vars ekonomi inte är synnerligen ansträngd, vilket gör beslutsfattandet mer komplext.

När det gäller de nyckeltal som föreslogs som kriterier i lagstiftningspromemorian föranledde remissbehandlingen inte några ändringar.

De remissinstanser som gavs möjlighet att yttra sig över lagstiftningspromemorian fick också komma med utlåtanden över lagförslaget genom ny en remissrunda under våren 2022. Under remissbehandlingen inkom samtliga kommuner förutom Kökar med yttranden. Utöver kommunerna lämnade också KST, Ålands kommunförbund, ÅSUB och Ålands framtid utlåtanden. De synpunkter som framfördes sammanföll i stor utsträckning med dem som framkom under remissbehandlingen av lagstiftningspromemorian. Flertalet kommuner ställde sig positiva till lagstiftningen som sådan även om detaljer i förslaget ifrågasattes. Landskapsregeringen vidhöll de ställningstaganden som gjordes efter den första remissbehandlingen och därför gjordes inte några väsentliga ändringar av förslaget. Tiden för hela utvärderingsförfarandet förlängdes i viss mån genom att tillsättandet av utvärderingsgruppen anges som utgångspunkt för när förfarandet ska vara avslutat. I det tidigare förslaget var utgångspunkten landskapsregeringens beslut om inledande av ett utvärderingsförfarande. Den tidpunkt när utvärderingsgruppen tillsätts är en mer logisk utgångspunkt eftersom det är då det egentliga arbetet med utvärderingen startar. Samtidigt förlängdes också tidsfristen för fullmäktiges behandling av utvärderingsgruppens åtgärdsförslag från två till tre månader. Därutöver gjordes vissa förtydliganden, bland annat preciserades definitionen av nyckeltalen och rollfördelningen under utvärderingsförfarandet beskrevs tydligare.

Efter att den nuvarande landskapsregeringen tillträdde har lagförslaget behandlats på nytt och vissa förtydliganden har gjorts, främst i den allmänna motiveringen. Därefter genomförs ytterligare en remissrunda.

Avsikten är att den föreslagna lagstiftningen ska träda i kraft under sommaren 2025. Den första bedömningen av kommunernas ekonomiska situation skulle därmed göras när bokslutsuppgifterna för 2024 publiceras hösten 2025.

Detaljmotivering

1. LL om ett utvärderingsförfarande för kommuner med synnerligen ansträngd ekonomi

1 § *Lagens syfte*. Syftet med lagen är att skapa ett förfarande för att på ett förutsägbart sätt kunna trygga den lagstadgade servicen i en kommun trots att ekonomin är synnerligen ansträngd. Den föreslagna lagen innehåller bestämmelser om under vilka förutsättningar utvärderingsförfarandet ska inledas och de regler som gäller förfarandet.

I vissa fall där utvärderingsförfarandet och de åtgärder kommunen själv vidtar som en följd av förfarandet, kan det finnas behov av att göra en sådan

särskild kommunindelningsutredning som regleras i kommunstrukturlagen. Det blir i så fall frågan om ett förfarande som är separat från utvärderingsförfarandet enligt den här föreslagna lagen. I förtydligande syfte intas en hänvisning till kommunstrukturlagen i den föreslagna paragrafens 2 mom.

2 § *Kriterier för en synnerligen ansträngd ekonomi.* Två kriterier föreslås utgöra grund för definitionen av en synnerligen ansträngd ekonomi, varav det ena består av ett enskilt nyckeltal medan det andra utgörs av två olika nyckeltal med angivna gränsvärden. Om minst ett av kriterierna uppfylls betraktas kommunens ekonomi som synnerligen ansträngd. Definitionerna av nyckeltalen följer huvudsakligen Bokföringsnämndens anvisningar om upprättande av bokslut¹³.

Enligt det föreslagna 1 mom. ska ett underskott i kommunens balansräkning vara åtgärdat inom två år räknat från ingången av det år då bokslutet fastställdes. Det nyckeltal som avses är ackumulerat överskott/underskott och beräknas utgående från över- eller underskott från tidigare räkenskapsperioder, räkenskapsperiodens över- eller underskott samt summan av frivilliga reserveringar och avskrivningsdifferenser.

Ackumulerat överskott/underskott:

överskott/underskott från tidigare räkenskapsperioder
+ räkenskapsperiodens överskott/underskott + avskrivningsdifferenser och reserveringar

De två sistnämnda posterna är att betrakta som en del av kommunens ekonomiska reserv i och med att en investeringsreservering gjorts från ett tidigare års överskott och denna reservering också kan återföras ifall inte används och intäktsförs då i resultaträkningen, vilket påverkar ifrågavarande räkenskapsårs resultat. Avskrivningsdifferensen i sin tur är främst ihopkopplad med användning av upptagen investeringsreservering och förändringen i differensen påverkar kommande räkenskapsårs resultat. När det gäller detta kriterium är det ett underskott i primärkommunens balansräkning som är avgörande, oberoende av om kommunen upprättar koncernbokslut eller inte.

Om underskottet inte har täckts inom föreskriven tid betraktas kommunens ekonomi som synnerligen ansträngd. Det innebär till exempel att om bokslutet för 2021 visade ett ackumulerat underskott ska det vara täckt senast i bokslutet för 2023. Enligt kommunallagen fastställs kommunens bokslut före utgången av juni månad året efter räkenskapsperioden, vilket i detta exempel blir juni 2022. Underskottet ska alltså täckas inom två år från ingången av 2022. I praktiken innebär det att om en kommun uppvisar ett ackumulerat underskott tre år i följd betraktas kommunens ekonomi som synnerligen ansträngd.

I det föreslagna 2 mom. anges det andra kriteriet för en synnerligen ansträngd ekonomi. Kriteriet utgörs av två ekonomiska nyckeltal med angivna gränsvärden. Om kommunen underskrider gränsvärdena för båda nyckeltal samtidigt under två på varandra följande år uppfylls kriteriet för en ekonomi som är synnerligen ansträngd. De föreslagna nyckeltalen är dels årsbidraget i förhållande till avskrivningar och nedskrivningar i koncernresultaträkningen, dels soliditetsgraden. När det gäller det förstnämnda nyckeltalet anges gränsvärdet 100 procent i medeltal av de tre senaste åren.

¹³ Allmän anvisning om upprättande av bokslut och verksamhetsberättelse för kommuner och samkommuner, Bokföringsnämndens kommunsektion, Arbets- och näringsministeriet, 2020

Årsbidrag i procent av avskrivningarna:
 årsbidrag / (avskrivningar enligt plan + nedskrivningar)

I de bokslutsuppgifter som ÅSUB publicerar anges avskrivningar och nedskrivningar av bokföringsmässiga skäl som negativa tal. Både avskrivningarna och nedskrivningarna ska dock räknas som positiva tal. I det fall att årsbidraget är negativt ska det räknas som ett negativt årsbidrag, det vill säga att årsbidraget i procent av avskrivningarna då blir negativt.

När det gäller soliditetsgraden anges gränsvärdet 50 procent. Soliditetsgraden beräknas som eget kapital inklusive avskrivningsdifferens och reserver i förhållande till hela kapitalet exklusive erhållna förskott. I ett koncernbokslut elimineras avskrivningsdifferens och reserver mot eget kapital och poster som minoritetsandel och koncernreserv kan tillkomma, om sådana poster finns. I båda fallen avses med hela kapitalet passivsidans balansomslutning.

Soliditetsgrad, kommun:
 (eget kapital + avskrivningsdifferens och reserver) / (hela kapitalet – erhållna förskott)

Soliditetsgrad, kommunkoncern:
 (eget kapital + minoritetsandel + koncernreserv) / (hela kapitalet – erhållna förskott)

Enligt förslaget ska de bokslutsuppgifter som ÅSUB publicerar användas som underlag för bedömningen av om kriterierna för en synnerligen ansträngd ekonomi uppfylls. Kommunens bokslut ska upprättas och överlämnas till fullmäktige inom juni månad året efter räkenskapsåret. Bokslutet fastställs därefter av fullmäktige, och bokslutsuppgifterna publiceras vanligen inom september. I det fall att en kommun upprättar koncernbokslut ska dessa uppgifter användas vid bedömningen av om kriteriet i 2 mom. uppfylls. Om kommunen inte upprättar koncernbokslut används i stället bokslutsuppgifterna för kommunen. Det är också möjligt för kommunen att i efterhand upprätta ett koncernbokslut om det till exempel skulle finnas behov av det under utvärderingsförfarandet.

3 § *Utvärderingsförfarande*. Det föreslagna utvärderingsförfarandet utgörs av en utredning som gemensamt utförs av landskapsregeringen och kommunen. Syftet med utredningen är att klargöra vilka möjligheter kommunen har att garantera invånarna den lagstadgade service de har rätt till samt vilka åtgärder som behöver vidtas för att trygga förutsättningarna för denna service.

När bokslutsuppgifterna har publicerats ska de angivna nyckeltalen beräknas för de enskilda kommunerna. I det fall att någon kommun visar sig ha en synnerligen ansträngd ekonomi fattar landskapsregeringen ett formellt beslut om inledande av ett utvärderingsförfarande. Bokslutsuppgifterna publiceras normalt i slutet av september året efter räkenskapsåret, vilket innebär att landskapsregeringen i regel bör kunna fatta sitt beslut inom oktober. Enligt förvaltningslagen (2008:9) för landskapet Åland ska handläggningstiden för ett ärende inte överstiga tre månader. I detta fall är det dock inte frågan om någon egentlig prövning utan ett konstaterande av faktum och av den

anledningen behövs ingen särskilt omfattande beredning av beslutet. Dessutom finns preliminära bokslutsuppgifter ofta tillgängliga redan i juni.

Ett utvärderingsförfarande ska i regel alltid inledas för en kommun vars ekonomi enligt bestämmelserna i 2 § definieras som synnerligen ansträngd. Det är således inte frågan om någon prövning när det gäller om förfarandet ska inledas eller inte, utan en direkt följd av att minst ett av de angivna kriterierna uppfylls. Det här innebär att förfarandet inleds även om kommunens ekonomiska situation skulle bero på en tillfällighet eller om det finns tecken på att den är på väg att förbättras. I sådana fall kommer detta att visa sig vid utvärderingen, som då kanske inte heller behöver vara särskilt omfattande.

Beslut om inledande av ett utvärderingsförfarande ska dock inte fattas om kommunen i fråga medverkar i en särskild kommunindelningsutredning. Avgörande i en sådan situation är att landskapsregeringen ska ha fattat beslut om att en särskild kommunindelningsutredning ska genomföras. Det är först i det skedet som det står klart vilka kommuner som omfattas av utredningen. Det behöver således inte vara den kommun som har synnerligen ansträngd ekonomi som har tagit initiativet till den särskilda kommunindelningsutredningen.

Eftersom det är möjligt att ett utvärderingsförfarande sträcker sig över ett helt år kommer det att kunna uppstå en situation där bokslutsuppgifterna för följande räkenskapsår publiceras innan förfarandet har slutförts. I en sådan situation ska inte ett nytt utvärderingsförfarande inledas trots att kommunens ekonomi kanske fortfarande kan betraktas som synnerligen ansträngd. Det samma gäller om fullmäktige efter ett genomfört utvärderingsförfarande har beslutat att vidta åtgärder för att förbättra ekonomin. I det fallet ska ett nytt utvärderingsförfarande kunna inledas först efter att resultatet av åtgärderna slutligt har redovisats till landskapsregeringen, det vill säga efter att den tid som angivits för genomförandet har passerat.

4 § *Utvärderingsgrupp*. Enligt förslaget ska utvärderingen av en kommun med synnerligen ansträngd ekonomi göras av en utvärderingsgrupp som består av två medlemmar och en oberoende ordförande. Av medlemmarna utses den ena av kommunen och den andra av landskapsregeringen. Ordföranden utses av landskapsregeringen efter att kommunen har hörts.

Utvärderingsgruppens uppgift är att analysera kommunens ekonomiska situation för att klargöra vilka möjligheter kommunen har att producera den lagstadgade servicen, samt att föreslå vilka åtgärder som behöver vidtas för att garantera servicen till invånarna. Åtgärder som kan vidtas för att förbättra finansieringens tillräcklighet är för det första att gallra bland driftsutgifterna samt att höja skattesatserna för kommunalskatten och fastighetsskatten. Dessutom är det möjligt att höja avgifterna för de tjänster där avgiftsgrunderna inte är reglerade. Soliditeten kan förbättras till exempel genom att sälja egendom och använda försäljningsinkomsten till att betala tillbaka lån. Också en minskning av investeringarna när de skulle öka kommunens skuldsättning förhindrar att soliditeten försämras. Eftersom kommunens utgifter i huvudsak består av personalutgifter är också en sänkning av dem och en begränsning av de köpta tjänsterna ett sätt att balansera kommunens ekonomi. Under förfarandet ska kommunen ansvara för att utvärderingsgruppen får tillgång till de uppgifter som behövs för att analysera den ekonomiska situationen och komma fram till möjliga åtgärder.

I det åtgärdsförslag som utvärderingsgruppen lägger fram ska också ingå en bedömning av inom vilken tidsram åtgärderna ska vidtas och när effekterna av dem på kommunens ekonomi behöver synas. Hur lång tid som behövs avgörs av utvärderingsgruppen genom en bedömning av det enskilda fallet. Bedömningen sker som en rimlighetsbedömning utgående från kommunens ekonomiska situation, vilka åtgärder som föreslås och kommunens möjligheter att under den angivna tiden upprätthålla den lagstadgade

servicen för invånarna. Kommunernas ekonomiplan sträcker sig över tre räkenskapsår, ett rimligt antagande är att tidsramen inte ska överstiga den tiden. För att de åtgärder som utvärderingsgruppen föreslår ska ha förutsättningar att bli genomförda inom den angivna tidsramen är det också av stor vikt att de kontinuerligt förankras hos såväl kommunförvaltningen som förtröendevalda i kommunen under hela processen.

Eftersom syftet är att trygga förutsättningarna för servicen till invånarna, är det inte alltid tillräckligt med de ovan nämnda åtgärderna som riktas mot kommunens ekonomi. I vissa fall förutsätter tryggad service avsevärda strukturella reformer, till exempel att servicen i högre utsträckning än nu ordnas i samarbete mellan kommunerna eller att det sker ändringar i kommunindelningen. Utvärderingsgruppens förslag kan således även gälla sådana åtgärder om de bedöms vara nödvändiga för att trygga förutsättningarna för att ordna servicen.

5 § *Begränsning av investeringar.* I den föreslagna paragrafen begränsas kommunens möjligheter att ingå förbindelser om investeringar i byggnader under den tid ett utvärderingsförfarande pågår. Förutom kommunen gäller begränsningen också bolag som i sin helhet ägs av kommunen. Sådana investeringar som kan finansieras med eget kapital, och som inte kräver att kommunen tar in främmande kapital, omfattas inte av begränsningen. Underteckandet av ett entreprenadavtal eller av ett motsvarande avtal om inledande av byggnadsarbetena anses som en viktig tidpunkt när det gäller ingåendet av en förbindelse som gäller en investering.

Den period när begränsningen gäller startar när landskapsregeringen fattar det formella beslutet om att förfarandet ska inledas. Perioden avslutas vid den tidpunkt då landskapsregeringen med stöd av den föreslagna 6 § 3 mom. avgör om det finns behov av en särskild kommunindelningsutredning eller inte. Det förutsätter alltså att landskapsregeringen fattar ett beslut oberoende av om processen ska fortsätta enligt kommunstrukturlagen eller inte.

I paragrafens 2 mom. föreskrivs om möjligheten att ansöka om dispens hos landskapsregeringen för sådana investeringar som inte är tillåtna enligt 1 mom. Det ska vara möjligt att söka dispens redan i planeringsskedet, om det på basis av planeringen är möjligt att göra en sådan prövning som dispensen förutsätter. Ett villkor för dispens är att investeringen är motiverad för att tillgången till tjänsterna ska tryggas samt att den är nödvändig med avseende på områdets servicestruktur. Det innebär att behovet inte ska bedömas endast ur en enskild kommuns perspektiv, utan investeringen bör vara nödvändig också med hänsyn till ett helhetsperspektiv för ett område större än en kommun. Dispens kan beviljas också för en del av ett projekt som är föremål för ansökan.

På grund av nödvändiga småskaliga underhållsbehov i fråga om byggnader föreskrivs det i 3 mom. att begränsningen i 1 mom. inte ska gälla investeringar som hänför sig till årligt underhåll av byggnader eller sådana investeringar som utifrån en tillsynsmyndighets inspektioner konstaterats vara nödvändiga till exempel på grund av byggnadsanvändarnas hälsa eller säkerhet.

Slutligen föreslås i 4 mom. en bestämmelse som anger att om en kommun eller ett bolag som ägs av kommunen företar en rättshandling i strid med paragrafen, är avtalet ogiltigt. Risken är annars att det uppstår en situation där rättsläget blir osäkert i det fall att kommunen skulle handla i strid med lagen och ingå en förbindelse om en investering.

6 § *Behandling av utvärderingsgruppens förslag.* Enligt förslaget ska utvärderingsgruppens åtgärdsförslag tillställas fullmäktige i kommunen samt landskapsregeringen för kännedom.

Enligt den föreslagna paragrafens 2 mom. ska kommunfullmäktige behandla gruppens åtgärdsförslag och delge landskapsregeringen sitt beslut. Kommunen ska också göra upp sin budget så att den förverkligar fullmäktiges beslut om åtgärdsförslagen. Syftet med den föreslagna formuleringen är att sammankoppla de åtgärder som fastställts i åtgärdsprogrammet som en del av kommunens ekonomiplanering och rapportering. Fullmäktiges beslut kan också innehålla beslut om ändring av enskilda åtgärder under den tid åtgärdsprogrammet gäller, till exempel i det fall att det går att få ekonomin i balans med andra åtgärder. Fullmäktige kan också låta bli att genomföra enskilda åtgärder, om de övriga åtgärderna för att trygga servicen och få ekonomin i balans är tillräckliga, och man med deras hjälp uppnår de ekonomiska mål som fastställts i åtgärdsprogrammet inom den angivna tidsramen. Fullmäktige kan också välja att avvika från den tidsram som utvärderingsgruppen har angett för åtgärdsprogrammet. En förlängning utöver ekonomiplanens tre år ska endast i undantagsfall kunna anses vara godtagbar. Om tidsramen förlängs i förhållande till utvärderingsgruppens förslag behöver kommunen också kunna visa hur den lagstadgade servicen kan tryggas under tiden. Det föreslås också att kommunen ska framlägga en utredning i verksamhetsberättelsen över genomförandet av åtgärderna och deras tillräcklighet under varje räkenskapsperiod. Kommunen ska överlämna utredningen för kännedom till landskapsregeringen före slutet av juni året efter räkenskapsperioden. Denna uppföljning ska ske varje år under den tid som åtgärdsprogrammet gäller.

Revisorerna ska enligt 75 § 2 mom. 1 och 2 punkten i kommunallagen granska om kommunens förvaltning har skötts enligt lag och fullmäktiges beslut och om bokslutet och koncernbalansräkningen gjorts upp i enlighet med lag och om de ger riktiga och tillräckliga uppgifter om verksamheten, ekonomin, den ekonomiska utvecklingen och de ekonomiska ansvarsförbindelserna under räkenskapsperioden. Följaktligen hör det också till revisorerens uppgifter att granska den utredning som föreslås ingå i verksamhetsberättelsen och huruvida fullmäktiges beslut om åtgärdsförslagen iakttagits.

Enligt paragrafens 3 mom. ska landskapsregeringen med stöd av utvärderingsgruppens åtgärdsförslag och kommunfullmäktiges beslut avgöra om det behövs en särskild kommunindelingsutredning enligt kommunstrukturlagen. En utredning ska i princip förordnas i alla sådana situationer där det med stöd av utvärderingsgruppens förslag finns förutsättningar för en ändring i kommunindelningen, men gruppens förslag i sig inte ännu har lett till att kommunerna gemensamt bereder en ändring i kommunindelningen.

Enligt förslaget ska landskapsregeringen också kunna fatta beslut om att en särskild kommunindelingsutredning är nödvändig utan att ett nytt utvärderingsförfarande inleds. Detta kommer att vara möjligt i en situation då de åtgärder som föreslagits och kommunen beslutat om i ett tidigare utvärderingsförfarande inte har genomförts, till exempel om kommunen inte förmått följa programmet eller vidta tillräckliga åtgärder inom den angivna tidsramen. En ytterligare förutsättning är att kommunen fortfarande har en synnerligen ansträngd ekonomi, det vill säga att något av kriterierna för ett utvärderingsförfarande fortfarande uppfylls. I bestämmelsen avses med åtgärder sådana beslut och andra åtgärder som kommunen bestämt om på basis av utvärderingsgruppens åtgärdsförslag med vilka man eftersträvar effekter som förbättrar kommunens ekonomi. Följaktligen kan åtgärderna också vara andra än vad som föreslagits i utvärderingsförfarandet. En särskild kommunindelingsutredning ska därmed inte inledas utan ett nytt utvärderingsförfarande enbart på grund av att enskilda åtgärder inte genomförts, om det är möjligt för kommunen att hitta en lösning med andra metoder. Åtgärdernas genomförande och effekt ska bedömas som helhet i relation till kommunens ekonomi. Ett beslut ska inte kunna fattas enbart av orsaker som kommunen inte har kunnat påverka på egen hand. Liksom för närvarande enligt

kommunstrukturlagen ska det vara landskapsregeringen som enligt egen prövning fattar beslutet om en särskild kommunindelingsutredning. Vid prövningen kan landskapsregeringen beakta orsakerna till att åtgärdsprogrammet inte genomförts inom den angivna tidsramen, som till exempel faktorer av engångsnatur som påverkat kommunens inkomster eller utgifter. Det kan till exempel vara fråga om nedskrivning av värdet på fastigheter som står oanvända eller som har problem med inomhusluften. Ett sådant beslut skulle kunna fattas under åtgärdsprogrammets gång. Om man lyckats få kommunens ekonomi i skick med de åtgärder kommunen bestämt om, kan bestämmelsen inte tillämpas efter att programmet slutförts även om kommunens ekonomi på nytt försämras. När kommunens ekonomi på nytt uppfyller kriterierna för en synnerligen ansträngd ekonomi ska det fattas beslut om ett nytt utvärderingsförfarande i kommunen.

Förslaget gör det möjligt att snabbare inleda en särskild kommunindelingsutredning till exempel i situationer där kommunens svåra ekonomiska situation tydligt anger att ett nytt utvärderingsförfarande inte längre kommer att kunna leda till nya åtgärdsförslag för att trygga förutsättningarna för kommunens service.

7 § *Tidsfrister*. Enligt det föreslagna 3 § 2 mom. ovan ska landskapsregeringen fatta ett formellt beslut om inledande av ett utvärderingsförfarande så snart som möjligt efter att bokslutsuppgifterna har publicerats, vilket rimligtvis bör kunna ske inom oktober. Därefter ska en utvärderingsgrupp tillsättas, enligt förslaget ska det ske inom tre månader från det att beslutet om inledande av utvärderingsförfarandet fattades.

Enligt förslaget ska utvärderingsgruppen ha sex månader på sig att komma med ett åtgärdsförslag. Beroende på utvärderingens komplexitet går det inte att utesluta att det krävs mer tid än så. Med hänvisning till det föreslås att landskapsregeringen i undantagsfall ska kunna förlänga gruppens mandat.

Fullmäktige i kommunen ska behandla utvärderingsgruppens rapport och delge landskapsregeringen sitt beslut inom tre månader.

Hela utvärderingsförfarandet beräknas kunna pågå under en period på drygt ett år beroende på hur komplex utvärderingen är. Med hänvisning till att vikten av en snabb process från flera håll har understrukits under beredningen av lagförslaget föreslås att förfarandet annat än i undantagsfall inte ska pågå längre än ett år räknat från när utvärderingsgruppen tillsätts.

8 § *Ikraftträdande*. Avsikten är att den föreslagna lagen ska träda i kraft under sommaren 2025, och att den ska tillämpas från och med att bokslutsuppgifterna för räkenskapsåret 2024 publiceras.

2. Ändring av kommunstrukturlagen för Åland

15 § *Beslut om en särskild kommunindelingsutredning*. Enligt ett nytt 3 mom. som fogas till paragrafen, ska en särskild kommunindelingsutredning för en kommun med synnerligen ansträngd ekonomi också kunna inledas på förslag av den utvärderingsgrupp som avses i den föreslagna landskapslagen om ett utvärderingsförfarande för kommuner med synnerligen ansträngd ekonomi.

Utvärderingsgruppen ska lägga fram ett förslag med åtgärder för att trygga servicen till kommuninvånarna. Förslaget kan också gälla behov av ändring i kommunindelningen. Det ska dock inte ingå något utkast till sammanslagningsavtal i utvärderingsgruppens åtgärdsförslag, och förslaget ska inte heller i övrigt vara så detaljerat att det kan ligga till grund för beslutsfattande om en ändring i kommunindelningen. Utvärderingsgruppen kan dock redan vid beredningen av sitt förslag till exempel kartlägga vilka av kommunerna i området som är möjliga alternativ som partner för en kommun som

har en synnerligen ansträngd ekonomi. Vid denna utvärdering ska förutom de ekonomiska faktorerna i synnerhet hänsyn tas till att en livskraftig och funktionell helhet uppstår.

Samtidigt som landskapsregeringen bestämmer om att en kommunindelingsutredning ska genomföras, ska den ange vilka kommuner som är med i utredningen. Utredningen ska förutom en kommun som har en synnerligen ansträngd ekonomi även gälla ett nödvändigt antal andra kommuner. När landskapsregeringen anger vilka kommuner som ska vara med i utredningen kan man dra nytta bland annat av utvärderingsgruppens kartläggning över möjliga alternativ för en ändring i kommunindelningen.

16a § *Utredning för en kommun med synnerligen ansträngd ekonomi.* Enligt förslaget fogas en ny paragraf till lagen, i vilken föreskrivs om genomförandet av en kommunindelingsutredning för en kommun som har en synnerligen ansträngd ekonomi. En särskild kommunindelingsutredning som gäller en sådan kommun kan i enlighet med 15 § 3 mom. inledas på förslag av en utvärderingsgrupp. På utredningen tillämpas i tillämpliga delar bestämmelserna om särskild kommunindelingsutredning i 4 kap.

Syftet med utredningen är att främja ett samförstånd mellan kommunerna om den ändring i kommunindelningen som föreslås av utvärderingsgruppen. Under själva utredningen avgörs hur många andra kommuner, förutom kommunen med synnerligen ansträngd ekonomi, som ska vara med i ändringen. I utredningen strävar man i första hand efter att åstadkomma en sådan ändring i kommunindelningen som alla de kommuner som berörs av ändringen kan samtycka till. Om detta inte är möjligt, ska man sträva efter att så få kommuner som möjligt motsätter sig ändringen.

Enligt 1 mom. ska kommunindelingsutredaren för fullmäktige i de kommuner som är med i utredningen lägga fram ett förslag om att kommunerna ska gå samman samt upprätta ett samgångsavtal. Kommunindelingsutredaren ska bland annat sköta beredningen av förslaget tillsammans med kommunerna enligt vad som föreskrivs i 16 § 1 mom. Kommunindelingsutredaren och kommunerna ska se till den möjlighet att påverka som avses i 7 § och i enlighet med nämnda paragraf även ge kommuninvånarna och andra som anser att saken berör dem möjlighet att komma med synpunkter på ändringen i kommunindelningen.

På motsvarande sätt som i andra särskilda kommunindelingsutredningar är kommunindelingsutredaren vid beredningen av ett samgångsavtal inte bunden vid ståndpunkterna i de kommuner som berörs av ändringen, utan kan självständigt till exempel föreslå kompromisslösningar som avviker från dem.

Enligt paragrafens 2 mom. kan förslaget till ett samgående gälla

- 1) att kommunen med synnerligen ansträngd ekonomi går samman med en befintlig kommun,
- 2) att området för kommunen med synnerligen ansträngd ekonomi delas mellan två eller flera kommuner,
- 3) att fler än två kommuner går samman eller
- 4) överföring av en del av kommunen med synnerligen ansträngd ekonomi till en annan kommun.

Kommunindelingsutredaren ska vid beredningen av sitt förslag bedöma om förutsättningarna för en ändring i kommunindelningen enligt 4 § uppfylls i de olika alternativen. Utredaren ska dessutom särskilt fästa uppmärksamhet vid att den nya kommun som bildas enligt förslaget är livskraftig och består av en funktionell helhet som har ekonomiska förutsättningar att svara för ordnandet och finansieringen av den kommunala servicen.

De alternativ som räknas upp i momentet motsvarar i huvudsak de olika typer av samgående som anges i 3 §. I alternativen har man dock beaktat särdragen i de situationer som det nu är fråga om. Ställningen för en kommun

som till och med mot sin vilja tvingas gå samman med en kommun som har en synnerligen ansträngd ekonomi får inte bli för påfrestande på grund av ändringen. Om det till exempel är fråga om ett sådant samgående som avses i 1 punkten, är det ändamålsenligt att den uttryckligen genomförs så att den kommun som har en synnerligen ansträngd ekonomi går samman med en annan redan existerande kommun och inte genom att en ny kommun bildas. Slutligen kan kommunindelningsutredaren vid behov även ta med en överföring av en eller flera delar av kommunen till en annan kommun i sitt förslag. Det aktuella området kan överföras från vilken kommun som helst som berörs av ändringen. Det kan i vissa fall vara ändamålsenligt att överföra en del av kommunen till en annan kommun till exempel för att åstadkomma en sådan livskraftig och regionalt enhetlig kommunstruktur med en fungerande samhällsstruktur som avses i 2 § om målen för utvecklande av kommunindelningen. Om kommunindelningsutredarens förslag inbegriper en ändring som gäller överföring av en del av kommunen, ska beredningen av den skötas på det sätt som föreskrivs i 12 §.

I det föreslagna 3 mom. anges att kommunernas gemensamma framställning om en ändring i kommunindelningen har företrädare framför kommunindelningsutredarens framställning. Om fullmäktige i samtliga de kommuner som berörs av ändringen godkänner utredarens förslag, gör kommunerna en gemensam framställning om ändring i kommunindelningen enligt utredarens förslag. Då behandlas kommunernas gemensamma framställning vid ett normalt förfarande enligt 5 kap.

Om fullmäktige i en eller flera kommuner inte godkänner utredarens förslag till ändring i kommunindelningen, kan utredaren vid behov på grundval av den första utredningsrundan fortsätta utredningen med utvalda kommuner och lägga fram ett nytt förslag till ändring i kommunindelningen för fullmäktige i dessa kommuner. Om fullmäktige i de kommuner som berörs av ändringen inte godkänner utredarens förslag, ska utredaren lämna sin framställning om en ändring i kommunindelningen till landskapsregeringen.

18 § *Förutsättningar för beslutsfattande när kommuner går samman.* Enligt förslaget fogas ett nytt 3 mom. till paragrafen, enligt vilket landskapsregeringen ska ha behörighet att besluta om ett samgående i fråga om en kommun med synnerligen ansträngd ekonomi trots motstånd från fullmäktige i de aktuella kommunerna. Landskapsregeringens beslutsfattande baserar sig på en framställning från den kommunindelningsutredare som tillsatts som en följd av ett utvärderingsförfarande för en kommun som har en synnerligen ansträngd ekonomi. Landskapsregeringen kan besluta om ett samgående utan en gemensam framställning från kommunerna och trots motstånd från fullmäktige i kommunerna, om ändringen behövs för att trygga den service som i lagstiftningen förutsätts för invånarna i den kommun som har en synnerligen ansträngd ekonomi och om förutsättningarna för en ändring i kommunindelningen enligt 4 § uppfylls.

Förutsättningen för en ändring i kommunindelningen är således för det första att ändringen är nödvändig för att trygga den service som i lagstiftningen förutsätts för invånarna i den kommun som har en synnerligen ansträngd ekonomi. Dessutom förutsätts att de förutsättningar för en ändring i kommunindelningen som föreskrivs i 4 § och som ska tillämpas även i alla andra ändringar i kommunindelningen uppfylls. I förutsättningarna ingår även att ändringen ska främja målen för utvecklande av kommunindelningen enligt 2 §. I synnerhet i de eventuella ändringar i kommunindelningen som sker mot kommunernas vilja ska uppmärksamhet fästas vid hur livskraftig den helhet är som uppstår genom ändringen samt vid att den nya kommunen har såväl ekonomiska som på personella resurser grundade förutsättningar att svara för ordnandet och finansieringen av servicen för kommunens invånare, samt en tillräcklig egen serviceproduktion.

Landskapsregeringen har den slutliga prövningsrätten för om det samgående som kommunindelingsutredaren föreslår ska genomföras. Prövningen kan basera sig på en helhetsbedömning både av ovan nämnda förutsättningar och av situationen. Till exempel i en situation där även en annan kommun än den som har en synnerligen ansträngd ekonomi motsätter sig ett samgående, bör det i bedömningen fästas uppmärksamhet vid att den helhet som bildas kan motiveras med att den är livskraftig och funktionell. Motstånd endast från den kommun som har en synnerligen ansträngd ekonomi är däremot inte motiverat sett utifrån den kommunala självstyrelsen åtminstone i sådana situationer där kommunen har haft långvariga problem med balansen i ekonomin. Då kan man anse att kommunen inte har förutsättningar att utifrån sina egna utgångspunkter upprätthålla sin självstyrelse och inte har den livskraft som behövs till stöd för självstyrelsen. I synnerhet i sådana situationer bör det i bedömningen fästas större vikt vid att service som är viktig för kommuninvånarnas grundläggande rättigheter tryggas i framtiden än vid den kommunala självstyrelsen. I bedömningen kan man dessutom bland annat ta hänsyn till utvecklingen av befolknings- och näringsstrukturen i kommunerna. Enbart det faktum att de ekonomiska kriterier som lett till utvärderingsförfarandet uppfylls bör således inte leda till en ändring i kommunindelningen i strid med kommunens vilja, utan ändringen bör vara motiverad som helhet.

Lagtext

Landskapsregeringen föreslår att följande lagar antas.

1.

L A N D S K A P S L A G **om ett utvärderingsförfarande för kommuner med synnerligen ansträngd ekonomi**

I enlighet med lagtingets beslut föreskrivs:

1 §

Lagens syfte

I denna lag finns bestämmelser om ett förfarande för kommuner med synnerligen ansträngd ekonomi. Lagens syfte är att trygga den lagstadgade servicen för kommuninvånarna samt att säkerställa förutsättningarna för kommunen att ge denna service i en situation där ekonomin är synnerligen ansträngd.

Bestämmelser om ändring av kommunindelningen finns i kommunstrukturlagen (2019:29) för Åland (nedan kommunstrukturlagen).

2 §

Kriterier för en synnerligen ansträngd ekonomi

En kommuns ekonomi betraktas som synnerligen ansträngd om kommunen inte har täckt ett underskott i kommunens balansräkning inom två år från ingången av det år då bokslutet fastställdes.

En kommuns ekonomi betraktas dessutom som synnerligen ansträngd om följande två ekonomiska nyckeltal två år i följd har underskridit de angivna gränsvärdena:

1) årsbidraget i förhållande till avskrivningar och nedskrivningar i kommunens koncernresultaträkning är lägre än 100 procent i medeltal av de tre senaste åren

2) soliditetsgraden är lägre än 50 procent.

Som grund för nyckeltalen i 1 och 2 mom. används de bokslutsuppgifter som Ålands statistik- och utredningsbyrå årligen publicerar. Vid beräkningen av det underskott som avses i 1 mom. beaktas över- eller underskott från tidigare räkenskapsperioder, räkenskapsperiodens över- eller underskott samt summan av frivilliga reserveringar och avskrivningsdifferenser. För nyckeltalen i 2 mom. används bokslutsuppgifterna för kommunkoncernen i det fall där kommunen upprättar koncernbokslut, i annat fall används bokslutsuppgifterna för kommunen.

3 §

Utvärderingsförfarande

Om en kommuns ekonomi betraktas som synnerligen ansträngd ska kommunen och landskapsregeringen tillsammans utreda kommunens möjligheter att garantera sina invånare den service som lagstiftningen kräver och att vidta åtgärder för att trygga förutsättningarna för servicen.

Landskapsregeringen ska fatta beslut om inledande av utvärderingsförfarandet så snart som möjligt efter att kommunernas bokslutsuppgifter har publicerats. Beslut om inledande av ett utvärderingsförfarande ska dock inte fattas om kommunen medverkar i en särskild kommunindelningsutredning som landskapsregeringen med stöd av kommunstrukturlagen har fattat beslut om att ska genomföras.

När ett utvärderingsförfarande har inletts kan beslut om inledande av ett nytt utvärderingsförfarande för samma kommun fattas först efter att det pågående förfarandet har slutförts. Om fullmäktige har fattat beslut om åtgärder

till följd av ett utvärderingsförfarande kan beslut om inledande av ett nytt förfarande fattas först efter att den tid som angetts för genomförande av åtgärderna har löpt ut och kommunen har delgivit landskapsregeringen den utredning som avses i 6 § 2 mom.

4 §

Utvärderingsgrupp

Utvärderingen av en kommun med synnerligen ansträngd ekonomi görs av en utvärderingsgrupp där en av medlemmarna utses av landskapsregeringen och en av kommunen. Efter att ha hört kommunen utser landskapsregeringen till ordförande för gruppen en person som är oavhängig av kommunen och landskapsregeringen. Gruppen ska lägga fram ett förslag till åtgärder som behövs för att garantera servicen till invånarna och för att trygga förutsättningarna för servicen.

Kommunen är skyldig att tillhandahålla de uppgifter som utvärderingsgruppen behöver för att göra utvärderingen.

5 §

Begränsning av investeringar

En kommun med synnerligen ansträngd ekonomi eller ett bolag som i sin helhet ägs av en sådan kommun får inte under den tid utvärderingsförfarandet pågår ingå förbindelser om investeringar i byggnader om inte investeringen i sin helhet kan finansieras med eget kapital. Begränsningen enligt denna paragraf gäller under en period som börjar när landskapsregeringen med stöd av 3 § 2 mom. fattar beslut om inledande av ett utvärderingsförfarande och avslutas när landskapsregeringen med stöd av 6 § 3 mom. avgör om det behövs en särskild kommunindelningsutredning.

Trots det som föreskrivs i 1 mom. kan kommunen eller ett bolag som ägs av kommunen ansöka om dispens för att ingå en förbindelse om en sådan investering som avses i momentet. Landskapsregeringen kan bevilja dispens om investeringen är nödvändig och brådskande för att trygga tillgången till lagstadgad service för invånarna.

Trots bestämmelserna i 1 mom. får kommunen eller ett bolag som ägs av kommunen ingå förbindelser om investeringar som hänför sig till årligt underhåll av byggnader samt sådana investeringar som är nödvändiga utifrån en tillsynsmyndighets inspektioner.

Om en rättshandling har företagits i strid med denna paragraf, är avtalet ogiltigt. Kommunen eller det bolag som ägs av kommunen ansvarar för de investeringskostnader och andra eventuella påföljder i anslutning till investeringen som beror på ett lagstridigt avtals ogiltighet, om de inte har ansökt om dispens eller om de förfarit i strid med dispensen.

6 §

Behandling av utvärderingsgruppens förslag

Utvärderingsgruppens åtgärdsförslag ska tillställas fullmäktige och landskapsregeringen.

Fullmäktige ska behandla utvärderingsgruppens åtgärdsförslag och delge landskapsregeringen beslutet om dem för eventuella fortsatta åtgärder. Budgeten och ekonomiplanen ska göras upp så att de förverkligar fullmäktiges beslut om åtgärder. I verksamhetsberättelsen ska det läggas fram en utredning över genomförandet av åtgärderna och deras tillräcklighet under räkenskapsperioden. Kommunen ska delge landskapsregeringen utredningen före utgången av juni månad året efter räkenskapsperioden.

Utgående från utvärderingsgruppens åtgärdsförslag och fullmäktiges beslut ska landskapsregeringen avgöra om det i syfte att ändra kommunindelningen behövs en sådan särskild kommunindelningsutredning som avses i kommunstrukturlagen.

Landskapsregeringen kan också fatta beslut om behovet av en särskild kommunindelningsutredning utan att ett nytt utvärderingsförfarande inleds, om de åtgärder som godkänts i ett tidigare utvärderingsförfarande inte har genomförts inom den angivna tiden och om minst ett av kriterierna som anges i 2 § uppfylls.

7 §

Tidsfrister

En utvärderingsgrupp ska tillsättas senast tre månader efter att landskapsregeringen med stöd av 3 § 2 mom. har fattat beslut om inledande av ett utvärderingsförfarande.

Utvärderingsgruppen ska överlämna sitt åtgärdsförslag senast sex månader efter att gruppen tillsattes. Om det är nödvändigt för att göra en tillräcklig analys av kommunens ekonomi kan landskapsregeringen på begäran förlänga gruppens mandat.

Fullmäktige ska behandla utvärderingsgruppens rapport och delge landskapsregeringen sitt beslut med anledning av den senast tre månader efter att rapporten delgavs kommunen.

Landskapsregeringen ska ta ställning till behovet av en särskild kommunindelningsutredning enligt kommunstrukturlagen senast ett år efter att utvärderingsgruppen tillsattes. Om utvärderingsgruppens mandat har förlängts ska landskapsregeringen i stället fatta beslut senast två månader efter att fullmäktiges beslut delgavs landskapsregeringen.

8 §

Ikraftträdande

Denna lag träder i kraft den Ett beslut om inledande av ett utvärderingsförfarande fattas första gången efter att bokslutsluppgifterna för räkenskapsåret 2024 har publicerats.

2.

L A N D S K A P S L A G **om ändring av kommunstrukturlagen för Åland**

I enlighet med lagtingets beslut **fogas** till 15 § kommunstrukturlagen (2019:29) för Åland ett nytt 3 mom. varvid det nuvarande 3 mom. blir 4 mom., till lagen en ny 16a § samt till lagens 18 § ett nytt 2 mom. som följer:

15 §

Beslut om en särskild kommunindelningsutredning

En särskild kommunindelningsutredning för en kommun med synnerligen ansträngd ekonomi som omfattas av ett utvärderingsförfarande enligt landskapslagen (.....) om ett utvärderingsförfarande för kommuner med synnerligen ansträngd ekonomi kan även inledas på förslag av den utvärderingsgrupp som avses i den lagen.

16a §

Utredning för en kommun med synnerligen ansträngd ekonomi

Vid en särskild kommunindelningsutredning som gäller en kommun med synnerligen ansträngd ekonomi ska kommunindelningsutredaren för fullmäktige i de kommuner som deltar lägga fram förslag till ändrad kommunindelning samt till ett samgångsavtal.

Kommunindelningsutredarens förslag kan gälla

- 1) att kommunen med synnerligen ansträngd ekonomi går samman med en befintlig kommun,
- 2) att området för kommunen med synnerligen ansträngd ekonomi delas mellan två eller flera kommuner,
- 3) att fler än två kommuner går samman eller
- 4) överföring av en del av kommunen med synnerligen ansträngd ekonomi till en annan kommun.

Om fullmäktige i samtliga kommuner som berörs av ändringen godkänner utredarens förslag, ska kommunerna göra en gemensam framställning till landskapsregeringen om en ändring i kommunindelningen i enlighet med utredarens förslag. I annat fall ska utredaren lämna sin framställning om ändring i kommunindelningen till landskapsregeringen.

18 §

Förutsättningar för beslutsfattande när kommuner går samman

Landskapsregeringen kan på den framställning av kommunindelningsutredaren som avses i 16 a § besluta om en ändring i kommunindelningen för en kommun med synnerligen ansträngd ekonomi trots motstånd från fullmäktige i den eller de kommuner som berörs av ändringen, om ändringen är nödvändig för att trygga den lagstadgade servicen för invånarna i den kommun som har en synnerligen ansträngd ekonomi och förutsättningarna för en ändring i kommunindelningen enligt 4 § uppfylls.

Denna lag träder i kraft den ...

Mariehamn den

L a n t r å d

Föredragande minister

Bilaga: Utfall, nyckeltal 2014–2021

Tabell 1. Ackumulerat överskott eller underskott (1 000 euro)

	<u>Brändö</u>	<u>Eckerö</u>	<u>Finström</u>	<u>Föglö</u>	<u>Geta</u>	<u>Hammar- land</u>	<u>Jomala</u>	<u>Kumlinge</u>	<u>Kökar</u>	<u>Lemland</u>	<u>Lumpar- land</u>	<u>Saltvik</u>	<u>Sottunga</u>	<u>Sund</u>	<u>Vårdö</u>	<u>Marie- hamn</u>	<u>Alla kom- muner</u>
2014	3 281	4 004	4 142	5 482	1 166	7 216	16 299	1 687	-151	5 440	825	1 869	251	2 912	784	29 813	85 020
2015	3 248	3 960	5 515	5 763	1 063	7 505	16 586	1 538	4	5 151	607	2 306	207	3 180	798	39 171	96 602
2016	3 226	3 979	6 358	6 142	1 139	7 180	12 503	1 451	-165	5 561	525	2 845	321	3 747	897	48 849	104 558
2017	3 413	4 219	6 378	6 491	1 020	7 135	12 637	1 620	-86	6 173	668	3 483	307	4 364	856	55 575	114 253
2018	3 452	4 354	6 412	6 497	666	6 926	13 373	2 015	136	5 777	619	3 141	169	4 767	906	58 958	118 168
2019	3 118	4 009	6 479	6 182	511	6 314	12 050	2 087	96	4 826	458	2 354	98	4 699	835	58 704	112 820
2020	2 933	4 124	5 810	5 847	532	6 361	13 363	2 254	-55	3 929	680	3 110	36	5 015	970	68 104	123 013
2021	3 048	4 906	6 961	5 411	529	6 976	18 509	1 985	-136	3 741	473	4 084	35	5 252	822	68 389	130 985

Tabell 2. Årsbidrag / avskrivningar (tre års medeltal)

	<u>Brändö</u>	<u>Eckerö</u>	<u>Finström</u>	<u>Föglö</u>	<u>Geta</u>	<u>Hammar-land</u>	<u>Jomala</u>	<u>Kumlinge</u>	<u>Kökar</u>	<u>Lemland</u>	<u>Lumpar-land</u>	<u>Saltvik</u>	<u>Sottunga</u>	<u>Sund</u>	<u>Vårdö</u>	<u>Marie-hamn</u>	<u>Alla kom-muner</u>
2014	153 %	163 %	188 %	135 %	294 %	130 %	275 %	130 %	-45 %	77 %	13 %	151 %	150 %	78 %	125 %	146 %	151 %
2015	135 %	133 %	235 %	179 %	183 %	113 %	262 %	98 %	119 %	80 %	4 %	166 %	225 %	139 %	124 %	180 %	174 %
2016	106 %	131 %	307 %	218 %	125 %	184 %	272 %	73 %	45 %	119 %	34 %	230 %	354 %	222 %	154 %	216 %	209 %
2017	105 %	121 %	291 %	211 %	66 %	161 %	280 %	84 %	128 %	137 %	72 %	214 %	156 %	250 %	113 %	196 %	197 %
2018	113 %	138 %	221 %	156 %	1 %	122 %	244 %	219 %	156 %	132 %	100 %	154 %	56 %	269 %	122 %	174 %	174 %
2019	80 %	103 %	60 %	74 %	-61 %	34 %	143 %	263 %	208 %	66 %	85 %	53 %	-160 %	202 %	91 %	140 %	122 %
2020	42 %	91 %	27 %	2 %	-31 %	42 %	98 %	260 %	113 %	-2 %	99 %	56 %	-221 %	166 %	118 %	135 %	108 %
2021	50 %	151 %	96 %	-15 %	53 %	104 %	85 %	93 %	-8 %	12 %	73 %	116 %	-18 %	147 %	84 %	156 %	122 %

Tabell 3. Soliditetsgrad

	<u>Brändö</u>	<u>Eckerö</u>	<u>Finström</u>	<u>Föglö</u>	<u>Geta</u>	<u>Hammar-land</u>	<u>Jomala</u>	<u>Kumlinge</u>	<u>Kökar</u>	<u>Lemland</u>	<u>Lumpar-land</u>	<u>Saltvik</u>	<u>Sottunga</u>	<u>Sund</u>	<u>Vårdö</u>	<u>Marie-hamn</u>	<u>Alla kom-muner</u>
2014	85 %	76 %	47 %	82 %	72 %	91 %	79 %	67 %	11 %	65 %	49 %	63 %	68 %	65 %	48 %	71 %	70 %
2015	83 %	81 %	49 %	83 %	72 %	92 %	67 %	65 %	15 %	64 %	43 %	63 %	65 %	66 %	51 %	52 %	74 %
2016	84 %	81 %	54 %	84 %	72 %	93 %	64 %	64 %	11 %	64 %	43 %	68 %	70 %	69 %	52 %	56 %	76 %
2017	85 %	82 %	58 %	85 %	67 %	93 %	76 %	68 %	14 %	66 %	45 %	68 %	71 %	72 %	52 %	58 %	77 %
2018	85 %	82 %	59 %	83 %	58 %	91 %	74 %	72 %	20 %	64 %	45 %	66 %	65 %	71 %	48 %	59 %	77 %
2019	84 %	81 %	57 %	84 %	57 %	92 %	57 %	74 %	19 %	55 %	45 %	64 %	67 %	75 %	49 %	58 %	75 %
2020	84 %	81 %	59 %	83 %	57 %	83 %	59 %	77 %	15 %	47 %	45 %	62 %	58 %	77 %	51 %	60 %	75 %
2021	83 %	82 %	63 %	83 %	51 %	76 %	70 %	77 %	12 %	41 %	42 %	61 %	61 %	78 %	51 %	61 %	75 %