

Kontaktperson
Max Andersson

Förslag till lagstiftning om kommuner med synnerligen ansträngd ekonomi

Landskapsregeringen har framställt en lagstiftningspromemoria med förslag till lagstiftning om kommuner med synnerligen ansträngd ekonomi. Nu lämnas möjlighet att inkomma med synpunkter på den bifogade promemorian.

Innehållet i promemorian är kompletterande till den lagstiftning som idag finns för det kommunala fältet och har framställts på tjänstemannanivå. För att det konkreta lagförslag som senare lämnas till lagtinget ska vara så tillfredsställande som möjligt önskar vi nu synpunkter på arbetet så här långt. Även det senare lagförslagen kommer att lämnas ut på remiss.

Om ni har kommentarer med anledning av detta ber vi er inkomma med dessa senast den 15 september 2021 per e-post till registrator@regeringen.ax.

Rättssakkunnig

Max Andersson

BILAGOR	Lagstiftningspromemoria
FÖR KÄNNEDOM	Åländsk Center, Liberalerna på Åland, Moderat Samling för Åland, Obunden samling, Ålands Socialdemokrater, Hållbart Initiativ, Ålands framtid, Åländsk demokrati
SÄNDLISTA	Brändö Kommun, Eckerö kommun, Finströms kommun, Foglö kommun, Geta kommun, Hammarlands kommun, Jomala kommun, Kumlinge kommun, Kökars kommun, Lemlands kommun, Lumparlands kommun, Mariehamns stad, Saltviks kommun, Sottunga kommun, Sunds kommun, Vårdö kommun, Ålands kommunförbund, Kommunernas Socialtjänst KST, Oasen, Ålands Miljöservice MISE, Norra Ålands Högstadiedistrikt, Södra Ålands högstadiedistrikt, ÅSUB

Förslag till lagstiftning om kommuner med synnerligen ansträngd ekonomi

LAGSTIFTNINGSPROMEMORIA_UTKAST

Dnr: 20xx/xxxx

Datum: Datum

PB 1060, AX-22111 Mariehamn

registrator@regeringen.ax

+358 18 25 000

www.regeringen.ax

Innehållsförteckning

Inledning	1
1. Bakgrund	3
1.1 Kommunernas uppdrag och ekonomiska situation	3
1.2 Gällande lagstiftning och aktuella regeringsprogrammet	7
2. Lagstiftningsbehörigheten och förhållandet till grundlagen	7
3. Överväganden	9
3.1 Målsättning	9
3.2 Behov av ändring	9
4. Landskapsregeringens förslag	10
4.1 Sammanfattning av förslaget	10
4.2 Kriterier för en synnerligen ansträngd ekonomi	11
Metod för att definiera när en kommuns ekonomi är synnerligen ansträngd	11
De föreslagna kriterierna för att definiera en synnerligen ansträngd ekonomi	12
Utökad definition av kriterierna	12
Utfall för nyckeltalen – vilka kommuner skulle uppfylla kriterierna idag?	13
4.3 Utvärderingsförfarande	14
4.4 Ändring av kommunindelningen	14
5. Förslagets konsekvenser	15
5.1 Samhälleliga och organisatoriska konsekvenser	15
5.2 Ekonomiska konsekvenser	15
5.3 Konsekvenser för myndigheterna	16
6. Beredningsarbetet och lagstiftningens ikraftträdande	16
Bilaga 1 – Utfall nyckeltal 2014-2020	17
Tabell 1 Nyckeltal 1 - Ackumulerat överskott eller underskott (aktuella års bokslutsdata)	17
Tabell 2 Nyckeltal 2 – Årsbidrag / avskrivningar (tre års medeltal bakåt från aktuellt år)	18
Tabell 3 Nyckeltal 3 – Soliditet (uppgifter från året före aktuellt år)	18
Bilaga 2 – Formelberäkningar	19
Bilaga 3 – Utblick	23
Norge	23
Danmark	24
Island	24
Sverige	24
Riket	26
Kriterierna för utvärdering	26
Varningslampor	27
Utvärderingsförfarandet	27
Särskild kommunindelningsutredning	27

Tillämpningen av lagstiftningen i riket	28
Sammanfattande kommentar	28

Inledning

Landskapsregeringen föreslår en 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 invånare på Åland. Denna promemoria avser ligga till grund för den framtida lagstiftningen.

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 kommunernas enskilda förutsättningar väldigt olika. Flera av kommunerna visar negativa resultat för flera år. En kommun kan inte gå i konkurs, men kan likväl ha svårt att klara sin ekonomi. Det finns därför behov av mekanismer i lagstiftning för att (1) definiera vilka kommuner som är en kommun med synnerligen ansträngd ekonomi och (2) föreslå åtgärder för att hantera en kommun i en sådan situation.

Utgångspunkten för denna lagstiftning är fortsättningsvis ett starkt kommunalt självbestämmande, där kommunernas uppdrag är att producera lagstadgad service för de boende i kommunen.

Den kommande lagstiftningen ska se till att trygga serviceproduktionen för den åländska befolkningen när en kommun inte längre av ekonomiska skäl kan utföra sina lagstadgade åtaganden. Lagstiftningen är kompletterande till kommunstrukturlagen (2019:29) för Åland och kommunallagen (1997:73) för landskapet Åland.

Genom den föreslagna lagstiftningen definieras vad en synnerligen ansträngd ekonomi är, och mekanismer upprättas för att reglera situationen. Dessa mekanismer utgörs dels av det så kallade utvärderingsförfarandet, följt av eventuell ändring av kommunindelningen.

Utvärderingsförfarandet går ut på att bistå kommunerna att analysera ekonomin och verksamhetsförutsättningarna, samt tillsammans åstadkomma förbättringsförslag. Ett utvärderingsförfarande kan enbart startas om definitionen för synnerligen ansträngd ekonomi uppfylls, och landskapsregeringen beslutar att starta processen. Allt detta syftar till att trygga den kommunala serviceproduktionen, men också till att fungera som stöd för kommunala beslutsfattare.

Vid det fall att förbättringsförslagen inte ger önskad effekt, och situationen så kräver, så kan en följd av utvärderingsförfarandet bli att en särskild kommunindelningsutredning inleds enligt kommunstrukturlagen. Som en sista utväg införs också en möjlighet för landskapsregeringen att fatta tvingande beslut om ändringar av kommunstrukturen. Målsättningen med detta är att säkra en god och trygg serviceproduktion för alla Ålands invånare.

Sammanfattningsvis inkluderar den föreslagna lagstiftningen följande komponenter:

- **Kriterier:** Definition av kommun med en synnerligen ansträngd ekonomi genom nyckeltal som följs upp årligen.
- **Utvärderingsförfarande med möjlighet för kommunen att i första hand på egen hand fatta beslut om sanering av sin ekonomi:** En kommun vars ekonomi enligt kriterierna har konstaterats vara synnerligen ansträngd kan bli föremål för utvärdering, *utvärderingsförfarande*. I utvärderingsförfarandet kartläggs och analyseras kommunens ekonomi och verksamhetsförutsättningar. Utvärderingsgruppen består av en representant från kommunen, en från landskapsregeringen, och en oberoende ordförande. Förslag på åtgärder för att åtgärda kommunens ekonomiska situation framförs om det bedöms nödvändigt. Beslut om att vidta åtgärder fattas i kommunfullmäktige. Under pågående utvärderingsförfarande måste nya större investeringar godkännas av landskapsregeringen.
- **Ändring av kommunindelningen:** Om åtgärderna som föreslås i utvärderingsförfarandet inte får önskad effekt, och situationen så kräver, så kan bedömningen i utvärderingsförfarandet vara att möjlighet för fortsatt verksamhet för kommunen saknas. Då kan en särskild kommunindelningsutredning inledas. Detta är ett sista led i processen som kan leda till en sammanslagning av kommuner trots att något av berört fullmäktige motsätter sig det.

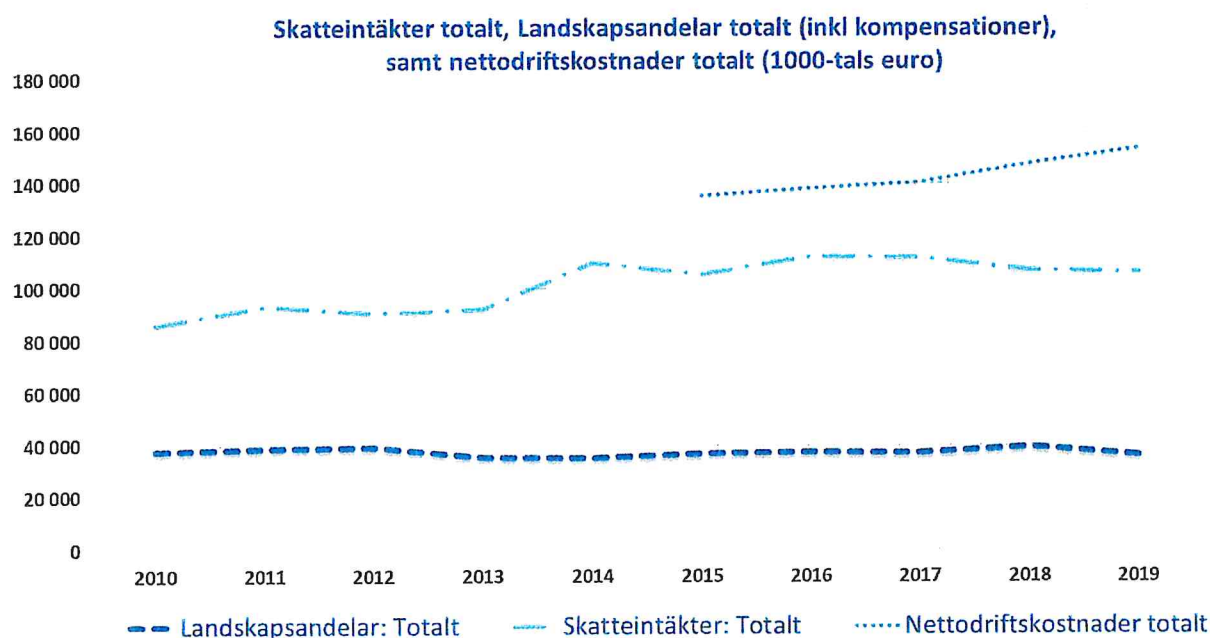
1. Bakgrund

1.1 Kommunernas uppdrag och ekonomiska situation

En kommuns mest centrala roll är att ansvara för samhällsservice, att agera som myndighetsutövare, att vara samhällsutvecklare och att fungera som demokratisk arena. Samhällsservicen som kommunen tillhandahåller till kommuninvånarna är till största delen lagstadgad, samtidigt som kommuner själva har möjlighet att påverka hur samhällsservicen produceras samt vilken servicenivå som erbjuds i kommunen. Samhällsservicen är i huvudsak finansierad av kommunens egna skatteintäkter och uppburna avgifter, samt ersättningen som kommunerna erhåller från landskapsregeringen, landskapsandelar.

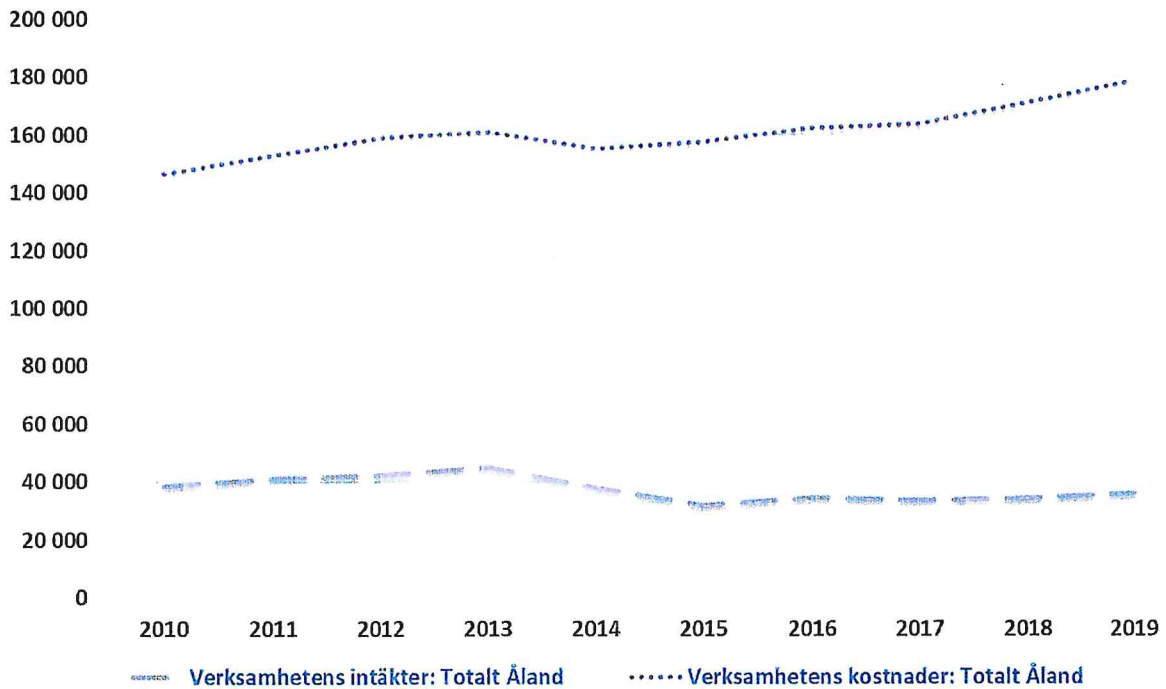
I Figur 1 nedan illustreras hela Ålands samlade skatteintäkter, landskapsandelar (inkl kompensationer) samt nettodriftskostnader. Skatteintäkterna för kommunerna har under åren 2010 till 2016 ökat från ca 85 miljoner till ca 112 miljoner euro, för att till år 2019 sjunka till totalt ca 105 miljoner euro. Landskapsandelarna (inkl kompensationer) uppgick år 2010 till ca 38 miljoner euro och har sedan under åren varierat mellan ca 36 och 40 miljoner. Mellan 2018 och 2019 sjönk landskapsandelarna med ca 3 miljoner euro. Uppgifter för nettodriftskostnader finns för åren 2015 till 2019. Under denna period har de ökat från ca 136 till 153 miljoner euro.

Figur 2 belyser ytterligare de åländska kommunernas verksamhetskostnader och intäkter. Här syns att kostnaderna ökat från ca 147 miljoner euro år 2010 till ca 178 miljoner euro år 2019. Under samma period har verksamhetsintäkterna minskat en aning från ca 39 miljoner euro till 36 miljoner euro.



Figur 1 Kommunernas finansiering och nettodriftskostnader (Hämtat från Åsub, kommunernas rapporterade ekonomiuppgifter)

Verksamhetens kostnader och intäkter (1000-tals euro)

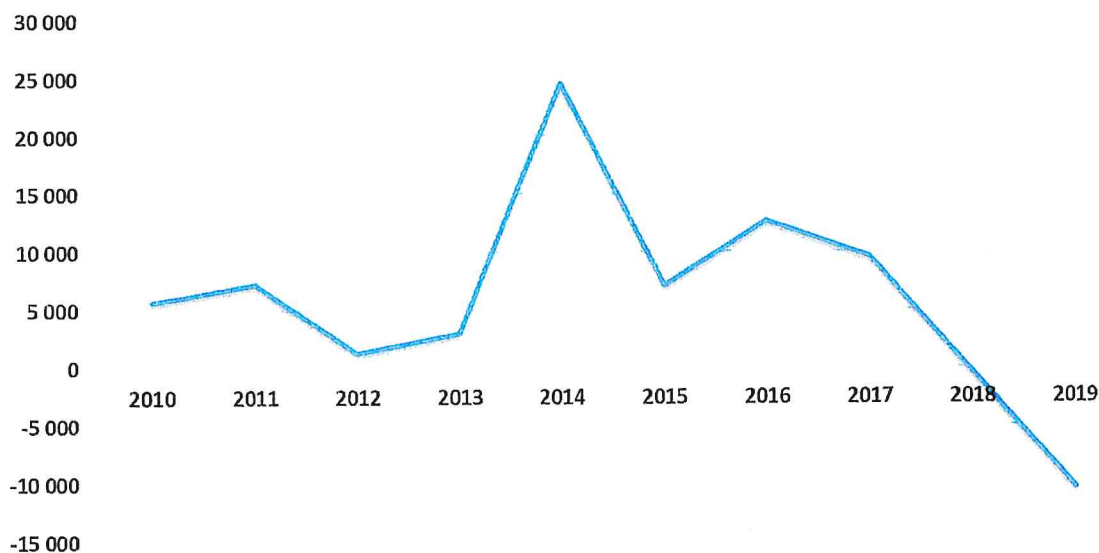


Figur 2 Kommunernas verksamhetskostnader och verksamhetsintäkter (Hämtat från Åsub, kommunernas rapporterade ekonomiuppgifter)

I Figur 1 och Figur 2 syns att kostnaderna för kommunerna har ökat märkbart sedan 2016, samtidigt som intäkterna har minskat. Det finns många olika orsaker till att denna utveckling har skett, uppdraget med denna utredning är emellertid inte att analysera dessa orsaker desto mer.

Däremot kan konstateras att kostnaderna har ökat, och att intäkterna har minskat, vilket självfallet påverkar kommunernas ekonomiska möjlighet att producera lagstadgad service till kommuninvånarna. Figur 3 belyser detta ytterligare, räkenskapsperiodens resultat för de åländska kommunerna summerat för respektive år 2010-2019. Kommunerna uppvisar summerat positiva resultat för åren 2010 till 2017, men under 2018 och 2019 har detta övergått till negativa resultat.

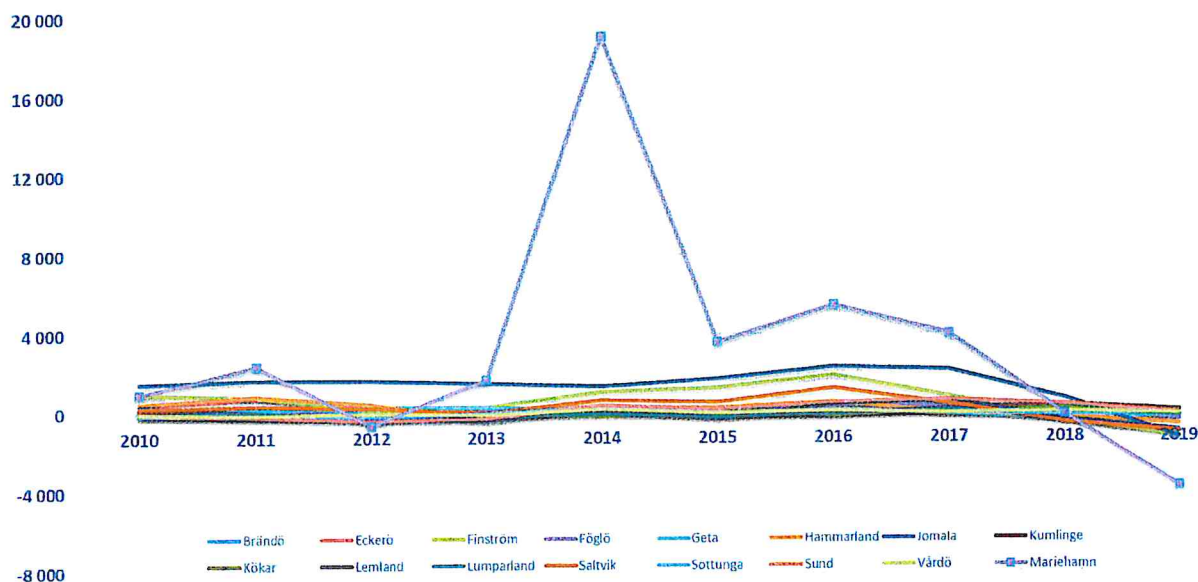
Räkenskapsperiodens resultat (1000-tals euro)



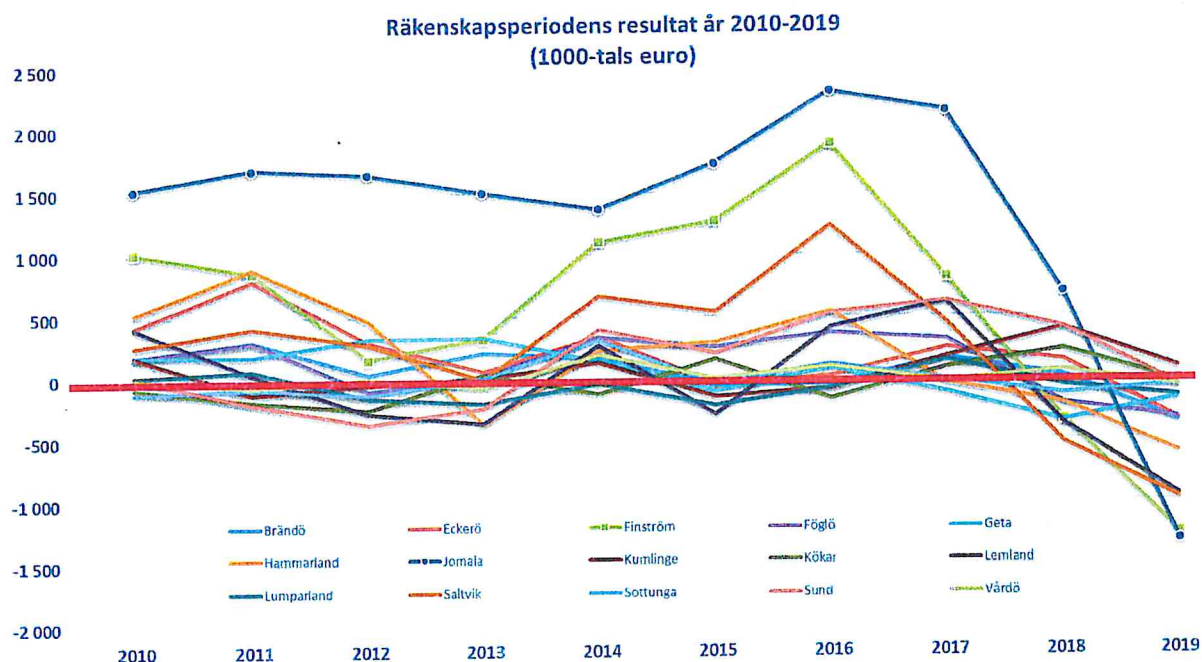
Figur 3 Kommunernas resultat för räkenskapsperioden (Hämtat från Åsub, kommunernas rapporterade ekonomiuppgifter)

Till ovanstående resonemang bör även tilläggas att kommunernas förutsättningar sinsemellan skiljer sig avsevärt. Åland har 16 kommuner med socioekonomiskt väldigt olika förutsättningar. Så även om ekonomin totalt sett kan se okej ut summerat för hela Åland, så kan vissa kommuners enskilda förutsättningar vara helt andra. Detta illustreras i Figur 4 nedan. Här syns att Mariehamns påverkan på de summerade nyckeltalen för hela Åland är stort. Figur 5 belyser situationen utan Mariehamn. Trots de totalt sett positiva resultaten för åren 2010 till 2017, så befinner sig flera kommuners resultat på den negativa sidan.

Räkenskapsperiodens resultat år 2010-2019 (1000-tals euro)



Figur 4 Kommunernas resultat för räkenskapsperioden, alla 16 kommuner redovisade (Hämtat från Åsub, kommunernas rapporterade ekonomiuppgifter)



Figur 5 Kommunernas resultat för räkenskapsperioden, 15 kommuner redovisade, Mariehamn urplockat (Hämtat från Åsub, kommunernas rapporterade ekonomiuppgifter)

I preliminära bokslutsuppgifter för år 2020 (Åsub 2021:2, juni 2021) framkom att kommunernas ekonomi ser ut att förbättras avsevärt från år 2019 till år 2020. Det summerade resultatet uppgick till ca 6 miljoner, vilket är en ökning med ca 16 miljoner jämfört med år 2019. Verksamhetsintäkterna ökade med 2 miljoner och verksamhetskostnaderna minskade med ca 2 miljoner euro. Kommunernas skatteintäkter ökade med 6 miljoner och landskapsandelarna ökade med 5 miljoner. År 2020 års förbättrade resultat är förstås positivt men kan bero på tillfälligheter i ekonomin, exempelvis åtgärder till följd av pandemin. Därför bör inte allt för stora slutsatser dras av detta års resultat i förhållande till de tidigare slutsatserna om ökande kostnader och minskande intäkter, samt framförallt olika förutsättningar mellan kommunerna.

1.2 Gällande lagstiftning och aktuella regeringsprogrammet

I 1 § kommunallagen (1997:73) för landskapet Åland bestäms att landskapet Åland är indelat i självstyrande kommuner. Mariehamn är en stad och kommunerna sköter de uppgifter som enligt grunderna för den kommunala självstyrelsen ankommer på dem. Åland är idag indelat i 16 kommuner; en stad, nio landsbygdskommuner och sex skärgårdskommuner. Mariehamn är den till ytan minsta och till folkmängden största kommunen. Sottunga är Ålands och hela Finlands befolkningsmässigt minsta kommun.

Landskapsregeringen övervakar att kommunerna och kommunalförbunden iakttar gällande lagstiftning. Det ankommer på lagtinget att anta lagstiftning gällande kommunerna på Åland. En grundläggande princip i den lagstiftning som styr de kommunala verksamheterna är att medborgarna ska garanteras en miniminivå av kommunal service som bestäms av lagtinget.

Kommunstrukturlagen (2019:29) för Åland antogs av lagtinget i slutet av 2018. Kommunstrukturlagen för Åland ersatte den tidigare landskapslagen (1997:76) om tillämpning i landskapet Åland av vissa lagar om kommunindelning. Kommunstrukturlagen innehåller generella bestämmelser om förfarandet vid förändringar i kommunindelningen. Kommunstrukturlagen som antogs 2018 innehöll förändringar av kommunstrukturen, från dagens 16 till föreslagna 4 kommuner. Innan några faktiska förändringar i kommunstrukturen aktualiserades trädde nya förändringar av kommunstrukturlagen i kraft den 1 juni 2021 som bla innebär att frivilliga förändringar av kommunindelningen åter är möjliga utgående från dagens 16 kommuner. Förändringarna i kommunstrukturlagen ger fortfarande möjlighet för kommunerna att erhålla samgångsstöd, i den förnyade lagstiftningen har beloppen ändrats och metoden fungerar enligt belopp multiplicerat med invånarantal i den nya kommunen, samt ett skärgårdstillägg. Dessutom infördes särskilt understöd enligt prövning.

2. Lagstiftningsbehörigheten och förhållandet till grundlagen

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.

Gällande lag i riket om kommunindelning är kommunstrukturlagen (FFS 1698/2009). Fram till 2013 hette lagen kommunindelningenslagen, och innan den trädde i kraft gällde den tidigare kommunindelningenslagen från 1997 (FFS 1196/1997). I samband med stiftandet och senare ändringar av dem har riksdagens grundlagsutskott vid flera tillfällen berört möjligheten att ändra i kommunindelningen i förhållande till kommunernas rätt till självstyrelse.

I propositionen (RP 135/1997 rd) till kommunindelningenslagen från 1997 konstaterades att förfarandet vid kommunindelning gavs en klarare rättslig status. Detta berörde exempelvis området författningsmakt, vilket innebär att riksdagen genom lag kan bestämma om vilken som helst ändring av kommunindelningen utan några villkor. I övrigt kan också statsrådet eller ministeriet besluta om ändringar med stöd av de delegeringsbestämmelser som finns i lagen. Därutöver konstaterades att

det även utifrån 51 § 2 mom. regeringsformen är klart att riksdagen kan besluta genom lag om ändring av kommunindelningen. Innehållet i 51 § i regeringsformen motsvaras idag av 121 och 122 §§ i grundlagen.

I grundlagsutskottets utlåtande (GrUU 24/1997 rd) över förslaget till kommunindelningsslag konstaterade utskottet att "...bestämmelsen om självstyrelse i 51 § 2 mom. i regeringsformen har inte ansetts erbjuda enskilda kommuner skydd mot ändringar i kommunindelningen. Ur författningsrättslig synpunkt finns det därför ingenting att anmäla emot punkterna om tvångssammanslutningar i propositionen."

Grundlagsutskottet konstaterade i sitt betänkande till statsrådets förslag till lagstiftning om en kommun- och servicestrukturreform år 2006 (GrUU 37/2006 rd), efter att den nya grundlagen trätt i kraft, att frågan är om de förutsättningar för ändring av kommunindelningen som kan räknas till grunderna för kommunindelning enligt 122 § 3 mom. i grundlagen ska regleras genom lag och att förslaget till ny lagstiftning till dessa delar inte innebär några problem med tanke på den nya grundlagen. Grundlagsutskottet invände således inte mot att grunderna för kommunindelning fortsättningsvis skulle kunna regleras genom vanlig lag.

Grundlagsutskottet konstaterade i sitt betänkande över regeringens proposition med förslag till den nu gällande kommunstrukturlagen (GrUU 33/2009 rd), gällande förslaget om att en sammanslagning i vissa fall ska kunna ske genom att det föreskrivs i lag om sammanslagning trots att någon kommuns fullmäktige motsätter sig det och sammanslagningen inte fått majoritetens understöd i en eventuell folkomröstning, att utskottet i tidigare utlåtanden har slagit fast att motsvarande bestämmelser i den gällande lagen inte utgör något konstitutionellt problem. Att genom lag fatta beslut som kan innebära ändring av kommunindelningen utgör därmed inte något konstitutionellt problem.

Landskapsregeringens förslag har inga direkta konsekvenser för kommunindelningen. Den föreslagna ändringen har emellertid anknytning till bestämmelserna om den särskilda kommunindelningsutredning som avses i 4 kap. i kommunstrukturlagen. Enligt förslaget avgör landskapsregeringen utgående från utvärderingsgruppens åtgärdsförslag och fullmäktiges beslut om det i syfte att ändra kommunindelningen behövs en sådan särskild kommunindelningsutredning. Landskapsregeringen har redan idag möjlighet att med stöd av kommunstrukturlagen inleda en sådan utredning. Däremot har landskapsregeringen ingen rätt att fatta beslut om ändringar i kommunindelningen i det fall att fullmäktige i de berörda kommunerna motsätter sig det. Enligt detta förslag ska landskapsregeringen ha möjlighet att fatta ett sådant beslut i syfte att trygga kommuninvånarnas grundlagsfästa rättigheter.

Grundlagsutskottet har behandlat motsvarande bestämmelse i rikslagstiftningen i sitt utlåtande om lagförslaget om ändring av kommunindelningsslagen (GrUU 20/2013 rd, s. 5–6). I rikslagstiftningen används i detta sammanhang begreppet "kommun som befinner sig i en speciellt svår ekonomisk ställning". Statsrådet får besluta om en ändring i kommunindelningen på framställning av en kommunindelningsutredare trots motstånd från fullmäktige i den eller de kommuner som berörs av ändringen, om ändringen behövs för att trygga den lagstadgade servicen för invånarna i den kommun som befinner sig i en speciellt svår ekonomisk ställning och om de i 4 § i kommunstrukturlagen föreskrivna förutsättningarna för en ändring i kommunindelningen uppfylls. Enligt grundlagsutskottets bedömning ska man i en sådan här situation särskilt fästa avseende vid att syftet med bestämmelsen om en kommun i en speciellt svår ekonomisk ställning är att trygga kommuninvånarnas grundlagsfästa rättigheter. Intressena bakom en tvångssammanslagning väger enligt utskottets mening i detta fall så tungt att de berättigar ett så pass betydande ingrepp i den kommunala självstyrelsen. Utskottet ansåg att det är viktigt att enbart det faktum att de ekonomiska kriterier som lett till utvärderingsförfarandet uppfylls inte bör leda till en ändring i

kommunindelningen i strid med kommunens vilja, utan ändringen bör vara motiverad som helhet samt nödvändig för att trygga den service som förutsätts i lagstiftningen för invånarna i en kommun som befinner sig i en speciellt svår ekonomisk ställning.

3. Överväganden

3.1 Målsättning

Med utgångspunkt i det kommunala självstyret 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 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 aktualisera 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.

Av 2 § i kommunstrukturlagen (2019:29) för Åland framgår att när kommunindelningen ändras är målet en kommunstruktur som är livskraftig, som är enhetlig och har en fungerande samhällsstruktur och som stärker förutsättningarna för kommuninvånarnas självstyrelse.

Målet är att kommunen ska ha tillräckliga ekonomiska förutsättningar och personresurser för att ordna, producera och finansiera servicen för kommuninvånarna.

Kommunindelningen kan enligt 4 § i samma lag ändras om ändringen främjar de mål för ändringar av kommunindelningen som avses i 2 § samt förbättrar

- 1) kommunens funktionsförmåga i övrigt,
- 2) servicen och levnadsförhållandena för invånarna i området,
- 3) verksamhetsmöjligheterna för näringarna i området eller
- 4) samhällsstrukturens funktionsduglighet i området.

En kommun ska bestå av ett enda område som bildar en funktionell helhet. Landskapsregeringen kan besluta om avvikelser från detta utgående från en sådan särskild kommunindelningsutredning som avses i kommunstrukturlagens 4 kap.

Med område i 2-4 punkten ovan avses ett område som består av en eller flera kommuner eller en del av dem och som påverkas av ändringen av kommunindelningen. Då förutsättningarna för en ändring av kommunindelningen bedöms ska också områdets framtida utveckling beaktas.

3.2 Behov av ändring

Den åländska lagstiftningen har i nuläget ingen klar definition av när en kommun ska anses ha en synnerligen ansträngd ekonomi. Det finns heller inte någon åtgärdsplan för vad som händer när en kommun har en synnerligen ansträngd ekonomi och riskerar att ställas inför utmaningar när det gäller att finansiera den kommunala verksamheten och därmed tillgodose invånarnas rätt till lagstadgad service.

I kapitel 1.2 konstateras också 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. Kraven, volymen och komplexiteten inom samhällsservicen bedöms kunna öka, vilket förstås ställer krav på kommunernas serviceproduktion och på det viset kan kostnaderna på sikt öka.

Ett tillstånd där en del av kommunerna inte längre har realistiska ekonomiska förutsättningar att fullgöra sina skyldigheter ens med de tillskott som landskapsandelssystemet ger är, inte otänkbar inom en nära förestående framtid. Detta ska också ses i kombination med att landskapets ekonomiska situation inte tillåter att de totala offentliga utgifterna ökar. Utgångspunkten för detta reformarbete är därför ambitionen att trygga den åländska välfärden.

Med bakgrund i detta konstaterar landskapsregeringen att situationer kan uppstå där en kommuns ekonomi blir synnerligen ansträngd. Därför föreslås regler som dels definierar när ekonomin ska anses vara synnerligen ansträngd, dels anger vilka förfaranden som då ska gälla.

4. Landskapsregeringens förslag

4.1 Sammanfattning av förslaget

1. Processen inom ramen för denna lagstiftning initieras när ekonomin i en kommun uppfyller de på förhand givna kriterierna. Detta sker på basen av årlig nyckeltalsuppföljning utifrån publicerade bokslutsuppgifter.
2. När det har skett informerar landskapsregeringen den berörda kommunen genom att begära en redogörelse för kommunens situation.
3. På basen av den redogörelsen kan landskapsregeringen fatta beslut om att inleda ett utvärderingsförfarande. 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 måste nya större investeringar godkännas av landskapsregeringen.
4. Landskapsregeringen kan också välja att inte inleda ett utvärderingsförfarande. I det fallet kvarstår dock möjligheten att inleda ett sådant förfarande så länge kriterierna är uppfyllda, efter att kommunen hörts på nytt.
5. Utvärderingsrapporten ska tillställas landskapsregeringen som delger kommunen densamma.
6. Kommunfullmäktige fattar beslut om att genomföra åtgärderna. Beslut och genomförande av åtgärder rapporteras tillbaka till landskapsregeringen. Kommunen ska inom viss tid visa att de vidtagna åtgärderna har haft avsedd effekt.
7. 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 kommunindelingsutredning.
8. Kommunindelingsutredningen kan leda till att ändringar i kommunstrukturen om 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 ske mot berörda kommuners vilja.

4.2 Kriterier för en synnerligen ansträngd ekonomi

Metod för att definiera när en kommuns ekonomi är synnerligen ansträngd

Det första ledet i att bestämma om en kommuns ekonomi är synnerligen ansträngd är att definiera vad detta egentligen innebär. En sådan bedömning är förstas svår att göra och bedömningen kan göras utifrån olika parametrar och synsätt.

En utgångspunkt i framtagandet av definitionen har varit att inte inskränka det kommunala självstyret, samtidigt som kommuninvånarnas rätt till service måste beaktas. Med den utgångspunkten skulle alltför hårda och komplicerade definitioner kunna ses som ett ingrepp i kommunala självbestämmandet, medan alltför milda och begränsade parametrar å andra sidan eventuellt inte ser till kommuninvånarens bästa.

En annan utgångspunkt är att inte göra bedömningen alltför komplicerad, samtidigt som en kommuns ekonomi är tillräckligt komplex för att ett visst antal minimiparametrar behöver användas.

På basen av dessa målsättningar föreslås att ekonomiska kriterier ska utgöra bedömningsgrund för en kommuns ekonomiska situation. Dessa kriterier är framtagna mot bakgrund av följande:

1. ÅSUBs utredning om kommuner i en svår ekonomisk ställning (Åsub 2002:2)
2. Inspel från den kommunala sektorn
3. Vedertagna ekonomiska nyckeltal

Målet med dessa kriterier är alltså att definiera vad en synnerligen ansträngd ekonomi är för kommunen. Detta i sin tur leder till att landskapsregeringen kan besluta om att ett utvärderingsförfarande ska inledas. Betoningen på "kan" är viktig, eftersom om det då är upp till landskapsregeringen att bedöma om ett utvärderingsförfarande ska inledas eller ej.

Beslut om att inleda eller inte inleda ett utvärderingsförfarande fattas efter att berörd kommun hörts. I det fall att landskapsregeringen väljer att inte inleda ett utvärderingsförfarande kvarstår dock möjligheten att, efter förnyat hörande av kommunen, inleda ett sådant så länge nyckeltalen anger att kommunen har en synnerligen ansträngd ekonomi.

Målsättningen med att skapa en tydligare definition av en synnerligen ansträngd ekonomi är också att bistå kommunerna i arbetet med ekonomisk analysen samt skapa en gemensam utgångspunkt för alla parter för vad som kan anses vara en rimlig nivå på ekonomin. En rimlig nivå på ekonomin är som beskrivet inte en okomplicerad fråga, därför bör poängteras att de föreslagna definitionerna inte i sig är en fullständig analys av kommunens ekonomiska situation, utan en ytterligare sådan kan behöva göras i ett eventuellt utvärderingsförfarande, för att få en mer djupgående bild över kommunens situation.

De föreslagna kriterierna för att definiera en synnerligen ansträngd ekonomi

Tre kriterier föreslås utgöra grund för om en kommun har en synnerligen ansträngd ekonomi, varav ett är ett enskilt kriterium medan de två övriga ska uppfyllas samtidigt för att kommunens ekonomi ska definieras som synnerligen ansträngd.

Om det första kriteriet uppfylls, eller om både det andra och det tredje kriteriet uppfylls två år i rad, anses kommunen ha en synnerligen ansträngd ekonomi.

Enskilt kriterium: nyckeltal 1, ackumulerat överskott eller underskott

- *Nyckeltal 1: Underskott i balansräkningens ackumulerade överskott/underskott bör åtgärdas inom två år, om inte åtgärdat inom två år anses kommunens ekonomi vara synnerligen ansträngd.*

Kompletterande kriterier: nyckeltal 2 och 3, årsbidrag/avskrivningar samt soliditet

- *Nyckeltal 2: Årsbidrag i förhållande till avskrivningar i kommunens resultaträkning bör överstiga 100 procent. Här används tre års medeltal för beräkningarna. Om nyckeltalet visar under 100 procent uppfylls kriteriet*
- *Nyckeltal 3: Kommunens långsiktiga betalningsförmåga kan mätas med nyckeltalet soliditet. Om en kommuns soliditet faller under 50 procent uppfyller kommunen kriteriet.*

Utökad definition av kriterierna

Nyckeltal 1 anger om kommunen har ett ackumulerat underskott eller inte. Ett ackumulerat underskott måste täckas inom två år, annars definieras kommunens ekonomi som synnerligen ansträngd. Orsaken till att detta nyckeltal utgör är ett enskilt kriterium som kan avgöra om en kommun har en synnerligen ansträngd ekonomi eller inte, är att om en kommun inte har ett ackumulerat överskott är det 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, och att de negativa resultaten har ackumulerats till ett underskott. Förenklat sett har kostnaderna för samhällsservicen och kommunernas åtaganden under en längre tid överstigit intäkterna, och kommunens livskraft är hotad. Därför är detta nyckeltal ett enskilt kriterium för att säkerställa kommuninvånarnas service.

Nyckeltal 2 anger om kommunens årsbidrag täcker avskrivningarna eller ej. Kommunens resultat är i stort sett årsbidrag minus avskrivningar. För att nyckeltal 2 ska ange en livskraftig kommun ska gränsvärdet överstiga 100 procent, detta för att årsbidraget ska räckas till avskrivningar – det vill säga förslitningen på befintliga tillgångar och uppbyggnad av eget kassaflöde för framtida investeringar. Eftersom årsbidraget i kommunen kan vara volatilt används tre års medeltal för nyckeltalet.

Nyckeltal 3 anger kommunens långsiktiga betalningsförmåga, soliditeten. Denna räknas genom egna kapitalet genom hela kommunens kapital. På det viset bedöms också kommunens lånegrad. En tillräcklig soliditet anses ligga över 50 procent, det vill säga det egna kapitalet ska utgöra minst 50 procent av det totala kapitalet.

Nyckeltal 2 och 3 hör väl ihop. En kommun som har god soliditet och årsbidraget täcker avskrivningar 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 lånat så pass länge att soliditeten understiger 50 procent, samtidigt som årsbidraget inte längre täcker

avskrivningarna, så hotas dock kommunens livskraftighet och möjlighet att producera samhällsservice. Detta eftersom resultatet inte räcker till, samtidigt som det bedöms som att lånegraden är för stor för kommunen. Kriteriet för en synnerligen ansträngd ekonomi uppfylls om de båda nyckeltalens gränsvärden underskrids två år i rad.

Se Bilaga 2 för exakta formler för nyckeltalen.

Exakt när en kommun uppfyller kriterierna behöver också klargöras. Kommunernas bokslut godkänns i regel i juni månad året efter aktuellt bokslut. Det vill säga att bokslut för år 2022 godkänns av fullmäktige under juni 2023 (före utgången av juni månad enligt [kommunallagen](#) (1997:73)). Således kan kriterierna för bokslutsåret uppfyllas först året efter, när bokslutet är godkänt. Åsub samlar sedan in och hanterar kommunernas bokslutsuppgifter. Åsub publicerade bokslutsuppgifter ska därför användas vid bedömningen av kriterierna.

När det gäller de kompletterande kriterierna skulle exempelvis en synnerligen ansträngd ekonomi potentiellt uppstå först efter kommunens bokslut för år 2022 är godkänt år 2023, om gränsvärdena för nyckeltalen 2 och 3 har underskridits år 2022 och 2021. Detsamma gäller för det enskilda kriteriet: om ett ackumulerat underskott uppstår för åren 2022 och 2021, och kommunen inte har täckt underskottet inom två år, uppfylls kriteriet för en synnerligen ansträngd ekonomi först år 2023.

*Övergångsperiod vid ingången av lagförslaget år 2023 är ännu inte helt klargjord. Eventuellt så ska inte kommuner kunna uppfylla kriterium 1 år 2023. Frågan hanteras i samband med utformningen av lagförslaget.

Koncerndata används alltid för de kommuner där det är möjligt.

Utfall för nyckeltalen – vilka kommuner skulle uppfylla kriterierna idag?

Här följer nyckeltal och gränsvärden för hur och vad som menas med en kommun som har en synnerligen ansträngd ekonomi.

Enskilt kriterium: nyckeltal 1, ackumulerat överskott eller underskott.

I tabell 1 i bilaga 1 presenteras utfallet för nyckeltal 1, ackumulerat överskott eller underskott. Som framgår av tabellen har de flesta kommuner rätt stora överskott. Kökars överskott och underskott balanserar runt 0-strecket, men som framgår nedan så skulle Kökars kommun räknas som kommun med synnerligen ansträngd ekonomi år 2018, på basen av underskott två år i rad åren 2016–2017.

Kompletterande kriterier: nyckeltal 2 och 3, årsbidrag/avskrivningar samt soliditet

I tabell 2 i bilaga 1 framgår att de flera kommuner har positiva årsbidrag/avskrivningar (nyckeltal 2, tre års medeltal) för flera år. Trenden visar att det negativa året 2019 drar ner nyckeltalet år 2020.

Soliditeten, nyckeltal 3, framgår i tabell 3 i bilaga 1. Här syns att Finström, Kökar, Lumparland alla har en soliditet under gränsvärdet för alla provräkningsår. Även Vårdö ligger på gränsen runt 50 procent.

För att klassificeras som kommun med synnerligen ansträngd ekonomi måste alltså de båda ovanstående kriterierna uppfyllas två år i rad samtidigt. Då syns att enda kommunen vars ekonomi klassificeras som synnerligen ansträngd är Lumparland, under åren 2016–2018.

4.3 Utvärderingsförfarande

Kommunen och landskapsregeringen utreder tillsammans vilka möjligheter kommunen har att tillgodose de tjänster som lagstiftningen kräver och agera för att trygga förutsättningarna för fortsatt serviceproduktion.

Ett utvärderingsförfarande kan inledas om kommunen uppfyller de kriterier som anges i lagen. 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.

Under den tid utvärderingsförfarandet pågår ska inte större investeringar kunna göras av kommunen utan landskapsregeringens godkännande. Det här ska enbart gälla nya investeringar av en viss storlek, som exempelvis byggande eller köp av anläggningar eller köp av markområden.

Utvärderingsgruppen ser över och analyserar kommunens ekonomi och serviceproduktion. Gruppen ska också lägga fram förslag till åtgärder för att garantera servicen till kommunmedlemmarna. Utvärderingen kan komma att pågå under en period upp till ett år beroende på dess komplexitet. Om utvärderingen kräver längre tid krävs landskapsregeringens godkännande. Utvärderingsrapporten överlämnas till landskapsregeringen som ska delge denna till kommunen.

Fullmäktige behandlar därefter gruppens handlingar och delger landskapsregeringen vilka beslut som fattas och om eventuella fortsatta åtgärder. Utgående från gruppens 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.

4.4 Ändring av kommunindelningen

Bestämmelserna om särskilda kommunindelningsutredningar finns i 4 kap. i kommunstrukturlagen. När landskapsregeringen har fattat beslut om att en sådan utredning 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 kommuner som berörs. 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. I samband med utformningen av lagförslaget bör även frågan om hur samgångsunderstöd ska tilldelas kommuner som gått samman med en del av en kommun samt samgångsunderstöd mellan en stor kommun och en mycket liten kommun. I det senare fallet är det viktigt att säkerställa att en överkompensation inte sker.

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 skulle strida mot förutsättningarna för en ändring i kommunindelningen enligt 4 § kommunstrukturlagen. Om fullmäktige inte godkänner förslaget ska utredaren lämna förslaget och kommunernas utlåtanden till landskapsregeringen.

Reglerna om särskilda kommunindelningsutredningar är redan tillämpliga och gäller vid alla sådana utredningar, inte bara de där en kommun med synnerligen ansträngd ekonomi ingår. I

kommunstrukturlagen finns dock ingen möjlighet för landskapsregeringen att fatta beslut om ändringar i kommunindelningen om fullmäktige inte godkänner utredarens förslag. Enligt det här förslaget införs en sådan möjlighet. Landskapsregeringen ska 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 4 § i kommunstrukturlagen uppfylls.

5. Förslagets konsekvenser

5.1 Samhälleliga och organisatoriska konsekvenser

Utgångspunkten med lagförslaget är att säkra den kommunala servicen. Samhällsstrukturmässigt innebär förslaget ändå att förändringar av kommunindelningen kan komma att aktualiseras. 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 godkännande. Detta berör inte bara de kommuner som har en synnerligen ansträngd ekonomi utan också ekonomiskt starka kommuner. Oavsett om förändringar i kommunstrukturen aktualiseras bedöms exempelvis ökad myndighetssamverkan vara en reell konsekvens.

5.2 Ekonomiska konsekvenser

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 ansträngd ekonomi. Beroende på hur kriteriernas gränsvärden anges, samt hur kommunernas ekonomi utvecklas, så kan arbetsmängden i de föreslagna processerna skilja sig avsevärt. Om kriterierna för synnerligen ansträngd ekonomi uppfylls och utvärderingsförfaranden startas blir kostnaden väsentligt högre än om ett utvärderingsförfarande inte startas.

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. Således beräknas själva grundläggande administrationen av förslaget i sig uppgå till ca en halvtidstjänst summerat men vid flertalet utvärderingsprocesser så bör ca en halvårs tjänst (eller motsvarande i konsulttimmar) beräknas per utvärderingsförfarande.

Kommunerna kommer också behöva avsätta resurser för hantering av lagen och dess effekter. I detta ingår bla att kommunen måste vara behjälpliga med uppgifter och material som behövs i utvärderingsförfarandet. Kommunen ska förutom hantering av lagförslaget också utse och finansiera en representant i den eventuella utvärderingsgruppen.

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 och åtgärdsplan för en kommun vars ekonomiska situation är 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.

Det att nya investeringar under pågående utvärderingsförfarande måste godkännas av landskapsregeringen 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 landskapsregeringens godkännande endast ska krävas för nya projekt av viss storleksordning.

5.3 Konsekvenser för myndigheterna

Regelverket bedöms medföra ökad tydlighet både för landskapsförvaltning och kommunerna. Det innebär större möjligheter att förutse effekter och bör bidra till att underlätta ekonomisk styrning och planering av verksamheter. Det bör noteras att det kommunala självstyret är starkt och att lagstiftningen trots detta innebär att situationer kan uppstå där en eller flera kommuner utan fullmäktiges godkännande kan sammanslås med andra kommuner.

6. Beredningsarbetet och lagstiftningens ikraftträdande

Denna lagstiftningspromemoria skickas på remiss till kommunerna och Ålands kommunförbund kf. Med beaktande av de synpunkter som kommer in bereds ett lagförslag under hösten 2021. Avsikten är att lagförslaget kan remissbehandlas i början av 2022 för att sedan överlämnas till lagtinget i mars samma år. Den föreslagna lagstiftningen skulle i så fall kunna träda i kraft och kunna börja tillämpas vid ingången av 2023. Den första bedömningen av kommunernas ekonomiska situation skulle därmed göras utgående från uppgifterna i boksluten för åren 2020 och 2021.

Bilaga 1 – Utfall nyckeltal 2014-2020

Tabell 1 Nyckeltal 1 - Ackumulerat överskott eller underskott (aktuella års bokslutsdata)

Kökar hade uppfyllt kriteriet år 2018 på hösten.

Koncernuppgifter används för Finström, Jomala och Mariehamn från år 2014.

1000 EUR	Koncern										Koncern						
	Brändö	Eckerö	Finström	Föglö	Geta	Hammarland	Jomala	Kumlinge	Kökar	Lemland	Lumparland	Saltvik	Sottunga	Sund	Vårdö	Mariehamn	Åland
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

Tabell 2 Nyckeltal 2 – Årsbidrag / avskrivningar (tre års medeltal bakåt från aktuellt år)

Koncernuppgifter för år 2015 framåt för Jomala och Mariehamn.

	Brändö	Eckerö	Finström	Föglö	Geta	Hammarli Jomala	Kumlinge	Kökar	Lemland	Lumparla Saltvik	Sottunga Sund	Vårdö	Mariehamn Åland
2015 Årsb/avskt	153 %	163 %	188 %	135 %	294 %	130 %	275 %	130 %	77 %	13 %	151 %	78 %	125 %
2016 Årsb/avskt	135 %	133 %	235 %	179 %	183 %	113 %	262 %	98 %	80 %	4 %	166 %	139 %	124 %
2017 Årsb/avskt	106 %	131 %	307 %	218 %	125 %	184 %	272 %	73 %	119 %	34 %	230 %	222 %	154 %
2018 Årsb/avskt	105 %	121 %	291 %	211 %	66 %	161 %	280 %	84 %	137 %	72 %	214 %	250 %	113 %
2019 Årsb/avskt	113 %	138 %	221 %	156 %	1 %	122 %	244 %	219 %	132 %	100 %	154 %	269 %	122 %
2020 Årsb/avskt	80 %	103 %	60 %	74 %	-61 %	34 %	143 %	263 %	66 %	85 %	53 %	-160 %	91 %

koncern (2015-2019 års data)

Tabell 3 Nyckeltal 3 – Soliditet (uppgifter från året före aktuellt år)

Koncernuppgifter finns för Finström, Jomala och Mariehamn för bokslutsåren 2015 framåt, syns nedan för nyckeltalen år 2016 framåt.

	Brändö	Eckerö	Finström	Föglö	Geta	Hammarli Jomala	Kumlinge	Kökar	Lemland	Lumparla Saltvik	Sottunga Sund	Vårdö	Mariehamn Åland
2015	85 %	76 %	47 %	82 %	72 %	91 %	79 %	11 %	65 %	49 %	63 %	65 %	71 %
2016	83 %	81 %	42 %	83 %	72 %	92 %	67 %	15 %	64 %	43 %	63 %	66 %	51 %
2017	84 %	81 %	48 %	84 %	72 %	93 %	64 %	11 %	64 %	43 %	68 %	69 %	52 %
2018	85 %	82 %	48 %	85 %	67 %	93 %	76 %	14 %	66 %	45 %	68 %	72 %	52 %
2019	85 %	82 %	48 %	83 %	58 %	91 %	74 %	20 %	64 %	45 %	66 %	71 %	48 %
2020	84 %	81 %	48 %	84 %	57 %	92 %	57 %	19 %	55 %	45 %	64 %	75 %	49 %

konc

Bilaga 2 – Formelberäkningar

Nyckeltal 1: Ackumulerat överskott eller underskott.

Formel: Summerar: A. V. Över- (+)/underskott (-) från tidigare räkenskapsperioder samt A. VI. Räkenskapsperiodens över- (+)/underskott (-) Åsub, 1000 euro.

	Brändö	Eckerö	Finström	Föglö	Geta	Hammarland	Jomala	Kumlinge	Kökar	Lemland	Lumpari	Saltvik	Sottunga	Sund	Vårdö	Marieham	Åland
<i>Passiva</i>	5 619	7 253	18 473	9 816	3 504	11 107	34 977	3 773	3 104	15 445	3 372	13 420	934	9 485	4 352	162 336	306 970
A. Eget kapital	4 521	5 860	10 543	8 090	2 011	10 198	21 671	2 792	588	8 527	1 501	5 699	626	7 134	2 135	126 104	218 000
A. I. Grundkapital	1 373	1 848	5 000	1 784	1 500	3 884	10 000	705	492	3 694	1 043	3 345	528	2 435	1 280	78 167	117 078
A. II - IV Fonder	30	3	0	124	0	0	6	0	0	7	0	0	0	0	0	20	190
A. V. Över- (+)/underskott (-) från tidigare räkenskapsperioder	3 452	4 353	6 801	6 498	693	6 926	12 978	2 015	135	5 777	619	3 141	169	4 767	920	51 690	110 934
A. VI. Räkenskapsperiodens över- (+)/underskott	-334	-344	-1 258	-316	-182	-612	-1 313	72	-39	-951	-161	-787	-71	-68	-85	-3 753	-10 202
B. Avskrivningsdifferens o. reserver	176	0	0	107	0	0	5 500	0	0	0	0	2 845	0	0	0	0	8 628
C. Avsättningar	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	4	0	0	0	0	5
D. Förvaltat kapital	174	39	18	215	19	9	1 351	3	129	523	11	362	0	135	0	449	3 437
E. Främmande kapital	748	1 354	7 912	1 404	1 474	900	6 455	977	2 387	6 395	1 860	4 510	308	2 216	2 216	35 781	76 897
E. I. Långfristigt	224	541	5 557	710	926	0	2 714	458	2 153	3 939	1 470	2 859	208	1 361	1 723	21 732	46 575
E. I. 2. Lån från finansinstitut, försäkr.inr.	0	0	3 018	176	305	0	0	0	1 107	2 024	903	32	0	1 314	0	14 985	23 864
E. I. 3. Lån från offentliga samfund	147	541	2 508	252	380	0	0	425	850	801	368	2 385	208	47	0	6 736	15 648
E. I. 3. a. Från landskapet	126	518	1 867	252	380	0	0	425	790	304	368	2 385	208	47	0	222	7 892
E. I. 4. Övrigt	77	0	31	282	241	0	2 714	33	196	1 114	199	442	0	0	1 723	11	7 063
E. II. Kortfristigt	524	813	2 355	694	548	900	3 741	519	234	2 456	390	1 651	100	855	493	14 049	30 322
E. II. 2. Lån från finansinstitut, försäkringsinrätt	0	0	352	31	154	0	0	0	28	115	65	11	0	98	0	1 116	1 970
E. II. 3. Lån från offentliga samfund	30	23	142	19	0	2	0	50	30	186	56	121	12	13	0	909	1 593
E. II. 5. Erhållna förskott	6	4	0	2	0	1	0	0	0	1	0	16	0	4	8	185	227
E. II. 6. Skulder till leverantörer	171	392	764	292	143	301	1 751	202	70	812	72	499	47	197	148	4 948	10 809
E. II. 7. Övriga kortfristiga skulder	119	47	259	56	51	105	630	69	25	10	20	146	11	158	75	719	2 500
E. II. 8. Resultatregleringar	198	347	838	294	200	491	1 360	198	81	892	177	858	30	385	160	6 172	12 681

Koncernuppgifter används där det finns. Här nedan för Finström, Jomala och Mariehamn år 2019.

	Brändö	Eckerö	Finström	Föglö	Geta	Hammarland	Jomala	Kumlinge	Kökar	Lemland	Lumpari	Saltvik	Sottunga	Sund	Vårdö	Mariehamn
Över-/underskott från tidigare räkenskapsperioder	4 518	..	..	..	13 372	..	..	..	..	..	..	..	..	58 630
Räkenskapsperiodens över-/underskott	1 961	..	..	..	-1 322	..	..	..	..	..	..	..	..	74

Nyckeltal 2: Årsbidrag genom avskrivningar

Formel: $100 * \text{Årsbidraget (för medeltal tre år före finansåret)} / \text{avskrivningar och nedskrivningar (för medeltal tre år före finansåret)}$

Avskrivningar och nedskrivningar formuleras med negativt tecken i bokslutet, men ändras till positivt tecken i formeln.

Exempelvis: $\text{Brändö år 2020 nyckeltal } 80\% = (482+326-45) / (320+313+315) = 0,80485 * 100 = 80\%$

Koncernuppgifter används där det finns, här för 2015 framåt för Jomala och Mariehamn.

Åsub, 1000 euro.

Årsbidrag

	Brändö	Eckerö	Finström	Föglö	Geta	Hammarle Jomala	Kumlinge	Kökar	Lemland	Lumpparlar Saltvik	Sottunga Sund	Vårdö	Mariehamn Åland						
2010	Årsbidrag	374	736	1608	430	321	853	2357	270	29	837	168	632	-90	222	141	6240	15128	
2011	Årsbidrag	515	1128	1446	546	326	1223	2532	-48	-106	441	217	867	-60	93	87	9745	18952	
2012	Årsbidrag	253	662	754	154	472	812	2474	34	-166	130	-6	898	-98	-61	147	5759	12218	
2013	Årsbidrag	461	437	919	258	467	-8	2386	115	96	226	-46	600	48	80	75	5141	11255	
2014	Årsbidrag	485	706	1712	590	277	626	2256	234	-41	919	110	1296	200	715	353	16447	26885	
2015	Årsbidrag	307	293	2064	526	70	713	2939	-7	236	375	-47	1132	-16	509	177	17312	26583	
2016	Årsbidrag	288	349	2548	640	211	966	3530	51	-86	1075	106	1885	145	827	286	18648	31469	
2017	Årsbidrag	482	588	1447	599	4	390	3431	302	163	1279	320	1138	16	911	145	17465	28680	
2018	Årsbidrag	326	496	315	63	-211	241	2004	522	303	292	116	242	-110	723	261	12913	18496	
2019	Årsbidrag	-45	26	-589	-7	-39	-177	2	200	42	-203	47	-159	-45	255	125	10262	9695	
																			koncern konc

Avskrivningar + nedskrivningar

	Brändö	Eckerö	Finström	Föglö	Geta	Hammarle Jomala	Kumlinge	Kökar	Lemland	Lumpparlar Saltvik	Sottunga Sund	Vårdö	Mariehamn Åland						
2010	Avskrivnir	-198	-308	-585	-242	-128	-322	-824	-83	-102	-423	-143	-367	-23	-213	-144	-5262	-9367	
2011	Avskrivnir	-213	-330	-586	-245	-139	-335	-841	-78	-74	-405	-152	-449	-23	-289	-152	-5520	-9831	
2012	Avskrivnir	-218	-364	-596	-249	-145	-340	-821	-86	-82	-411	-148	-617	-28	-306	-150	-6505	-11066	
2013	Avskrivnir	-250	-378	-594	-234	-132	-358	-883	-106	-82	-585	-151	-604	-41	-316	-150	-6133	-10997	
2014	Avskrivnir	-316	-364	-610	-259	-136	-399	-888	-103	-81	-656	-151	-630	-31	-317	-161	-6139	-11241	
2015	Avskrivnir	-363	-337	-794	-274	-176	-424	-1128	-141	-81	-663	-170	-592	-31	-304	-177	-9339	-14994	
2016	Avskrivnir	-339	-330	-654	-274	-133	-430	-1192	-138	-81	-666	-183	-657	-31	-302	-191	-8796	-14397	
2017	Avskrivnir	-320	-347	-636	-287	-123	-434	-1216	-134	-82	-666	-177	-692	-31	-293	-172	-9097	-14707	
2018	Avskrivnir	-313	-362	-657	-275	-139	-450	-1268	-127	-81	-672	-181	-775	-29	-321	-203	-10217	-16070	
2019	Avskrivnir	-315	-370	-669	-325	-143	-435	-1326	-128	-81	-748	-208	-819	-27	-323	-208	-9626	-15751	
																			koncern konc

Nyckeltal 3: Soliditet

Formel enligt allmänna anvisningarna för kommunalt bokslut:

För balansräkningen: $100 \times (\text{Eget kapital} + \text{avskrivningsdifferens och reserver}) / (\text{Hela kapitalet} - \text{erhållna förskott})$

För koncernbokslut: $100 \times (\text{Eget kapital} + \text{minoritetsandel} + \text{koncernreserv}) / (\text{Hela kapitalet} - \text{erhållna förskott})$

Koncernuppgifter används där det finns, för Finström, Jomala och Mariehamn de åren då data finns, 2015-2019.

Bokslutsuppgifter nedan för åren 2014-2019. Åsuh, 1000 euro.

	Brändö	Eckerö	Finström	Föglö	Geta	Hammarland	Jomala	Kumlinge	Kökar	Lemland	Lumparland	Saltvik	Sottunga	Sund	Vårdö	Mariehamn
A. Eget kapital	4682	5854	8839	7573	2667	10240	21563	2392	341	9141	1868	5214	779	5347	2084	117933
A. Eget kapital	4649	5811	9439	7850	2562	10528	21824	2243	496	8852	1650	5651	734	5614	2100	121482
A. Eget kapital	4628	5830	11333	8244	2639	11064	22140	2156	327	9261	1568	6190	849	6182	2197	126918
A. Eget kapital	4815	6070	12143	8581	2520	11019	22295	2325	406	9874	1711	6828	835	6799	2156	129956
A. Eget kapital	4854	6205	11802	8396	2166	10810	22984	2720	628	9478	1662	6486	697	7202	2206	129858
A. Eget kapital	4521	5860	10543	8090	2011	10198	21671	2792	588	8527	1501	5699	626	7134	2135	126104
	Brändö	Eckerö	Finström	Föglö	Geta	Hammarland	Jomala	Kumlinge	Kökar	Lemland	Lumparland	Saltvik	Sottunga	Sund	Vårdö	Mariehamn
B. Avskri	305	0	0	236	0	0	0	0	0	0	0	0	2476	0	102	0
B. Avskri	280	0	0	210	0	0	1500	0	0	0	0	0	2730	0	41	0
B. Avskri	254	0	0	184	0	0	3500	0	0	0	0	0	3417	0	0	0
B. Avskri	228	0	0	159	0	0	5500	0	0	0	0	0	3226	0	0	0
B. Avskri	202	0	0	133	0	0	5500	0	0	0	0	0	3036	0	0	0
B. Avskri	176	0	0	107	0	0	5500	0	0	0	0	0	2845	0	0	0

Bilaga 3 – Utblick

Norge

Norge har precis som 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 %, till totalt 356 jämfört med de 428 som var verksamma innan reformen inleddes. Även fortsättningsvis har hälften av kommunerna under 5000 invånare och fler än 120 kommuner har färre än 3000 invånare. De minsta kommunerna har mycket större utmaningar till följd av en åldrande befolkning än centrumkommunerna som istället 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 dels 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 kostnadsutjämningsystem som kompletteras med regionalpolitiska tillägg. Den funktion som i Norge svarar mest konkret mot problem med kommunal ekonomi och servicenivå är Register for betinget godkjenning og kontroll (Robek).

Den norska kommunallagen kräver att ministeriet kontrollerar kommuner som är i ekonomisk obalans (jfr. § 28-1 i norska kommunallagen). Robek är ett register över sådana kommuner – vilka löst motsvarar de som skulle omfattas av begreppet kommun med synnerligen ansträngd ekonomi på Åland. 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 explosionsskydd. I praktiken används dock dessa bestämmelser i ytterst begränsad omfattning.

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 13 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 (Dansk kommunlag 46 §). Man har också rätt att fatta beslut om kommunernas rätt att uppta lån eller andra ekonomiska förpliktelser (58–59 §§) 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.

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 oförmöget 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.

Sverige

I den svenska kommunallagstiftningen beskrivs hur kommuners ekonomi ska hållas i balans, något som benämns god ekonomisk hushållning. Detta innebär i stora drag att kommuner och regioner ska ha en ekonomi som går på plus (balanskravet 2018:597, kap11 §10) samt att om ett negativt resultat uppstår bör detta åtgärdas inom tre år. Kommunerna har även möjlighet att avsätta medel under ekonomiskt goda år för ekonomiskt sämre år, denna reserv kallas för resultatutjämningsreserven (RUR).

I Sverige finns ingen laglig grund för att tvångsomhändertaga kommuner, trots det legala kravet om god ekonomisk hushållning. Det handlar i huvudsak om att grundlagsstadgandet om kommunalt självstyre bromsar. Att försätta en kommun i konkurs går inte heller då skattebasen kvarstår. I exemplet Haninge på 1990-talet var tvångsförvaltning ett alternativ som diskuterades, men som undveks när Staten gick in med andra hjälplösningar. Sedan 1992 års kommunallag trädde i kraft har kommunerna haft krav på sig att upprätta treåriga ekonomiska planer som komplement till sina ordinarie årliga budgetar i syftet är att underlätta strukturella åtgärder som är nödvändiga för att uppnå balans i ekonomin. Staten har också infört ett utjämningsystem, som i viss utsträckning omfördelar medel mellan kommuner med hög respektive låg skattekraft och höga respektive låga strukturella kostnader. Skillnader i strukturella kostnader kan till exempel bero på befolkningsstruktur.

Utjämningsystemet motiveras med att det ska ge alla kommuner likvärdiga ekonomiska förutsättningar. 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.

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

Kommuner och regioner ska varje år upprätta en budget för nästa kalenderår (budgetår). Budgeten ska upprättas så att intäkterna överstiger kostnaderna. Undantag från detta får göras i den utsträckning som medel från en resultatutjämningsreserv tas i anspråk enligt (se nedan), 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

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.

Riket

I rikets kommunallag (FFS 410/2015) beskrivs hur kommuner som befinner sig i en speciellt svår ekonomisk ställning hanteras. Här framgår att om den ekonomiska situationen är ur balans för en kommun, kan kommunen och staten tillsammans utreda kommunens möjligheter att garantera sina invånare de tjänster som lagstiftningen kräver. Detta kallas för utvärderingsförfarande, där kommun och stat tillsammans vidtar åtgärder för att trygga förutsättningarna för kommundtjänsterna.

Kriterierna för utvärdering

Ett utvärderingsförfarande kan inledas om något av följande två kriterier uppfylls, eller om alla fyra kriterier i punkt tre 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. Enligt en temporär ändring av kommunallagen som gäller 2020–2025 kan en kommun efter ansökan få perioden förlängd till sex år, om kommunen på grund av kommunalekonomiska svårigheter till följd av pandemin inte kan täcka ett underskott inom fyra år.
2. Ett utvärderingsförfarande kan också inledas för kommuner som två år i följd haft tillräckligt stort underskott. För att detta ska inträffa behöver 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 alla fyra följande kriterier är uppfyllda 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.

De ovanstående huvudkriterierna för när en kommun är i en speciellt svår ekonomisk ställning, och utvärderingsförfarandet kan inledas, ändrades från och med 2019. De nya gränsvärdena tillämpas första gången 2022, utifrån nyckeltalen i boksluten för 2020 och 2021. Årsbidrag i procent av avskrivningar påvisar om den interna finansieringen täcker avskrivningarna. Låneskötselbidrag anger hur den interna finansieringen räcker till för att betala ränta på främmande kapital och amorteringar på lån.
$$\left(\frac{\text{Årsbidrag} + \text{Räntekostnader}}{\text{Räntekostnader} + \text{Amorteringar på lån}} \right)$$

Varningslampor

Kommunallagen innehåller alltså gränsvärden som anger om kommunen är i en speciellt svår ekonomisk ställning, men kommunerna behöver också bli medvetna om när de befinner sig i riskzonen, det vill säga när de ligger nära gränsvärdena. Detta sker genom mindre strikta gränsvärden (så kallade gula lampor eller varningslampor) som inte leder till ett utvärderingsförfarande, men som indikerar att kommunen behöver ägna särskild uppmärksamhet åt att analysera sin ekonomi och dess utveckling.

Dessa kriterier ska också uppfyllas två år i följd för att anses som varningslampa.

- Kommunkoncernens underskott är minst 500 €/invånare
- Kommunkoncernens årsbidrag i procent av avskrivningarna är under 100
- Inkomstskattesatsen är 1,5 procentenheter högre än genomsnittet
- Kommunkoncernens lån och ansvar överstiger genomsnittet med 25 procent
- Kommunkoncernens kalkylerade låneskötselbidrag är mindre än 1,0

Utvärderingsförfarandet

Utvärderingsförfarandet görs av en utvärderingsgrupp där en av medlemmarna utses av finansministeriet och en av kommunen. Efter att ha hört kommunen utser finansministeriet till ordförande för gruppen en person som är oavhängig av kommunen och ministeriet. Gruppen lägger fram ett förslag till 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, vilken kan resultera i en kommunsammanslagning.

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.

Särskild kommunindelningsutredning

Reglerna om särskilda kommunindelningsutredningar finns i rikets kommunstrukturlag. Vid en särskild kommunindelningsutredning för en kommun som befinner sig i en speciellt svår ekonomisk ställning ska kommunindelningsutredaren för fullmäktige i de kommuner som deltar lägga fram ett förslag till en kommunsammanslagning samt till ett avtal om kommunsammanslagning (kommunstrukturlagen 16a §). Kommunindelningsutredarens förslag till kommunsammanslagning kan gälla

- 1) sammanslagning av den kommun som befinner sig i en speciellt svår ekonomisk ställning med en befintlig kommun
- 2) delning av området för den kommun som befinner sig i en speciellt svår ekonomisk ställning mellan två och flera kommuner, eller
- 3) sammanslagning av fler än två kommuner. Utöver det som nämns i 2 mom. kan utredarens förslag gälla överföring av en del av kommunen till en annan kommun. Om fullmäktige i alla de kommuner som berörs av en ändring godkänner utredarens förslag, gör kommunerna en gemensam framställning till finansministeriet om en ändring i kommunindelningen i enlighet

med utredarens förslag. I annat fall lämnar utredaren sin framställning om ändring i kommunindelningen till ministeriet.

Den särskilda kommunindelningsutredningen inleds efter finansministeriets prövning. Grundlagsutskottet har menat (GrUU 20/2013 rd) att det särskilt måste beaktas att avsikten i fråga om en kommun i en speciellt svår ekonomisk ställning är att trygga kommunbornas grundlagsstadgade rättigheter och att intressena bakom en kommunsammanslagning väger så tungt att de berättigar ett så pass betydande ingrepp i den kommunala självstyrelsen som en sammanslagning. Utskottet betonar dock att ändringen bör vara motiverad som helhet och nödvändig, enbart det att de ekonomiska kriterierna uppfylls räcker inte.

Tillämpningen av lagstiftningen i riket

Bestämmelserna har hittills tillämpats på relativt små kommuner i landskapens ytterområden. Den lägesrapport som publicerades den 23 mars 2020 konstaterar att hållbara lösningar inte hittas bland bokföringsmässiga åtgärder. Längre avskrivningstider, icke bokförda nedskrivningar eller koncerninterna överlåtelse eliminerar inte de verkliga problemen med inkomstgenerering och utgiftsobalans och tillför inga nya skatteinkomster.

Sedan 2007 har utvärderingsförfarandet tillämpats 39 gånger. År 2019 inleddes förfarandet med tre kommuner. Finansministeriet avgör utgående från gruppens åtgärdsförslag och kommunfullmäktiges beslut, om det i syfte att ändra kommunindelningen behövs en sådan särskild utredning som avses i kommunstrukturlagen, och som kan resultera i en kommunsammanslagning trots att fullmäktige motsätter sig det. I två fall har den särskilda utredningen och ett statsrådsbeslut på denna grund lett till sammanslagning. Ytterligare två processer har inletts med stöd i stadgandet. 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 kommunen (HFD 2016:187).

Sammanfattande kommentar

I Danmark, Finland, Norge och Sverige har regeringarna använt sig av varierande strategier för att hantera kommunal kapacitetsproblematik. Det finns gemensamma inslag, t.ex. 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.