

Publicerad: 20-02-2020

Robert Lönnqvist, Utredare, 018-25481

Katarina Fellman, Direktör, 018-25492

Definition och nyckeltal för kommuner i svår ekonomisk ställning - En jämförelse av den svenska och finländska lagstiftningen samt förslag till system för Åland

I korthet

På uppdrag av Ålands landskapsregering har detta PM tagits fram över hur kommuner i ekonomisk obalans, så kallade "kriskommuner", kan definieras. Nyckeltal och gränsvärden föreslås anpassade för Åland, med avseende på fyra respektive 16 kommuner. Med fyra kommuner avses de kommuner som definieras i Landskapslag 2019:28.

Om **endera** av nyckeltal 1–2 uppfylls, eller att **båda** nyckeltalen 3–4 uppfylls **två år** i rad, anses kommunen fylla kriteriet för kriskommun.

- Nyckeltal 1: Underskott i balansräkningen bör åtgärdas inom fyra år, om inte åtgärdat inom fyra år så anses kommunen vara i kris.
- Nyckeltal 2: Om underskottet i balansräkningen är tillräckligt stort ett år, minst 500 euro per invånare, ska kommunen se det som en uppmaning att se över sin ekonomi, en så kallad "varningslampa". Om underskottet två år i följd är tillräckligt stort, år 1 > 500 euro per invånare och år 2 > 1000 euro per invånare, anses kommunen vara i kris.
- Nyckeltal 3: Årsbidrag i förhållande till avskrivningar i kommunens koncernresultaträkning mellan 100 procent och 90 procent utgör en varningslampa, och under 90 procent faller kommunen under krisgränsen.
- Nyckeltal 4: Soliditet mellan 70 och 50 procent anger varningslampa, och under 50 procent faller kommunen under krisgränsen

Gränsvärdena som föreslås går att diskutera och reflektera över, och det blir slutligen en politisk fråga exakt var gränserna ska sättas.

För provberäkningsåren 2014–2018 klassificeras ingen av de fyra kommunerna som kriskommun. För provberäkningsåren 2014–2018 uppfyller alla 16 kommuner för något år gränsen för varningslampa eller kris för något av nyckeltalen. Lumparland är enda kommun som klassificeras som kriskommun.

Inledning

På uppdrag av Ålands landskapsregering har detta PM tagits fram över hur kommuner i ekonomisk obalans, så kallade "kriskommuner", kan definieras. Den motsvarande svenska och finländska lagstiftningen på området beskrivs kortfattat och jämförs med varandra, och med detta som stöd föreslås nyckeltal och gränsvärden anpassade för Åland, med avseende på fyra respektive 16 kommuner, i enlighet med uppdraget. Med fyra kommuner avses de kommuner som definieras i Landskapslag 2019:28, och de benämns hädanefter i detta dokument för Ålands fyra kommuner.

Nyckeltalen för Åland innefattar två gränsvärden, ett som indikerar när kommunerna själva har möjlighet att agera och anpassa sin ekonomi, samt ett som indikerar när den ekonomiska obalansen, "krisen", är ett faktum. Nyckeltalen baseras på transparenta uppgifter som går att hämta ur offentlig statistik.

Koncernbokslut upprättas av vissa kommuner, och för de kommuner och år som data finns för koncernbokslut ska dessa uppgifter användas vid beräkningarna av kriskommuner. Finns inte koncernbokslutsuppgifter kompletteras beräkningarna med data från kommunalt bokslut.

Den finländska lagstiftningen

I den finländska kommunallagen ([§118](#)) beskrivs hur kommuner i 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 [§110](#) 3 mom. 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 så kan utvärderingsförfarande inledas.
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.

Utvärderingsförfarande 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 har en speciellt svår ekonomisk ställning, och utvärderingsförfarande kan inledas, sågs över i Finland vid inledningen av 2019, och de nya gränsvärdena tillämpas första gången år 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. $((\text{Årsbidrag} + \text{Räntekostnader}) / (\text{Räntekostnader} + \text{Amorteringar på lån}))$

Varningslampor

Kommunallagen innehåller alltså gränsvärden som anger om kommunen har en speciellt svår ekonomisk ställning, men kommunerna behöver också bli medvetna om när de befinner sig i riskzonen, dvs. när de ligger nära gränsvärdena. I [regeringspropositionen](#) har det också framförts [mindre strikta gränsvärden](#) (s.k. gula lampor eller varningslampor) som ännu inte leder till ett utvärderingsförfarande, men som anger att kommunen behöver ägna särskild uppmärksamhet åt att analysera sin ekonomi och dess utveckling. Dessa ska också inträffa två år i följd för att anses som varningslampa.

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

Dessa gränsvärden (gula lampor) ger alltså inte upphov till något utvärderingsförfarande.

Utvärderingsförfarandet

Utvärderingsförfarandet görs i 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 ska behandla gruppens åtgärdsförslag och delge finansministeriet beslutet om dem för eventuella fortsatta åtgärder. Utgående från gruppens åtgärdsförslag och fullmäktiges beslut avgör finansministeriet om det i syfte att ändra kommunindelningen behövs en sådan särskild utredning som avses i kommunstrukturlagen (kommunsammanslagning).

Även om något av kriterierna i §118 uppfylls så betyder det dock inte nödvändigtvis att ett utvärderingsförfarande inleds, utan Finansministeriet kan använda sin prövningsrätt i frågan.

Den svenska lagstiftningen

I 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 så 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*.

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 årsbokslutet, och se till att verksamhetens och budgetens mål uppfylls.

Budget i balans, för närmaste året och totalt tre år framåt

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.

Reservera medel för sämre tider, resultatutjämningsreserv

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 utjämma intäkter över en konjunkturcykel. Exempel på detta visas nedan i Tabell 1.

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.

Tabell 1 Exempel från SKR på hur RUR kan fungera.

	Utfall år -1	Budget innevarande år	Budget år 1	Budget år 2	Budget år 3
Resultatmål i % av skatter o statsbidrag	1 %	1 %	-0,5 %	-0,5 %	0,5 %
Skatteintäkter	451	460	461	464	474
Generella statsbidrag	195	199	200	201	205
Årets resultat	9,5	6,6	-3,3	-3,3	3,4
<i>Tidigare avsatt till RUR</i>	<i>8,0</i>	<i>11,0</i>	<i>11,0</i>	<i>7,7</i>	<i>4,4</i>
Årets avsättning till RUR	3,0	0,0			
lanspråktagande av RUR			3,3	3,3	
Balanskravsresultat	6,5	6,6	0,0	0,0	3,4
<i>Summa RUR</i>	<i>11,0</i>	<i>11,0</i>	<i>7,7</i>	<i>4,4</i>	<i>4,4</i>

Delårsrapport och revisionsgranskning

Fullmäktige ska behandla minst en delårsrapport som upprättats enligt 13 kap. 1 § lagen (2018:597) om kommunal bokföring och redovisning.

Styrelsen ska inom två månader efter utgången av den period av räkenskapsåret som delårsrapporten omfattar överlämna delårsrapporten till fullmäktige och revisorer. Revisorerna ska bedöma om resultaten i delårsrapporten som ska behandlas av fullmäktige och årsredovisningen är förenliga med de mål fullmäktige beslutat. Revisorernas skriftliga bedömning ska lämnas till fullmäktige inför behandlingen av delårsrapporten och årsredovisningen.

Jämförelse av den finländska och svenska lagstiftningen

Både svenska och finländska hanteringen av kommuners ekonomi har som krav att kommunernas intäkter ska täcka kostnaderna, dvs ekonomin ska vara i balans. I det finländska systemet regleras detta genom att följa upp kommunernas ekonomier med i lagen bestämda nyckeltal, medan det i svenska systemet inte finns lika tydliga nyckeltal att tillgå. I svenska systemet ska kommunerna upprätta en budget i balans, förutom om synnerliga skäl föranleder att inte göra det, samt också själva benämna vad som är god ekonomisk hushållning och sätta upp mål och riktlinjer för detta.

Om finländska kommuners ekonomi visar sig vara tillräckligt svag så att de uppfyller nyckeltalen, kan ett utvärderingsförfarande uppstå, där en plan ska läggas av stat och kommun för hur kommunens ekonomi ska komma i balans igen. På liknande sätt ska svenska kommuner, dock själva genom fullmäktige, lägga upp en plan ifall resultatet inte är i balans. Ifall det i utvärderingsförfarandet kommer fram att den finländska kommunen inte har förutsättningar att klara ekonomin på sikt, så kan en sammanslagning bli aktuell.

I Sverige finns inget i lag definierat nyckeltal för vad som anses vara en god resultatnivå inom ramen för god ekonomisk hushållning. Det finns ändå en tumregel som kommuner ofta hänvisar till vid bedömning av ekonomin, som är att resultatet ska uppgå till två procent av skatteintäkter och generella bidrag. Denna tumregel är från början framtagen av SKR, men regeringen redovisar inget beräkningsunderlag för tumregeln.

Riksrevisionens [granskning](#) från 2007 framhäver kritik mot bristen av tydlig uppföljning av kommunernas ekonomi: "brister i uppföljningen av hur kravet på god ekonomisk hushållning efterlevs, och otydligheter i regeringens bedömning av kommunernas ekonomi". Riksrevisionen föreslår vidare att "Regeringens redovisning bör inkludera uppgifter från kommunernas balansräkning, såsom eget kapital och soliditet."

Sverige utför just nu en stor [utredning](#) om kommunernas framtida utmaningar, för att kommunerna ska klara av att möta de stora utmaningar som samhällsutvecklingen presenterar. Exakt vad denna utredning kommer fram till är ännu inte känt, men den kan beröra den lagstiftning som presenterats här. Utredningen ska publiceras under våren 2020.

Lärdomar för uppställningen av liknande system för Åland

Eftersom målsättningen med uppdraget är att föreslå ett system med nyckeltal, som är transparenta och relativt enkla, så förefaller den finländska modellen som mer fördelaktig att utgå från. Den svenska modellen har inte på samma sätt tydliga nyckeltal, och tanken att kommuner själva ska beskriva sina mål med verksamheten kan leda till att jämförelsemöjligheter minskar och risk att kommuner behandlas olika vid behov av åtgärder.

Därför föreslås ett antal nyckeltal med utgångspunkt i den finländska modellen, se nästa kapitel. Huruvida något utvärderingsförfarande, delårsrapporter, eller liknande ska omfattas i den åländska modellen ingår inte i detta uppdrag.

Förslag på nyckeltal och gränsvärden för Åland

Med utgångspunkt i finländska modellen samt för att hålla nyckeltalen och kriterierna enkla och transparenta, föreslås följande nyckeltal eller indikatorer samt gränsvärden:

Om *endera* av nyckeltal 1–2 uppfylls, anses kommunen fylla kriteriet för kriskommun. Samtliga nyckeltal beräknas på koncernbokslut för de kommuner som har bokslut för koncernen. Andelen kommuner som uppgör koncernbokslut förväntas öka de närmaste åren.

- Nyckeltal 1: Underskott i balansräkningen bör åtgärdas inom fyra år, om inte åtgärdat inom fyra år så anses kommunen vara i kris.
- Nyckeltal 2: Om underskottet i balansräkningen är tillräckligt stort ett år, minst 500 euro per invånare, ska kommunen se det som en uppmaning att se över sin ekonomi, en så kallad "varningslampa". Om underskottet två år i följd är tillräckligt stort, år 1 > 500 euro per invånare och år 2 > 1000 euro per invånare, anses kommunen vara i kris. Underskottet per invånare beräknas på befolkningens mängden 1.1. samma år.

Följande två nyckeltal kompletterar de ovanstående två nyckeltalen. Nyckeltalen nedan har två gränsvärden, ett gränsvärde som anger när kommunen bör uppmärksamma den ekonomiska situationen och fundera på åtgärder – en så kallad "varningslampa" eller "varningszon". Det andra gränsvärdet anger när gränsen för kris är uppfylld. För att en kommun ska klassificeras som kriskommun föreslås att **båda** nyckeltalen 3–4 ska uppfyllas *två år* i rad.

- Nyckeltal 3: Årsbidrag i förhållande till avskrivningar i kommunens koncernresultaträkning mellan 100 procent och 90 procent utgör en varningslampa, och under 90 procent faller kommunen under krisgränsen.
- Nyckeltal 4: Soliditet mellan 70 och 50 procent anger varningslampa, och under 50 procent faller kommunen under krisgränsen

För att förtydliga är det alltså skillnad mellan nyckeltal 1–2 gentemot nyckeltalen 3–4. För nyckeltal 1–2 gäller att om endera krisgränsen uppfylls så klassificeras kommunen som kriskommun. Däremot behöver båda nyckeltalen 3–4 uppfylla gränsen för kris två år i rad för att kommunen ska klassificeras som kriskommun.

Koncernbokslutsuppgifter ska användas där det är möjligt, och kompletteras med uppgifter från kommunalt bokslut där det saknas koncernbokslut.

Förklaring till val av nyckeltal och gränser

Nyckeltal 1–2: Balansräkningen ger en bild över kommunens ekonomi på längre sikt, och är därför ett bra nyckeltal för att analysera kommunens ekonomi. Ett underskott bör täckas inom fyra år, vilket kan anses vara en rimlig tid med tanke på mandatperioder om fyra år. För att enskilda års underskott inte ska bli alltför stora används även nyckeltal 2.

Nyckeltal 3: Årsbidrag i förhållande till avskrivningar. Årsbidraget ger en bild över kommunens

ekonomi på kortare sikt, en enskild räkenskapsperiod, och kompletterar därför det första nyckeltalet bra. Årsbidraget anger hur mycket internt tillförda medel som återstår att användas för investeringar, placeringar och amorteringar efter det att de löpande utgifterna betalats. För att en kommun ska vara bärkraftig på lång sikt bör årsbidraget täcka avskrivningarna och nedskrivningarna, därför är nyckeltalet 100 procent för att visa på varningslampa, och 90 procent anger gränsen för kris.

Nyckeltal 4: Med en alltför hög skuldsättning är inte kommunen hållbar på sikt. Därför är det viktigt att ett nyckeltal om skuldsättning är med i helheten för att bedöma en kommuns ekonomi. Soliditeten anger eget kapital och reserveringar i förhållande till den totala balansomslutningen. Över 70 procent anses som en god soliditetsnivå för en kommun, och mellan 70 och 50 anger varningslampa. Under 50 procent soliditet är krisgränsen.

Slutsatser

För att klassificeras som kriskommun ska alltså gränsvärdet för kris för endera av nyckeltalen 1 eller 2 uppfyllas, eller gränsvärdet för kris för båda av de övriga två nyckeltalen uppfyllas två år i rad.

Nyckeltalen 3–4 har två gränser, en gräns som indikerar när kommunen bör se över sin ekonomi extra noga, en så kallad varningslampa, samt en gräns som markerar när gränsvärdet för kris är uppfyllt. Dock klassificeras inte en kommun som kriskommun om bara ett av nyckeltalen 3–4 är uppfyllt, för dessa nyckeltal krävs alltså att **båda** nyckeltalens krisgräns uppfylls två år i rad.

Koncernbokslutsuppgifter används för de kommuner och år som har dem, och uppgifter från kommunernas bokslut kompletterar koncernbokslutsuppgifterna där det behövs.

Ingen av de fyra kommunerna klassificeras som kriskommun

Med de nyckeltal och gränsvärden som föreslås så skulle ingen av de fyra åländska kommunerna uppnå kriskommunsstatus för de fem provberäkningsåren. Inte heller är någon kommun i närheten av att göra så.

För de två första nyckeltalen uppvisar alla fyra kommuner positiva siffror, med god marginal mot krisgränsen. Eftersom inget underskott uppstår under provberäkningsåren så kvalificerar ingen kommun in som kriskommun inom nyckeltal 1 och 2. Se i Tabell 2 på nästa sida.

Tabell 2 Nyckeltal 1 och 2. Utfall av balansräkningen. Underskott bör åtgärdas inom 4 år. Summan av V+VI nedan bör vara negativ för att ge underskott. 1000 euro. Källa Åsub.

		<u>Norra Åland</u>	<u>Södra Åland</u>	<u>Mariehamn</u>	<u>Skärgården</u>
2014	A. V. Summerat från tidigare	8 245	31 563	18 783	9 622
	A. VI. Periodens över/underskott	2 628	2 221	11 030	928
2015	A. V. Summerat från tidigare	11 148	33 759	32 029	10 550
	A. VI. Periodens över/underskott	1 714	50	7 142	210
2016	A. V. Summerat från tidigare	11 810	28 508	39 591	10 758
	A. VI. Periodens över/underskott	3 176	1 240	9 258	217
2017	A. V. Summerat från tidigare	13 077	29 665	47 810	10 974
	A. VI. Periodens över/underskott	3 024	1 167	7 765	771
2018	A. V. Summerat från tidigare	14 217	30 833	56 393	11 746
	A. VI. Periodens över/underskott	1 675	216	2 565	523

I nyckeltalet årsbidrag i förhållande till avskrivningar uppvisas positiva resultat för åren 2014–2017, men en tydlig försämring skedde till år 2018. År 2018 uppfyller kommunen Norra Åland gränsvärdet för kris i detta nyckeltal. Se Tabell 3 nedan.

Tabell 3 Nyckeltal 3. Årsbidrag i förhållande till avskrivningar och nedskrivningar. För 4 kommuner. Under 90% uppfylls krisgränsen, mellan 90–100% varningslampa, och över 100% anses vara bra. Källa Åsub.

	<u>Norra Åland</u>	<u>Södra Åland</u>	<u>Mariehamn</u>	<u>Skärgården</u>
2014	235 %	188 %	268 %	186 %
2015	193 %	157 %	185 %	118 %
2016	297 %	215 %	212 %	120 %
2017	190 %	212 %	192 %	183 %
2018	63 %	107 %	126 %	134 %

Soliditetsnyckeltalet påvisar att alla de fyra kommunerna uppfyller varningszonen för något år, samt Mariehamn uppfyller gränsen för kris för ett år. Se Tabell 4 nedan.

Tabell 4 Nyckeltal 4, soliditet. (Eget kapital + reserveringar) / Balansomslutning. För 4 kommuner. Över 70% anses vara en god nivå, mellan 70 och 50% anger varningslampa, och under 50% anger gränsen för kris. Källa Åsub.

	<u>Norra Åland</u>	<u>Södra Åland</u>	<u>Mariehamn</u>	<u>Skärgården</u>
2014	52 %	72 %	49 %	70 %
2015	55 %	73 %	52 %	70 %
2016	58 %	69 %	55 %	71 %
2017	58 %	68 %	58 %	73 %
2018	58 %	68 %	58 %	73 %

I Tabell 3 och 4 framgår alltså att ingen av de fyra kommunerna klassificeras som kriskommun, eftersom ingen uppfyller gränsvärdet för kris i båda nyckeltalen två år i rad.

Lumparland kriskommun när nyckeltalen appliceras för de 16 nuvarande kommunerna

För de 16 nuvarande kommunerna ser resultatet sämre ut gentemot de fyra kommunerna, och kommunen Lumparland skulle klassificeras som kriskommun med de föreslagna nyckeltalen och gränsvärdena. Detta beror på att de uppfyller kriskriteriet för nyckeltal 3 och 4 två år i rad, se Tabell 6 och 7 i bilagorna.

I nyckeltalen 1 och 2 ligger Kökar under gränsen för kris för 3 år, men kommunen hinner åtgärda underskottet inom fyra år, och klassificeras därför inte som kriskommun. Se Tabell 5 i bilagorna. Underskottet är heller inte tillräckligt stort per invånare för att klassificeras som kriskommun, men däremot uppstår varningslampa för åren 2014 och 2016 då underskottet per invånare då är -601 euro och -660 år 2016. År 2017 var underskottet -350 euro per invånare i Kökar. Kökar ligger också väldigt nära gränsen för kris i soliditetsnyckeltalet för alla fem år, samt årsbidrag/avskrivningar för två år, dock inte två år i rad.

Vidare syns det att hela 14 kommuner under något provberäkningsår passerar gränsvärdet för något av nyckeltalen för att uppfylla kriskriteriet. Således är det endast två kommuner som inte någon gång under provberäkningsåren uppfyller krisgränsen för något nyckeltal, dessa är Sund och Jomala. Alla 16 kommuner uppfyller för något år gränsen för varningslampa eller kris för något av nyckeltalen.

Diskussion

En kort diskussion över nyckeltal och gränsvärden följer. Efter det beskrivs även två övriga nyckeltal som analyserats men som slutligen inte inkluderades i förslaget.

Reflektioner över nyckeltal och gränsvärden

Nyckeltalen och gränsvärdena som föreslås i detta PM är framtagna med utgångspunkten att behålla en enkel och transparent bedömning av kommunernas ekonomi, samt med inspiration från den svenska och finländska lagstiftningen. Gränsvärdena som föreslås går att diskutera och reflektera över, och det blir slutligen en politisk fråga exakt var gränserna ska sättas. Exempelvis för att uppfylla kris i nyckeltal 1 och 2 behöver ett underskott uppstå och inte vara åtgärdat inom fyra år, eller vara tillräckligt stort per invånare. För år 2018 var det ackumulerade överskottet från tidigare och aktuell räkenskapsperiod totalt för hela Åland runt 118 miljoner. Det kan diskuteras om det är ändamålsenligt att det ackumulerade överskottet ska sjunka under noll för att kommunen ska klassificeras som kriskommun. Mariehamn står visserligen för nästan hälften av detta överskott, men flera av de övriga kommunerna har ett ackumulerat överskott på flera miljoner euro.

Nyckeltal som behandlats men inte inkluderats i förslaget

Följande nyckeltal har behandlats i samråd med Ålands landskapsregering. Åsubs förslag är att inte ta med dessa i förslaget till nyckeltal. Förklaring till det finns efter att nyckeltalen presenterats.

Nyckeltal – Skatteprocent ska inte överstiga 2 procentenheters differens mot medel

Kommunernas skatteprocent och skillnaden mot genomsnittet för Åland, skillnaden (kommunens skattesats - genomsnitt) ska inte överstiga 2 procentenheter.

En för stor skillnad mot medelskattesatsen på Åland kunde påvisa att kommunen inte är hållbar på sikt, med risk till exempel att kommuninvånare väljer andra kommuner med betydligt lägre skattesats. Den största differensen som uppstår för de fyra kommunerna står Norra Åland för, där differensen är 1,00 procentenheter år 2014. I övrigt ligger ingen av de fyra kommunerna nära övre gränsen om 2 procentenheter och är därför inte nära gränsen för kriskriteriet. För de 16 nuvarande kommunerna kommer endast Kökar över gränsen om 2 procentenheter, och Lumparland ligger just under gränsen. Se Tabell 8 och 9 i bilagorna.

Motivering till att nyckeltalet valts bort: Skatteprocenten är ett av kommunernas eget verktyg att påverka sin ekonomi, och det kan ses som inskränkande att styra kommunernas möjlighet att själva styra över sin ekonomi. Accepterar kommuninvånarna en förhållandevis högre skattesats kan det ses som lämpligt att lagstiftaren inte ska påverka detta. En annan orsak till att detta nyckeltal valts bort är att Mariehamn står för en väldigt stor del av skattebasen, och det kan därför upplevas som missvisande att använda detta nyckeltal som vägledare för om övriga kommuner uppfyller kriskriteriet eller ej, när de mindre kommunerna mindre inverkan på den genomsnittliga skattegraden. Därtill kan den effektiva skattegraden för en kommun vara lägre i förhållande till genomsnittet för Åland eftersom även avdragsgraden skiljer mellan kommunerna.

Nyckeltal – Landskapsandelar i förhållande till intäkterna

Landskapsandelar i förhållande till totala intäkter bör ej överstiga 50 procent. Mellan 50–40 procent anger varningslampa.

En kommuns egen livskraft kan mätas i hur stor andel av inkomsterna som landskapsandelarna utgör. En god nivå kan anses understiga ca 40 procent. Således kunde gränsvärdet för varningslampa vara mellan 50 och 40 procent av totala intäkterna (Landskapsandelar, skatteintäkter, verksamhetsintäkter), samt gränsen för kris då gränsvärdet överstiger 50 procent. Ingen av de fyra åländska kommunerna ligger över gränsen om 50 procent. Skärgården är närmast gränsen med ca 35–38 procent andel av intäkterna. För de nuvarande 16 kommunerna ligger Geta över gränsen om 50 procent för alla fem år. Kumlinge, Kökar och Vårdö ligger alla något år i varningszonen. Se Tabell 10 och 11 i bilagorna.

Motivering till att nyckeltalet valts bort: Landskapsandelarna är till för att ge ekonomisk ersättning för den verksamhet som lagstiftaren ålägger kommuner, samt att utjämna skillnader mellan kommuner. Att då använda detta nyckeltal för att definiera krisgräns kan ses som paradoxalt. Om utfallet av landskapsandelar ger en viss summa för att skapa möjligheter för kommuner att producera sin välfärdsservice, då är det utfallet framräknat på en logisk grund och på de förutsättningar som kommunen anses ha, vilket då inte borde leda till att kommunen definieras vara i kris i en annan lagstiftning. Detta nyckeltal skulle också leda till lägre transparens, eftersom landskapsandelsystemet kan anses komplext.

Referenser

Den finländska lagstiftningen

Lagen samt propositionen:

<https://www.finlex.fi/sv/laki/ajantasa/2015/20150410?search%5Btype%5D=pika&search%5Bpika%5D=kommunallag#O6L13P118>

https://www.eduskunta.fi/SV/vaski/HallituksenEsitys/Documents/RP_280+2018.pdf

Från finländska kommunförbundet:

<https://www.kommunforbundet.fi/ekonomi/budgetering-och-ekonomiplanering/nya-kriterier-kriskommuner>

<https://www.kommunforbundet.fi/blogg/2018/kriskommunkriterierna-andras-till-det-bättre>

Den svenska lagstiftningen

Lagen: https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/kommunallag-2017725_sfs-2017-725

https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/lag-1997614-om-kommunal-redovisning_sfs-1997-614

<https://www.konj.se/ordlista/ordforklaringar/2015-07-01-balanskrav-.html>

<https://www.sou.gov.se/kommunutredningen/>

Från Sveriges kommuner och landsting (Ändrat namn från 2019 till SKR, Sveriges kommuner och regioner):

<https://skl.se/ekonomijuridikstatistik/ekonomi/godekonomiskhushallning/lagenom-godekonomiskhushallning.14862.html>

<https://skl.se/tjanster/merfranskl/cirkular/cirkular/2004/godekonomiskhushallningi-kommunerochlandstingregeringensproposition200304105.23118.html>

<https://skl.se/download/18.1d03741a161935908644f01/1518616261796/2004-08-Godekonomisk-hush%C3%A5llning.pdf>

<https://skl.se/download/18.105df55f1665d36a33434bc/1539182382605/Anv%C3%A4ndning-av-medel-ur-RUR.pdf>

Riksrevisionen, *Regeringens uppföljning av kommunernas ekonomi* (2007:16).

https://www.riksrevisionen.se/download/18.78ae827d1605526e94b2e598/1518435488847/RiR_2007_16.pdf

Bilagor - Tabeller

Tabell 5 Nyckeltal 1–2. Balansräkningens överskott eller underskott från aktuell räkenskapsperiod samt tidigare räkenskapsperioder. 1000-tal euro. 16 kommuner. Källa Åsub.

	Brändö	Eckerö	Finström	Föglö	Geta	lammarland	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

Tabell 6 Nyckeltal 3. Årsbidrag i förhållande till avskrivningar och nedskrivningar. För 16 kommuner. Under 90% uppfylls krisgränsen, mellan 90–100% varningslampa, och över 100% anses vara bra. Källa Åsub.

	Brändö	Eckerö	Finström	Föglö	Geta	lammarland	Jomala	Kumlinge	Kökar	Lemland	Lumparland	Saltvik	Sottunga	Sund	Vårdö	Mariehamn
2014	153 %	194 %	281 %	228 %	204 %	157 %	254 %	227 %	-51 %	140 %	73 %	206 %	645 %	226 %	219 %	268 %
2015	85 %	87 %	260 %	192 %	40 %	168 %	261 %	-5 %	291 %	57 %	-28 %	191 %	-52 %	167 %	100 %	185 %
2016	85 %	106 %	390 %	234 %	159 %	225 %	296 %	37 %	-106 %	161 %	58 %	287 %	468 %	274 %	150 %	212 %
2017	151 %	169 %	228 %	209 %	3 %	90 %	282 %	225 %	199 %	192 %	181 %	164 %	52 %	311 %	84 %	192 %
2018	104 %	137 %	48 %	23 %	-152 %	54 %	158 %	411 %	374 %	43 %	64 %	31 %	-379 %	225 %	129 %	126 %

Tabell 7 Nyckeltal 4. Soliditetsnyckeltal. ((Eget kapital + reserveringar) / Balansomslutning). För 16 kommuner. Över 70% anses vara en god nivå, mellan 70 och 50% anger varningslampa, och under 50% anger gränsen för kris. Källa Åsub.

	Brändö	Eckerö	Finström	Föglö	Geta	lammarland	Jomala	Kumlinge	Kökar	Lemland	Lumparland	Saltvik	Sottunga	Sund	Vårdö	Mariehamn
2014	84 %	76 %	39 %	82 %	71 %	91 %	71 %	67 %	11 %	65 %	49 %	62 %	68 %	65 %	48 %	49 %
2015	83 %	81 %	43 %	83 %	72 %	92 %	72 %	65 %	15 %	64 %	43 %	63 %	65 %	66 %	51 %	52 %
2016	84 %	81 %	48 %	84 %	72 %	93 %	64 %	64 %	11 %	64 %	43 %	68 %	70 %	69 %	52 %	55 %
2017	85 %	82 %	47 %	85 %	67 %	93 %	61 %	68 %	14 %	66 %	45 %	68 %	71 %	72 %	52 %	58 %
2018	85 %	82 %	47 %	85 %	67 %	93 %	60 %	68 %	14 %	66 %	45 %	68 %	71 %	72 %	52 %	59 %

Tabell 8 Nyckeltal ej med i slutförslaget. Skillnad i skatteprocent mellan de 16 kommunerna och genomsnittlig skattesats för hela Åland. Källa Åsub.

		Brändö	Eckerö	Finström	Föglö	Geta	Hammarland	Jomala	Kumlinge	Kökar	Lemland	Uppårlång	Saltvik	Sottunga	Sund	Vårdö	Mariehamn	Åland
2014	Skatteprocent	16,75	18,50	19,50	17,25	17,50	17,25	17,00	18,50	19,75	16,75	19,50	16,75	18,00	19,50	18,50	17,25	17,506
	Skillnad mot medel	-0,76	0,99	1,99	-0,26	-0,01	-0,26	-0,51	0,99	2,24	-0,76	1,99	-0,76	0,49	1,99	0,99	-0,26	
2015	Skatteprocent	16,75	18,50	19,50	17,25	17,50	17,25	17,00	18,50	19,75	16,75	19,50	16,75	18,00	19,50	18,50	17,75	17,719
	Skillnad mot medel	-0,97	0,78	1,78	-0,47	-0,22	-0,47	-0,72	0,78	2,03	-0,97	1,78	-0,97	0,28	1,78	0,78	0,03	
2016	Skatteprocent	16,75	18,50	19,50	17,25	17,50	17,25	17,00	19,75	16,75	19,50	16,75	18,00	19,50	19,00	17,75		17,725
	Skillnad mot medel	-0,97	0,78	1,78	-0,47	-0,22	-0,47	-0,72	1,28	2,03	-0,97	1,78	-0,97	0,28	1,78	1,28	0,03	
2017	Skatteprocent	16,75	18,50	19,00	17,25	17,50	17,25	16,50	19,00	19,75	16,75	19,50	16,75	18,00	19,50	19,00	17,75	17,603
	Skillnad mot medel	-0,85	0,90	1,40	-0,35	-0,10	-0,35	-1,10	1,40	2,15	-0,85	1,90	-0,85	0,40	1,90	1,40	0,15	
2018	Skatteprocent	16,75	18,50	19,00	17,50	17,50	17,25	16,50	19,00	19,75	16,75	19,50	17,00	18,00	19,50	19,00	17,50	17,506
	Skillnad mot medel	-0,76	0,99	1,49	-0,01	-0,01	-0,26	-1,01	1,49	2,24	-0,76	1,99	-0,51	0,49	1,99	1,49	-0,01	

Tabell 9 Nyckeltal ej med i slutförslaget. Skillnad i skatteprocent mellan 4 kommunerna och genomsnittlig skattesats för hela Åland. Källa Åsub.

		Norra Åland	Södra Åland	Mariehamn	Skärgården
2014	Skatteprocent	18,51	17,22	17,25	17,75
	Skillnad mot medel	1,00	-0,29	-0,26	0,24
2015	Skatteprocent	18,49	17,21	17,75	17,73
	Skillnad mot medel	0,77	-0,51	0,03	0,01
2016	Skatteprocent	18,53	17,20	17,75	17,82
	Skillnad mot medel	0,80	-0,52	0,03	0,09
2017	Skatteprocent	18,33	16,94	17,75	17,85
	Skillnad mot medel	0,73	-0,67	0,15	0,24
2018	Skatteprocent	18,40	16,93	17,50	17,91
	Skillnad mot medel	0,89	-0,58	-0,01	0,40

Tabell 10 Nyckeltal ej med i slutförslaget. Landskapsandelar i förhållande till intäkter (Landskapsandelar/(skatteintäkter+verksamhetsintäkter+landskapsandelar)). 16 kommuner. Källa Åsub.

	<u>Brändö</u>	<u>Eckerö</u>	<u>Finström</u>	<u>Föglö</u>	<u>Geta</u>	<u>Hammarland</u>	<u>Jomala</u>	<u>Kumlinge</u>	<u>Kökar</u>	<u>Lemland</u>	<u>Lumparland</u>	<u>Saltvik</u>	<u>Sottunga</u>	<u>Sund</u>	<u>Vårdö</u>	<u>Mariehamn</u>
2014	38 %	37 %	25 %	36 %	55 %	33 %	17 %	40 %	37 %	27 %	29 %	29 %	36 %	34 %	47 %	8 %
2015	40 %	39 %	26 %	33 %	54 %	37 %	15 %	41 %	43 %	28 %	30 %	30 %	33 %	35 %	47 %	6 %
2016	36 %	38 %	24 %	34 %	51 %	35 %	15 %	39 %	40 %	27 %	30 %	29 %	24 %	35 %	46 %	6 %
2017	34 %	37 %	25 %	37 %	53 %	35 %	15 %	35 %	37 %	27 %	32 %	29 %	29 %	34 %	46 %	6 %
2018	37 %	38 %	28 %	38 %	55 %	37 %	16 %	34 %	37 %	27 %	33 %	30 %	31 %	35 %	48 %	7 %

Tabell 11 Nyckeltal ej med i slutförslaget. Landskapsandelar i förhållande till intäkter (Landskapsandelar/(skatteintäkter+verksamhetsintäkter+landskapsandelar)). 4 kommuner. Källa Åsub.

	<u>Norra Åland</u>	<u>Södra Åland</u>	<u>Mariehamn</u>	<u>Skärgården</u>
2014	32 %	25 %	8 %	37 %
2015	33 %	24 %	6 %	38 %
2016	31 %	23 %	6 %	35 %
2017	32 %	23 %	6 %	35 %
2018	34 %	25 %	7 %	37 %