

KOMMUN-FÖRBUNDET

KOMMUNEKONOMIN – EN SUMMA AV MÅNGA FAKTORER

Skribenter
Tiina Hartman
Laura Hassi
Emma Holsti
Mikko Härkönen
Eeva-Riitta Högnäs
Maarit Kallio-Savela
Sari Korento
Maija Lehtimaa
Sanna Lehtonen
Seija Lehtonen
Erja Lindberg
Mikko Mehtonen
Pekka Montell
Maija Niskavirta
Minna Punakallio
Olli Riikonen
Miira Riipinen
Niina Ruuskanen
Benjamin Strandberg
Anniina Tolonen
Jari Vaine
Johanna Vilkuna
Kyösti Värri
Marja-Liisa Ylitalo

Redaktör: Sari Korento

Bilder: Finlands Kommunförbund
ISBN 978-952-293-956-2 (tryckt)
ISBN 978-952-293-957-9 (pdf)
Sjätte reviderade upplagan
© Finlands Kommunförbund
Helsingfors 2025



kommunforbundet.fi/kommunforbundet/anvandarvillkor

Försäljning: kommunforbundet.fi/publikationer
Beställningsnummer 509523

Finlands Kommunförbund
Andra linjen 14, 00530 Helsingfors
Telefon 09 7711, kommunforbundet.fi

Innehåll

Förord 5

1 Kommunekonomin som en del av samhällsekonomin 7
1.1 Kommunekonomin utgör en betydande del av den offentliga ekonomin 7
1.2 Flera sätt att mäta den offentliga sektorn och kommunekonomin 8
1.3 Kommunekonomiprogrammet som styrmedel 9
1.4 Läget och utsikterna för den kommunala ekonomin 11

2 Livskraftiga kommuner 13
2.1 Sysselsättningstjänsterna kan stärka kommunens livskraft 13
2.2 Internationell rekrytering kompletterar arbetskraften 15
2.3 Integration berikar kommunens livskraft 16
2.4 Utbildning främjar livskraften 17
2.5 Kommunernas byggda miljö utgör en grund för livskraften 18

3 Den kommunala ekonomins struktur 19
3.1 Kommunernas och samkommunernas intäkter och kostnader 19
3.2 Beskattningsrätt och skatteinkomster 23
3.3 Statsandelar och statsunderstöd 29
3.4 Försäljnings- och avgiftsintäkter 34

4 Ekonomiplanering och budgetering 36
4.1 Ekonomiplanens syfte och struktur 36
4.2 Budgetprinciper 38
4.3 Planernas bindande verkan 38
4.4 Ekonomiplaneringsprocessen 39
4.5 Ekonomiplaneringen för affärsverk 40
4.6 Ekonomistyrning vid mellankommunalt samarbete 40
4.7 Uppföljning och rapportering av ekonomin 41

5 Bokslut och ekonomiska nyckeltal 43
5.1 Verksamhetsberättelse 44
5.2 Bokslutskalkyler och nyckeltal 44
5.3 Utvärderingsförfarande för kommuner som har en speciellt svår ekonomisk ställning 55

6 Revision och kontroll 58
6.1 Revisionsnämnden 58
6.2 Lagstadgad OFGR-revision 61
6.3 Intern kontroll och riskhantering 62

7 Styrningen av kommunkoncernen och dottersammanslutningarna 64
7.1 Kommunkoncernen och koncernstyrning 64
7.2 Koncernbokslut 67
7.3 Koncernövervakning 68
7.4 Kommunala aktiebolag 69
7.5 Föreningar och stiftelser 69

8 Offentlig upphandling 70
8.1 Upphandling en viktig del av den kommunala ekonomin 70
8.2 De strategiska riktlinjerna styr också upphandlingarna 72
8.3 Organiseringen av och resurserna för upphandlingen 73
8.4 Upphandlingslagens tillämpningsområde 74
8.5 Upphandlingsprocessens olika skeden 77
8.6 Sökande av ändring i upphandlingsförfarandet och övervakning av kontraktet 79

9 Kommunens finansförvaltning och kapitalanskaffning 80
9.1 Likviditet och placeringsverksamhet 80
9.2 Finansmarknaden och kommunernas kapitalanskaffning 82
9.3 Kommunernas investeringar och skuldsättning 84
9.4 Hantering av finansieringsrisker 87

10 Utvärdering av produktiviteten, resultaten och effekterna 89
10.1 Resultat – begrepp och delområden 91
10.2 Mätning av produktiviteten 91

11 Kunskapsbaserad ledning 94
11.1 Kunskap och kunskapsbaserad ledning 94
11.2 Automatiserad ekonomisk rapportering 95
11.3 E-fakturor, eKvitton och upphandlingsmeddelanden 95
11.4 Nyttan av kunskapsbaserad ledning för beslutsfattaren 96
11.5 Användning av artificiell intelligens 97

Förord

Den kommunala ekonomin har alltid varit summan av många olika faktorer. Just nu genomgår också faktorernas karaktär exceptionellt stora förändringar.

I sin senaste ekonomiska översikt år 2024 förutspådde Finansministeriet en ökad tillväxt under 2025 tack vare ökad konsumtion, mer investeringar och lägre räntenivå och inflation. Den ekonomiska översikten innehöll också en realistisk uppskattning för kommunerna. Enligt uppskattningen medför den allt större obalansen mellan utgifter och inkomster att behovet av anpassningsåtgärder ökar. Med beaktande av de omfattande investeringsbehoven uppstår det underskott i miljardklassen inom den kommunala ekonomin och skuldsättningen fortsätter.

I den kommunala ekonomin gäller det alltså att kontinuerligt säkerställa att finansieringen räcker till och söka anpassningsåtgärder så att tjänsterna och livskraften trots allt kan tryggas med en skälig skatte- och avgiftsbörda. Kommunerna måste främja tillväxt, men också smart anpassning.

Det mest beaktansvärda faktorn som påverkar kommunernas uppgifter och finansiering är att ansvaret för sysselsättnings- och näringstjänsterna samt integrationsfrämjande tjänster överfördes till kommunerna vid ingången av 2025. Enligt Finansministeriet kommer kommunernas ekonomi efter reformen i allt högre grad påverkas av sysselsättningens utveckling, vilket gör kommunförvaltningen känsligare för konjunkturväxlingar. Omvänt gäller att det bästa sättet att stärka den kommunala ekonomin är åtgärder som främjar den ekonomiska tillväxten, sysselsättningen och inflödet av skatteinkomster.

I denna publikation går vi noggrant igenom anatomin i denna genomgripande reform. Också markanvändningens, boendets och trafikens betydelse för livskraften lyfts fram mer än i tidigare upplagor.

Statsandelssystemet är trasigt efter social- och hälsovårdsreformen. I denna publikation gör vi en djupdykning i den statliga finansieringen till kommunerna och dess smärtpunkter. Förhoppningsvis kan vi i nästa upplaga presentera ett nytt system som bättre motsvarar kommunernas uppgifter och roll. Det är klart att reformen på längre sikt inte kan begränsas till endast en del av statsandelarna, utan den bör täcka hela den helhet av kommunernas finansiering som behandlas i denna publikation.

Koncernerna får allt större betydelse i den kommunala ekonomin och i kommunernas verksamhet, vilket också syns i denna publikation. Det behövs större satsningar än tidigare på ägande och styrning av kommunkoncerner samt riskhantering. Samtidigt framhävs särskilt yrkesutbildningens betydelse för främjandet av sysselsättningen och tillgången på kompetent arbetskraft. Förhoppningsvis ger också det motivation att effektivisera ägarstyrningen.

Jag vill rikta ett varmt tack till Finlands Kommunförbunds främsta experter på kommunal ekonomi och livskraft för deras arbete med denna publikation. Den kommer förhoppningsvis att var till stor nytta när kommunernas förtroendevalda delvis byts ut igen vid kommunalvalet våren 2025.

Vi önskar dig givande lässtunder!

Timo Reina
Vice verkställande direktör
Finlands Kommunförbund

1 Kommunekonomin som en del av samhällsekonomin

1.1 Kommunekonomin utgör en betydande del av den offentliga ekonomin

Till uppgifterna inom den offentliga ekonomin hör förutom allmän reglering och upprätthållande av ordning och säkerhet också att producera tjänster som förbättrar den samhälleliga välfärden och att finansiera förmåner av försäkringskaraktär. Den offentliga sektorn stöder på många sätt också företag. Administrativt omfattar den offentliga ekonomin förutom kommunerna och samkommunerna även staten, välfärdsområdena, landskapet Åland, lagstadgade arbetspensionsbolag och arbetspensionsanstalter samt övriga socialskyddsfonder. Den kommunala ekonomin är alltså en del av den offentliga ekonomin. Den offentliga ekonomin utgör i sin tur en betydande del av samhällsekonomin. Den offentliga sektorn finansieras genom olika skatter, avgifter, kapitalinkomster och upplåning.

Kommunernas och hela den offentliga sektorns betydelse i vårt samhälle har vuxit sedan 1940-talet i och med att den nordiska välfärdsstaten och pensionssystemen byggdes upp. Uppgifter, makt och ansvar överfördes till kommunerna, nära invånarna. Tanken var att demokratin skulle öka och verksamheterna effektiviseras när man lokalt kunde besluta om frågor som gäller kommuninvånarna. Under de senaste decennierna har kommunpolitiken varit ryckig och präglats av kontinuerliga reformer. Kommunernas verksamhetsmiljö har utöver befolkningsförändringarna också präglats av ökad reglering och fler uppgifter, knapp ekonomisk tillväxt och finansiering samt strävan efter politiska helhetslösningar.

Social- och hälsovården och räddningsväsendet överfördes från kommunerna till välfärdsområdena i början av 2023. Den stora reformen minskade kommunernas roll i den offentliga ekonomin som helhet, men social- och hälsovårdstjänsterna har fortfarande en nära koppling till de tjänster som kommunerna tillhandahåller. Efter social- och hälsovårdsreformen gäller kommunernas uppgifter främst bildningsväsendet och främjande av invånarnas välfärd, sysselsättning och hälsa. Också utveckling av livsmiljön i kommunen och främjande av kommunens livskraft har fått en betydande roll. Dessutom kan kommunerna genom sin allmänna kompetens fortfarande åta sig uppgifter som de anser lämpliga.

Grundlagen garanterar en omfattande självstyrelse för kommunerna. I självstyrelsen ingår beskattningsrätt och kommunernas rätt att besluta om sina egna inkomster.

Kommunerna beslutar självständigt om sin kommunalskattesats och fastighetsskattesats inom det variationsintervall som riksdagen bestämmer. Statsandelarna är till för att utjämna ekonomiska skillnader mellan kommunerna. Dessutom får kommunerna en andel av samfundsskatten och gruvskatten. Riksdagen beslutar om dessa andelar.

1.2 Flera sätt att mäta den offentliga sektorn och kommunekonomin

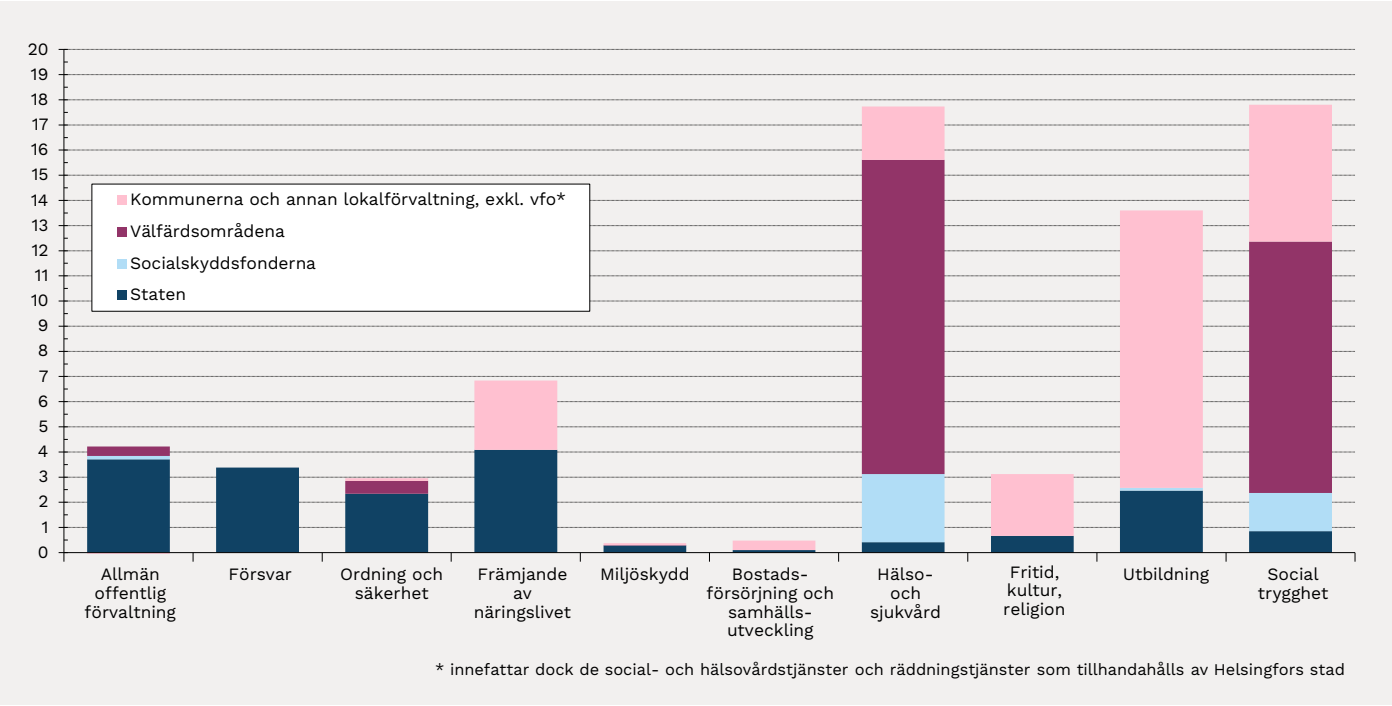
Det är ingen enkel uppgift att definiera och beskriva den offentliga sektorn. Det finns skillnader mellan de olika måtten. Till exempel kan storleken på den offentliga sektorn inte mätas med skattegraden och inte ens med den offentliga sektorns totala utgifter i förhållande till bruttonationalprodukten, vilket är ett ofta använt nyckeltal.

Ett lättförståeligt mått på den offentliga sektorns storlek är antalet anställda inom sektorn. Enligt Statistikcentralen har den offentliga sektorn cirka 700 000 anställda, vilket är en fjärdedel av den sysselsatta befolkningen. Kommunsektorn sysselsätter cirka 275 000. Antalet anställda med utbildningsuppgifter har ökat långsamt under de senaste åren. Bakgrunden till utvecklingen är den demografiska förändringen: den relativa andelen barn minskar och den relativa andelen personer över 65 år ökar.

När den kommunala ekonomin jämförs med andra undersektorer inom den offentliga ekonomin eller med hela samhällsekonomin, ska granskningen göras med Statistikcentralens uppgifter i nationalräkenskaperna. Statistik enligt nationalräkenskaperna används bland annat i det nationella finanspolitiska beslutsfattandet, i konjunkturprognoser och vid internationella jämförelser. Bland annat har regeringens mål för balanseringen av den offentliga sektorn satts som mål för det strukturella saldot enligt nationalräkenskaperna.

Kommunernas ekonomi kan åskådliggöras på många olika sätt. Kommunerna och samkommunerna är tillsammans med välfärdsområdena en del av lokalförvaltningssektorn. Till lokalförvaltningen hör också yrkeshögskolor och kommunägda bolag. Lokalförvaltningssektorn är en stor helhet mätt i euro. Dess totala inkomster och utgifter är drygt 20 procent i förhållande till bruttonationalprodukten, och även utan välfärdsområdena uppgår lokalförvaltningens totala utgifter till ca 35 miljarder euro.

Lokalförvaltningen producerar bildnings- och sysselsättningstjänster samt social- och hälsovårdstjänster. Utöver tjänsteproduktionen är en stor del av utgifterna genomgångsposter som överförs till företag och organisationer i form av köpta tjänster eller understöd. En del av utgifterna är inkomstöverföringar till enskilda kommuninvånare. Utan välfärdsområdena uppgick lokalförvaltningens konsumtionsutgifter till cirka 24 miljarder euro 2023, vilket i förhållande till bruttonationalprodukten är cirka 9 procent. (Figur 1.)



Figur 1. Offentliga konsumtionsutgifter enligt verksamhet 2023, md euro. Källa: Statistikcentralen.

Utöver konsumtionsutgifterna investerar kommunerna årligen flera miljarder euro i byggnader, vägar, avlopp och exempelvis anpassning till klimatförändringen. Kommunernas sammanlagda investeringsutgifter överskrider statens eller välfärdsområdenas investeringsnivå.

En enskild kommun är en betydligt mindre helhet än lokalförvaltningen eller den kommunalekonomiska helhet som kommunerna bildar tillsammans. Mediankommunen har bara cirka 5 900 invånare.

1.3 Kommunekonomiprogrammet som styrmedel

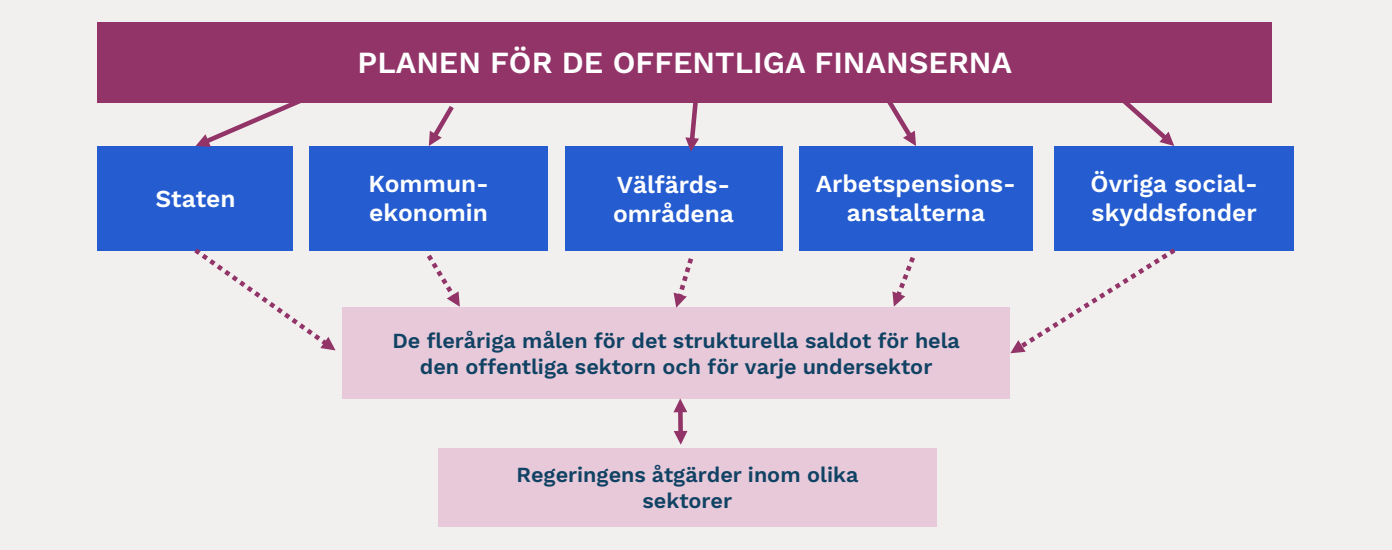
Kommunernas och samkommunernas bokföring och ekonomistyrning följer i tillämpliga delar bokföringslagen, där resultat- och balansräkningen och finansieringsanalysen hör till de viktigaste elementen. Kommunerna rapporterar detaljerade ekonomiska uppgifter enligt bokföringen till Statskontoret.

De ekonomiska uppgifter som kommunerna, samkommunerna och kommunkoncernerna rapporte-

rar till Statskontoret används i kommunekonomiprogrammet. Kommunekonomiprogrammet är ett dokument som utarbetas två gånger om året och som förutom en analys av läget och utsikterna för den kommunala ekonomin enligt kommunernas bokföring också innehåller beskrivningar av regeringens åtgärder för att styra den kommunala ekonomin mot de mål som regeringen satt upp. I kommunekonomiprogrammet bedöms läget inom den kommunala ekonomin som helhet och för kommuner av olika storleksklass. I programmet bedöms också om finansieringsprincipen uppfyllts.

Kommunekonomiprogrammet bereds av ett sekretariat som utsetts av Finansministeriet. I sekretariatet är alla centrala ministerier som bereder lagstiftning om kommunernas uppgifter och statliga åtgärder som påverkar den kommunala ekonomin representerade, liksom även Finlands Kommunförbund. Förhandlingarna mellan staten och kommunerna förs i Delegationen för kommunal ekonomi och kommunalförvaltning (Kuthanek) och dess ekonomisektion. Regeringen behandlar kommunekonomiprogrammet två gånger om året: vid ramförhandlingarna på våren och vid budgetförhandlingarna på hösten.

Kommunekonomiprogrammet fördjupar den plan för de offentliga finanserna som regeringen godkänner årligen. Syftet med planen för de offentliga finanserna är att beskriva och samordna beslutsfattandet om hela den offentliga ekonomin. Programmet innehåller separata avsnitt med bedömningar av staten, välfärdsområdena, kommunerna och de lagstadgade socialskyddsfonderna. Ett av



Figur 2. Den offentliga sektorns styrsystem. Källa: Statsrådets förordning 120/2014.

de viktigaste målen med tanke på den övergripande sektorstyrningen är de mål för det strukturella saldot som satts upp för undersektorerna.

I enlighet med EU:s nya finanspolitiska regler bereder regeringen utöver planen för de offentliga finanserna också en medelfristig finans- och strukturpolitisk plan för kommissionen. Planen innehåller ett åtagande som gäller de offentliga nettoutgifternas årliga tillväxttakt under de kommande fyra åren. I det här sammanhanget betraktas kommunernas utgifter som en del av de offentliga utgifterna.

1.4 Läget och utsikterna för den kommunala ekonomin

De offentliga finanserna, i synnerhet statens ekonomi, har uppvisat ett underskott ända sedan finanskrisen började. Även den kommunala ekonomin har länge uppvisat ett underskott eller legat på nära nollnivå när det ekonomiska läget bedöms med lokalförvaltningens nettoutlåning eller med verksamhetens och investeringarnas kassaflöde enligt den kommunala bokföringen. Det finns många sätt att mäta den ekonomiska balansen. Utöver driftsutgifterna, dvs. konsumtionsutgifterna, påverkas den ekonomiska balansen också av investeringsutgifterna.

Den offentliga sektorns inkomster har legat på samma nivå redan länge. De offentliga utgifterna har däremot ökat inte bara på grund av befolkningens stigande ålder utan också till följd av den återhållsamma ekonomiska tillväxten, utvidgningen av den offentliga sektorns uppgifter och skyldigheter samt de ökade investeringsbehoven. Att minska obalansen mellan den offentliga sektorns inkomster och utgifter har varit ett centralt mål redan för flera regeringar.

Anpassningsprogrammen har synts i förhållandet kommun-stat. Kommunernas statsandelar har upprepade gånger skurits ner kännbart med olika motiveringar. Statsbudgetarna innehåller vanligen också en mängd andra beslut som påverkar kommunekonomin. Det är svårt att bedöma åtgärdernas sammanlagda effekt på riksnivå. I fråga om enskilda kommuner är det ännu svårare, eftersom de ekonomiska konsekvenserna av regeringarnas åtgärder varierar från kommun till kommun t.ex. på grund av olika kostnadsstruktur eller skatteunderlag. Hittills har regeringarnas ambitioner att styra den offentliga sektorn och kommunerna mot en bättre ekonomisk balans misslyckats.

Mitt i vård- och AN-reformen står kommunerna inför kärva ekonomiska utsikter. Kommunernas ekonomiska situation har försämrats snabbt efter 2023. Utgifterna har ökat särskilt inom bildningsväsendet. Kommunernas inkomstökning bromsas upp av den återhållsamma ekonomiska tillväxten och regeringens anpassningsåtgärder. På medellång sikt uppskattas obalansen i den kommunala ekonomin vara cirka en miljard euro, vilket förutsätter att kommunerna vidtar nya anpassningsåtgärder, ökar samarbetet mellan andra kommuner och prioriterar uppgifterna på ett nytt sätt. Obalansen mellan inkomster och utgifter gäller främst små kommuner med färre än 5 000 invånare, men de ekonomiska utsikterna varierar stort mellan kommuner i olika eller samma storleksklass.



2 Livskraftiga kommuner

Livskraft avser kommunens förmåga att utvecklas, återhämta sig och anpassa sig till förändrade förhållanden och samtidigt bevara och öka sina invånares välfärd. En livskraftig kommun kan anpassa sig till de utmaningar som ekonomin, befolkningsstrukturen och verksamhetsmiljön medför och är samtidigt en attraktiv plats för både boende och företag. Reformen av arbets- och näringstjänsterna (AN-reformen) betonar kommunernas livskraftsroll från början av 2025.

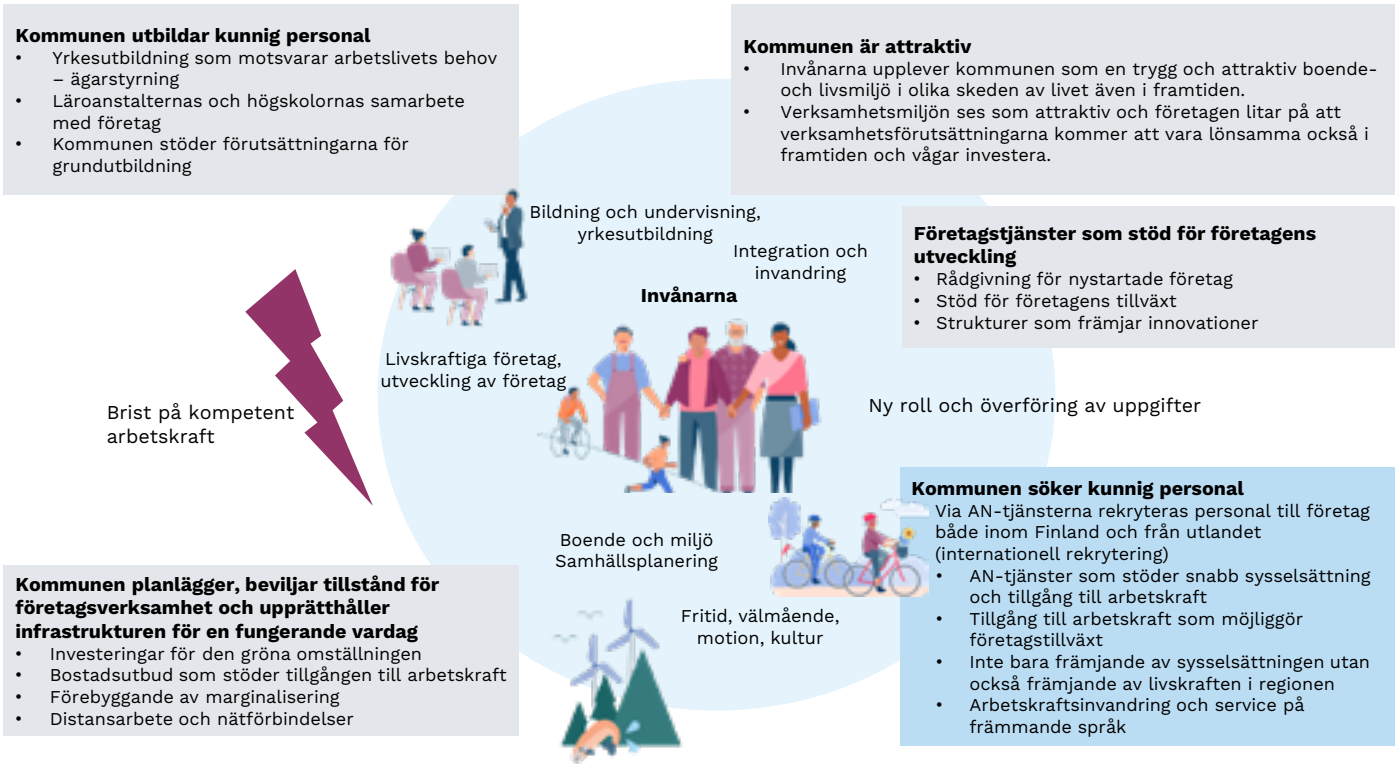
Livskraft avser inte enbart ekonomisk välfärd eller uppnådda tillväxtmål, utan en balanserad utveckling av samhället, miljön och den sociala strukturen i kommunen. Kännetecknande för en livskraftig kommun är bland annat ett mångsidigt näringsliv, välmående invånare, ekologisk hållbarhet samt förmåga att locka nya invånare, arbetskraft, kapital, investeringar och företag. En livskraftig kommun utgör en utmärkt plattform för att sammanföra åtgärder och tjänster som behövs för till exempel utveckling av företagsverksamhet, främjande av investeringar, främjande av sysselsättningen, kompetensutveckling, utbildningstjänster, invandring och integration, markanvändning, övergripande säkerhet samt främjande av fritid, välfärd, motion och kultur.

Livskraft uppstår inte bara genom ekonomisk tillväxt. Till exempel i områden med minskande befolkning kan livskraften utvecklas genom förnyelse och anpassning. Det innebär till exempel att sysselsättningen och näringslivet görs mångsidigare, att tjänsterna till invånarna förbättras eller att kultur- och fritidsutbudet utvecklas. En livskraftig kommun sörjer för invånarnas välfärd, vilket syns till exempel i form av låg arbetslöshet, hög utbildningsnivå och attraktionskraft för regionen.

En livskraftig kommun är också ekologiskt och socialt hållbar. I en livskraftig kommun beaktas en hållbar användning av naturresurser, och man strävar efter att minska miljöbelastningen och förbättra kvaliteten på invånarnas livsmiljö. En stark samhörighet och delaktighet bland invånarna är kännetecknande för en socialt hållbar livskraftig kommun. I en sådan kommun upplever invånarna sig själva som en del av samhället, de har möjlighet att påverka utvecklingen av sin egen miljö och de upplever att de får stöd i olika skeden av sitt liv.

2.1 Sysselsättningstjänsterna kan stärka kommunens livskraft

Genom arbets- och näringsreformen överfördes ansvaret för de offentliga sysselsättningstjänsterna 1.1.2025 från arbets- och näringsbyråerna till kommunerna och de samarbetsområden som



Figur 3. Verktyg som stärker kommunens livskraft.

kommunerna bildat. Sysselsättningstjänsterna blev en lagstadgad uppgift för kommunerna och därmed en del av basservicen i varje kommun. Genom reformen överfördes cirka 4 000 anställda från staten till kommunerna. Samtidigt överfördes också upphandlingsuppgifter som hört till den offentliga arbetskraftsservicen vid NTM-centralerna och utbetalningsuppgifter som hört till UF-centrets offentliga arbetskraftsservice.

Kommunen kan tillhandahålla sysselsättningstjänsterna i egen regi, om kommunens arbetskraft uppgår till minst 20 000 personer. Om arbetskraften i kommunen består av färre än 20 000 personer, ska kommunen bilda ett samarbetsområde (sysselsättningsområde) tillsammans med en eller flera kommuner så att arbetskraften i området är minst 20 000 personer. Sysselsättningsområdet ska utgöra ett geografiskt sammanhängande område som är funktionellt med tanke på arbetsmarknaden och pendling. I och med AN-reformen bildades 45 sysselsättningsområden som ansvarar för den administrativa organiseringen av arbetskraftstjänsterna.

AN-reformen innebar en stor förändring också i kommunernas ekonomi. Sysselsättningsuppgifterna ökar kostnaderna för kommunernas tjänster. Genom reformen ökar också kommunernas utgifter för förmåner som ska betalas. Dessa förändringar har beaktats för första gången år 2025 vid dimensioneringen av statsandelen till kommunerna och i kommunernas budgetar. Penningflödena mellan kommunen och sysselsättningsområdet avtalas genom ett separat avtal.

Mål för AN-reformen:

- Öka sysselsättningen genom att främja efterfrågan på och utbudet av arbete via samarbete mellan staten och kommunerna.
- Stärka områdenas livskraft och konkurrenskraft med kundorienterade tjänster genom att utnyttja möjligheterna i det kommunala ekosystemet.
- Uppmuntra kommunerna att främja sysselsättningen i området och att erbjuda arbetslösa arbetssökande effektiva tjänster som leder till sysselsättning.
- Ambitionen är att 7 000–10 000 personer ska få ett arbete genom reformen.

För att målen för AN-reformen ska uppfyllas krävs det fungerande samarbete mellan olika aktörer. Arbetskraftsmyndigheterna, välfärdsområdena och FPA tillämpar även i fortsättningen samarbetsmodellen för sektorsövergripande stöd som främjar sysselsättningen. Det är möjligt att hänvisa arbetslösa till sektorsövergripande stöd som främjar sysselsättningen oberoende av arbetslöshetens längd, när den arbetslösa har behov av sektorsövergripande service. Dessutom ska sysselsättningstjänsterna sörja för verksamhetsförutsättningarna för sektorsövergripande samservice med låg tröskel för unga.

Staten ansvarar i sista hand för att sysselsättningstjänsterna fungerar nationellt. Arbets- och näringsministeriet (ANM) och närings-, trafik- och miljöcentralen (NTM-centralen) för regelbundet regionala samarbets- och uppföljningsdiskussioner med de kommuner och samkommuner som ansvarar för organiseringen av arbetskraftsservice. Om sysselsättningsområdets, den ansvariga enskilda kommunens eller samkommunens förmåga att ordna arbetskraftsservice har försämrats på längre sikt, kan ett samrådsförfarande inledas i ärendet. Statsrådet har då i sista hand behörighet att besluta om ett nytt sysselsättningsområde. Regionförvaltningsverket (RFV) har behörighet att övervaka lagenligheten i arbetskraftsmyndigheternas verksamhet.

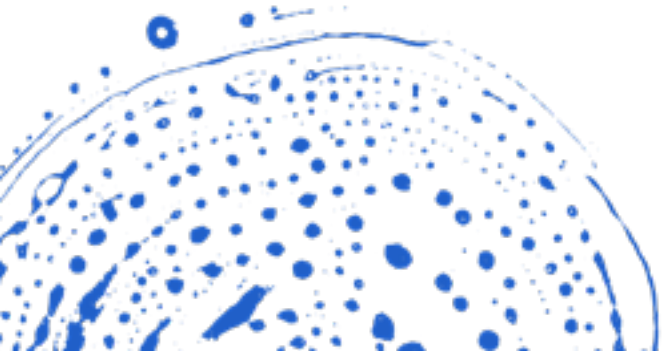
2.2 Internationell rekrytering kompletterar arbetskraften

I och med reformen av den offentliga arbetskraftsservicen ansvarar kommunerna för arbetsförmedlingen, som sker både nationellt och internationellt. Arbetskraftsmyndighetens internationella arbetsförmedling är kopplad till kommunernas livskraftsarbete och annan internationell rekrytering som sker inom ramen för kommunernas allmänna kompetens och vars omfattning varierar stort i kommunerna. Även kommunens övriga basservice, såsom småbarnspedagogik,

grundläggande utbildning och integrationstjänster, stöder internationell rekrytering och hjälper arbetstagare från andra länder och deras familjemedlemmar att etablera sig.

Behovet av kunnig arbetskraft och företagens utvecklade kanaler för rekrytering från utlandet har ökat den arbetsrelaterade invandringen till Finland. Den internationella rekryteringen har skapat ett nytt slags samarbete och nätverk mellan kommunerna och olika aktörer i regionerna. Den internationella rekryteringen i kommunerna har kunnat riktas till strategiskt viktiga sektorer för att stärka kommunernas livskraft.

Den internationella arbetskraften, vare sig det är fråga om yrkeskunniga eller högutbildade, kompletterar regionens arbetskraft med sitt kunnande, säkerställer att arbetsmarknaden fungerar, förbättrar företagens och regionernas konkurrenskraft och inverkar positivt på regionens befolkningsutveckling. Med hjälp av internationella experter kan näringslivet också utveckla nya innovationer och öppna nya marknader. Det är ändå värt att notera att invandringen fördelas ojämnt i Finland, med fokus på de största städerna och tillväxtcentrumen, särskilt huvudstadsregionen.



2.3 Integration berikar kommunens livskraft

Finland har för närvarande en högre invandringsnivå än tidigare. Folk flyttar till Finland främst på grund av arbete, utbildning och familjeband. Antalet personer som söker internationellt skydd (t.ex. flyktingar) har varit mindre. Den ökade invandringen ökar behovet av att stärka integrationstjänsterna och andra tjänster för invandrade. Med tanke på hela kommunens livskraft är det viktigt att kommunen lyckas med att främja integrationen.

I samband med AN-reformen ändrades också integrationslagen. Genom den nya integrationslagen som trädde i kraft 1.1.2025 har kommunerna fått det övergripande ansvaret för att främja integrationen av invandrare. I och med revideringen av integrationslagen utvidgas målgruppen för integrationstjänsterna, och nya lagstadgade tjänster införs i kommunens serviceutbud. Arbetskraftsmyndigheten ansvarar för integrationstjänsterna för arbetssökande. Det innebär att kommunerna ansvarar för främjandet av integrationen för både invandrade som är arbetssökande och invandrade som står utanför arbetskraften. I fråga om dem som står utanför arbetskraften kan kommunen bestämma till vilken förvaltning tjänsterna hör och hur de organiseras. Nya målgrupper utanför arbetskraften är till exempel föräldrar som sköter sina barn hemma med hemvårdsstöd.

En lyckad integration redan i ett tidigt skede har ett direkt och långsiktigt samband med de invandrades sysselsättning och företagande. Genom integrationsfrämjande åtgärder kan kommunen

utveckla det lokala näringslivet, påverka regionens befolkningsutveckling och trygga framtida tjänster. Kulturell mångfald och en välkomnande atmosfär syns också i form av öppna och livskraftiga lokalsamhällen.

Målen för totalrevideringen av integrationslagen (KOTO2024):

- stärka sysselsättningen bland invandrade samt de invandrades anställbarhet, språkkunskaper och delaktighet i samhället
- främja jämlikhet, likabehandling och en positiv växelverkan mellan olika befolkningsgrupper
- stärka integrationen av invandrade som står utanför arbetskraften.
- förtydliga de olika aktörernas ansvar
- stärka det sektorsövergripande samarbetet samt samarbetet mellan organisationer och arbetsgivare
- uppdatera integrationslagen så att den motsvarar de ändringsbehov som överföringen av myndighetsuppgifterna medför.

2.4 Utbildning främjar livskraften

Utbildningsutbudet har en central roll när det gäller att öka kunnandet och livskraften i regionerna. Utbildning stärker företagens konkurrenskraft och affärsverksamhetens tillväxt. Regionernas kompetensbehov tillgodoses bäst genom samarbete mellan högskolor, yrkesutbildning och andra läroanstalter samt arbets- och näringslivet i regionen.

Yrkesutbildningen bär ett stort samhällsansvar genom att erbjuda utbildning för den åldersklass som avslutar den grundläggande utbildningen. Av de studerande inom yrkesutbildningen är dock cirka två tredjedelar vuxna studerande som passerat läropliktsåldern. Genom verkningsfull och resultatrik yrkesutbildning kan arbetslösheten hållas låg och tillgången till kunnig arbetskraft tryggas för företagen och den offentliga sektorn. Kunnig arbetskraft lockar också till sig investeringar och stöder livskraften.

Yrkesutbildning med många utbildningsområden ordnas till merparten av kommuner, samkommuner eller kommunala aktiebolag. De kommunalt anknutna utbildningsanordnarna står för cirka 80 procent av antalet studerandeår inom yrkesutbildningen. Yrkesutbildningen erbjuder flexibla och mångsidiga utbildningsmöjligheter som är inriktade på regionernas särskilda kompetensbehov. Det här möjliggör en smidig övergång till nästa arbete och arbetslösheten kan minimeras.

Anordnare av yrkesutbildning kan inom ramen för sina anordnartillstånd erbjuda möjligheter att avlägga examina och examensdelar samt rikta studieplatser enligt arbetslivets behov. Genom strategisk ägarstyrning kan kommunerna säkerställa att utbildningsanordnarnas operativa ledning har tydliga ramar för verksamheten i en ständigt förändrlig omvärld.

Examensstrukturen inom yrkesutbildningen består av yrkesinriktade grundexamina samt yrkes- och specialyrkesexamina. Yrkesexamina, examensdelar

och utbildning som leder till examen kan inom ramen för anordnartillståndet också ordnas som arbetskraftsutbildning. Utbildningen kan ordnas antingen flexibelt i läroanstaltens inlärningsmiljöer eller på arbetsplatser genom utbildningsavtal eller läroavtal.

Fungerande utbildningsvägar från examen på andra stadiet till högskoleutbildning stöder de studerandes möjligheter att få arbete i regionen. Med tanke på regionernas livskraft är det också viktigt att yrkeshögskolorna och universiteten bildar ett tillräckligt omfattande högskolenätverk så att de regionala studieförutsättningarna kan tryggas i hela landet.

Genom smidiga lokala lösningar stöds de studerandes arbetsmöjligheter i regionen. Även om möjligheterna att utvidga nätverket av verksamhetsställen för utbildning är begränsade, kan högskoleutbildning tillhandahållas i regionerna genom nät- och arbetslivsorienterade flerformslösningar.

2.5 Kommunernas byggda miljö utgör en grund för livskraften

Den byggda miljön med tillhörande basservice utgör en grund för kommunens livskraft. Fungerande markförvaltning, planläggning, samhällsteknik och produktion av bostads- och företagstomter samt möjlighet att ta sig från en plats till en annan är förutsättningar för företagsverksamhet och en fungerande vardag för kommuninvånarna. Den ekonomiska aktiviteten dras till områden där det finns tillräckligt med arbetskraft. En fungerande bostadsmarknad och tillräckligt bostadsbyggande spelar en central roll och behöver beaktas i kommunens strategiska planering.

En av delfaktorerna för kommunernas framgång är fungerande trafikförbindelser både regionalt, nationellt och internationellt. Detta kan tillgodoses genom samarbete med andra trafiksystemsaktörer. En hållbar framtid för kommunen förutsätter att den byggda miljön, som utgör en grund för kommuninvånarnas välfärd och är ett element i livskraften, utformas så att man bereder sig på och motverkar klimatförändringen, stärker den biologiska mångfalden och utnyttjar digitaliseringen.



3 Den kommunala ekonomins struktur

3.1 Kommunernas och samkommunernas intäkter och kostnader

I kommunernas och samkommunernas bokföring grupperas intäkter och kostnader enligt serviceklass, sektor samt kostnads- och intäktsslag och rapporteras i denna form till Statskontoret (se figur 4). Bokföringen styrs av kommunernas och samkommunernas kontoplan, serviceklassifikation och sektorindelning. Huvudgrupper i kommunernas serviceklassifikation är allmän förvaltning, bildnings- och kulturtjänster, sysselsättnings- och näringstjänster, miljö-. och samhällstjänster samt övriga tjänster. Kommunerna och samkommunerna ska ändå rapportera sina ekonomiska uppgifter enligt en betydligt mer noggrann indelning. En enhetlig serviceklassifikation gör det möjligt att jämföra kostnaderna mellan olika kommuner.

3.1.1 Jämförelse av kostnaderna för tjänsteproduktion

Kommunen kan tillhandahålla sina lagstadgade tjänster genom egen produktion eller genom att köpa dem eller finansiera dem på något annat sätt. Kommunen kan också genom avtal överföra organiseringsansvaret till en annan kommun eller en samkommun. Organiseringssättet bör beaktas när kostnaderna för tjänsteproduktionen jämförs.

Hur borde kommunernas servicekostnader jämföras?
Kommunen kan tillhandahålla tjänster på olika sätt: i egen regi, i form av köpta tjänster eller genom någon annan slags finansiering (t.ex. genom att bevilja understöd). En del kommuner tillhandahåller tjänster i samarbete. Indikatorer som ofta används för jämförelse av servicekostnader är driftskostnader samt nettodriftskostnader per invånare.

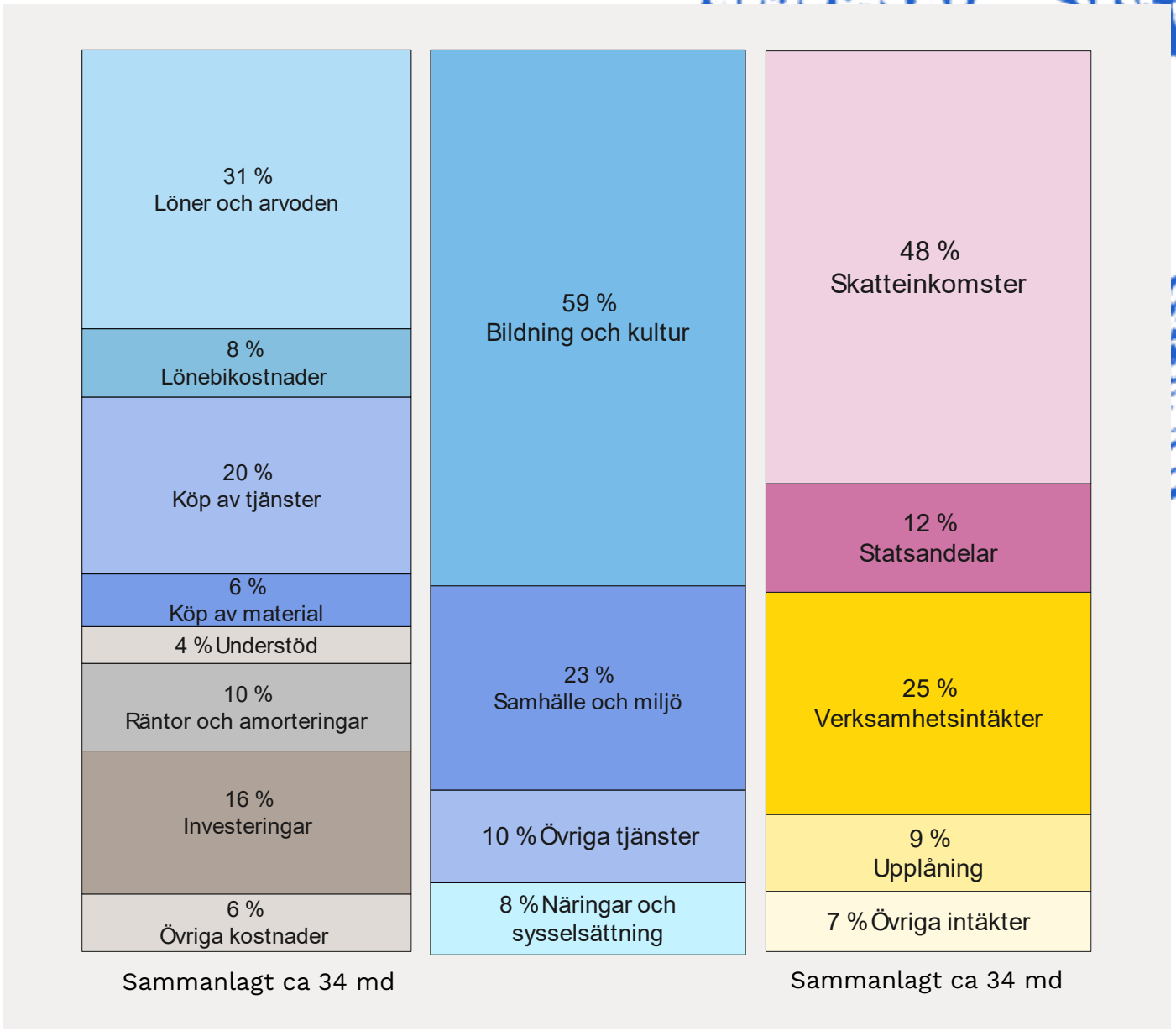
Driftskostnader (= verksamhetskostnader + avskrivningar + överföringskostnader)
Driftskostnaderna beskriver bruttokostnaderna för den löpande verksamheten. Med räknas interna och externa driftskostnader, avskrivningar på kapital samt allmänna kostnader som överförts på verksamheten. Eftersom inga intäkter har dragits av från kostnaderna, visar indikatorn inte hur verksamheten finansieras. Den beskriver tjänsteproduktionens hela volym, även den andel som sålts till andra kommuner eller till den privata sektorn. Driftskostnaderna fungerar bra som indikator på totalvolymen, men en svaghet är till exempel att det i de ansvariga kommunernas kostnader ingår också tjänster som producerats för avtalskommunerna.

Nettodriftskostnader (= driftskostnader - verksamhetsintäkter - överföringsintäkter)
I likhet med driftskostnaderna beskriver nettodriftskostnaderna kostnaderna för den löpande verksamheten. Eftersom alla verksamhets- och överföringsintäkter dras av från bruttokostnaderna, beskriver indikatorn den andel av kostnaderna för tjänsten som täcks med skattefinansiering (= skatteinkomster och statsandelar). Vid mellankommunalt samarbete beskriver nettodriftskostnaderna (för den ansvariga kommunen) den andel som producerats för de egna kommuninvånarna, eftersom avtalskommunernas betalningsandelar har dragits av från bruttokostnaderna. Också inkomsterna från klientavgifter som kunderna betalat och försäljningsinkomster dras av från kostnaderna, vilket förbättrar indikatorns jämförbarhet mellan kommunerna. Nettodriftskostnaderna är en av de bästa indikatorerna för jämförelse av kostnaderna för kommunernas serviceproduktion.

Vilken divisor ska användas?
Nettodriftskostnaderna divideras vanligen med kommunens invånarantal. I många fall är det ändå klokare att som divisor använda den åldersgrupp som är relevant för tjänsten i fråga. Till exempel påverkar åldersstrukturen de totala kostnaderna för småbarnspedagogik. Om man vill göra en ännu djupare bedömning av effektiviteten, kan kostnaderna divideras med antalet kunder.

Divisorer:
- Kommunens invånarantal: fungerar i fråga om tjänster som alla använder, beskriver hur användningen av kommunens resurser fördelas mellan olika tjänster.
- Den åldersgrupp som är relevant för tjänsten: berättar mer om effektiviteten, och skillnader i åldersstrukturerna snedvrider inte jämförbarheten.
- Antalet klienter: berättar ännu mer om effektiviteten. Till exempel kan deltagandet inom småbarnspedagogiken variera avsevärt, även om den åldersgrupp som är relevant för tjänsten är lika stor.

Utvärderingen av produktiviteten och resultaten kan fördjupas genom att man använder antalet prestationer som divisor och utnyttjar information om tjänsternas effekt. Bedömningen av resultaten behandlas närmare i kapitel 10: Utvärdering av produktiviteten, resultaten och effekterna.
På Kommunförbundets statistiksidor hittar du jämförelseuppgifter om servicekostnader (på finska): https://www.kuntaliitto.fi/talous-ja-elinvoima/kuntatalouden-tilastot



Figur 4. Kommunernas och samkommunernas ekonomi 2025. Uppskattning av de totala externa inkomsterna och utgifterna enligt resultaträkningen och finansieringsanalysen år 2025. Källa: Kommunförbundet.

3.1.2 Kommunernas och samkommunernas intäkter

Verksamhetsintäkterna består av försäljningsintäkter, avgiftsintäkter, understöd och bidrag samt övriga verksamhetsintäkter, till vilka hör bland annat hyresintäkter och vinster på försäljning av tillgångar. Verksamhetsintäkterna täcker endast en del av kommunernas kostnader. Kommunerna tar också ut skatter och får statsandelar för sina kostnader. Till kommunsektorns totala inkomster räknas också lån och vissa andra intäkter såsom ränteintäkter, anslutningsavgifter, investeringsunderstöd och försäljning av anläggningstillgångar. Nästan hälften av kommunernas inkomster består ändå av skatteinkomster, som är kommunernas viktigaste inkomstkälla. I samkommunerna utgör också medlemskommunernas placeringar i form av eget kapital en viktig inkomstkälla för finansieringen av investeringar.

Många kommuner får betydande inkomster från försäljning och arrendering av mark samt markanvändningsavgifter. Vid bedömningen av inkomsterna från markanvändningen bör det noteras att dessa inkomster inte kan fås utan investerings- och driftsekonomiutgifter som hänför sig till markanvändning och samhällsbyggande och som till och med kan överstiga inkomsterna av dessa.

3.1.3 Kommunernas och samkommunernas kostnader

Kostnadsslagen inom driftsekonomin är löner med tillhörande lönebikostnader, köp av material, förnödenheter, varor och tjänster, understöd och övriga verksamhetskostnader. Utöver verksamhetskostnaderna har kommunerna kostnader för investeringar, räntor och amorteringar samt utlåning till andra sammanslutningar.

Kommunernas och samkommunernas externa kostnader uppgick år 2023 till cirka 30 miljarder euro. I och med social- och hälsovårdsreformen blev undervisnings- och bildningstjänsterna kommunernas största servicehelhet som står för över hälften av kommunernas totala kostnader. Arbets- och näringsreformen ökar sysselsättnings- och näringstjänsternas andel till cirka 10 procent i början av 2025 då sysselsättningstjänsterna överförs till kommunerna.

Nästan 40 procent av kostnaderna är personalkostnader. År 2023 uppgick kommunsektorns lönesumma till cirka 9 miljarder euro, och utöver det betalade kommunerna och samkommunerna som arbetsgivare drygt 2 miljarder euro i olika lönebikostnader. De mest betydande bikostnaderna hänför sig till pensionsavgifter. Totalt uppgick lönebikostnaderna i kommunsektorn till i genomsnitt cirka 25 procent av lönerna.

Köp av material och tjänster av utomstående utgör drygt en fjärdedel av kommunernas och samkommunernas kostnader. Flera kommuner har överfört sina stödtjänster, såsom måltids- och städtjänster, till bolag som de äger, och kostnaderna för dessa syns numera i kommunernas köp.

Omkring fyra procent av kommunernas kostnader består av understöd till olika sammanslutningar och privatpersoner. Räntor och amorteringar utgör

omkring tio procent av de externa kostnaderna i kommunerna och samkommunerna. Räntornas och amorteringarnas andel av kostnaderna ökade betydligt i början av 2023, eftersom social- och hälsovårdsreformen inte minskade kommunernas lånestock i samma proportion som de övriga kostnaderna.

Kommunerna betalar också hälften av kostnaderna för det grundläggande utkomststödet. Dessa kostnader syns dock inte i kommunernas bokföring, eftersom de dras av från statsandelarna. Kommunerna får aldrig någon räkning för det grundläggande utkomststödet, utan kostnaderna dras av från statsandelarna redan i utbetalningsskedet. Kommunerna betalar dessutom en finansieringsandel för arbetslöshetsförmåner. Finansieringsandelen för utkomstskyddet för arbetslösa ökar när arbetslösheten pågått länge. Beräkningen görs alltid på individnivå. Finansieringsansvaret för arbetslöshetsförmånerna utvidgas i början av år 2025 när arbets- och näringsreformen träder i kraft.

Kommunerna investerar framför allt i byggnader och fasta konstruktioner och anordningar, till exempel gatu- och ledningsnät. Investeringskostnader uppstår dock också för andra produktionsmedel inom tjänsteproduktionen och för kapitalplaceringar i kommunens dottersammanslutningar och i samkommuner.

3.2 Beskattningsrätt och skatteinkomster

Den kommunala självstyrelsen ger kommunen rätt att ta ut skatt av sina invånare och av fastighetsägare i kommunen. Dessutom får kommunen en del av den inkomstskatt som betalas av sammanslutningar i kommunen. Kommunens skatteinkomster består således av kommunalskatt, en andel av samfundsskatten och fastighetsskatt. Kommuner med gruvor på sitt område får från och med 2025 en del av intäkterna från gruvmineralskatten.

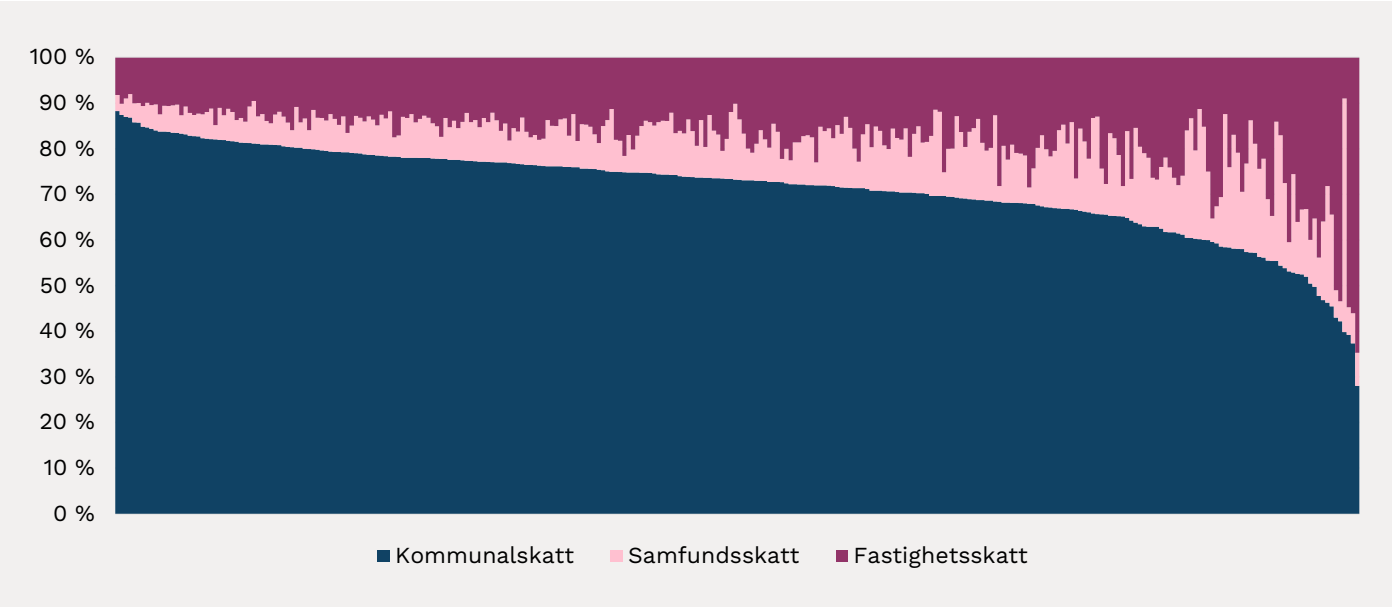
Kommunernas skatteinkomster har fått större betydelse efter vårdreformen. Numera är skatteinkomsternas andel av den totala skattefinansieringen (skatteinkomsterna och statsandelarna sammanlagt) i genomsnitt cirka 80 procent. Före vårdreformen var motsvarande andel cirka 70 procent. Skillnaderna mellan kommunerna på fastlandet är ändå stora: år 2024 hade 16 kommuner rentav negativ statsandel.

Kommunen kan självständigt bestämma sin inkomstskattesats. I fråga om fastighetsskattesatserna begränsas kommunens beslutanderätt av övre och undre gränser. I lagstiftningen finns det inga bestämmelser om hur kommunen ska använda skattemedlen för att sköta sina uppgifter. Riksdagen kan lagstifta om faktorer som påverkar kommunernas skatteunderlag, till exempel skattskyldigheten, vilka inkomster som är beskattningsbara, skatteavdragen, skatteuppbörden och redovisningen av skatteinkomster till skattetagarna.

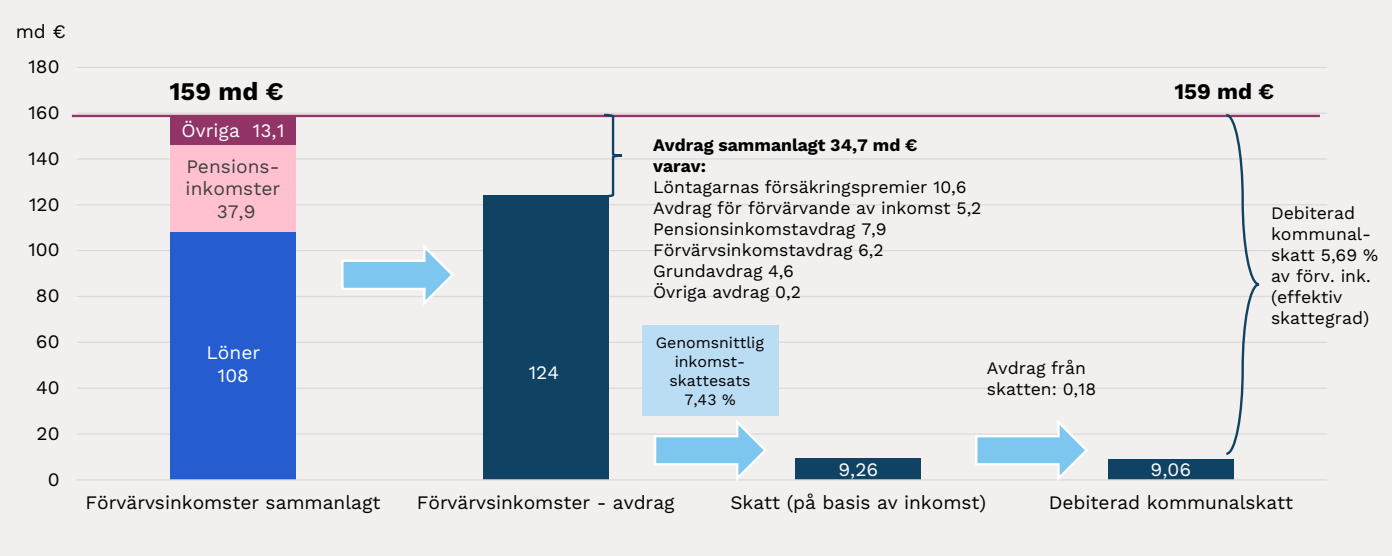
Kommunens inkomstskattesats och fastighetsskattesatser är viktiga inkomstgrunder i budgeten. Kommunen ska meddela sin skattesats för följande finansår till Skatteförvaltningen senast den 17 november. Fullmäktige beslutar om budgeten före utgången av kalenderåret.

I social- och hälsovårdsreformen 2023 minskade kommunernas skatteinkomster betydligt. Inkomstskattesatsen för alla kommuner på fastlandet skars då ner med 12,64 procentenheter från nivån 2022. Samtidigt minskades också kommunernas andel av samfundsskatten med cirka en tredjedel för att dess andel av alla skatteinkomster inte skulle bli för stor. Däremot fördubblades fastighetsskattens andel av kommunernas skatteinkomster, eftersom inga ändringar gjordes i den.

På riksnivå är kommunalskattens andel av alla skatteinkomster den klart största, cirka 70 procent, år 2024. Samfundsskattens andel är cirka 13 procent och fastighetsskattens cirka 17 procent. Variationerna mellan kommunerna är dock stora. Ytterligheter är bland annat Gustavs och Pelkosenniemi, där det finns många fritidsbostäder och ett vattenkraftverk samt Euraåminne, där det finns ett kärnkraftverk. I dessa kommuner utgör fastighetsskatteinkomsterna rentav cirka 60 procent av kommunens totala skatteinkomster. Samtidigt finns det kommuner vars samfundsskatteinkomster utgör nästan en tredjedel av kommunens samtliga skatteinkomster. Kommunalskatten är i vilket fall som helst det mest betydande skatteslaget i de flesta kommuner.



Figur 5. Skatteslagens andelar i alla kommuner på fastlandet. Till vänster den kommun där kommunalskattens andel av kommunens skatteinkomster är störst. Källa: Skatteförvaltningen, Tjänster för skattetagare.



Figur 6. Hur den debiterade kommunalskatten bildades i hela landet år 2023, md euro.

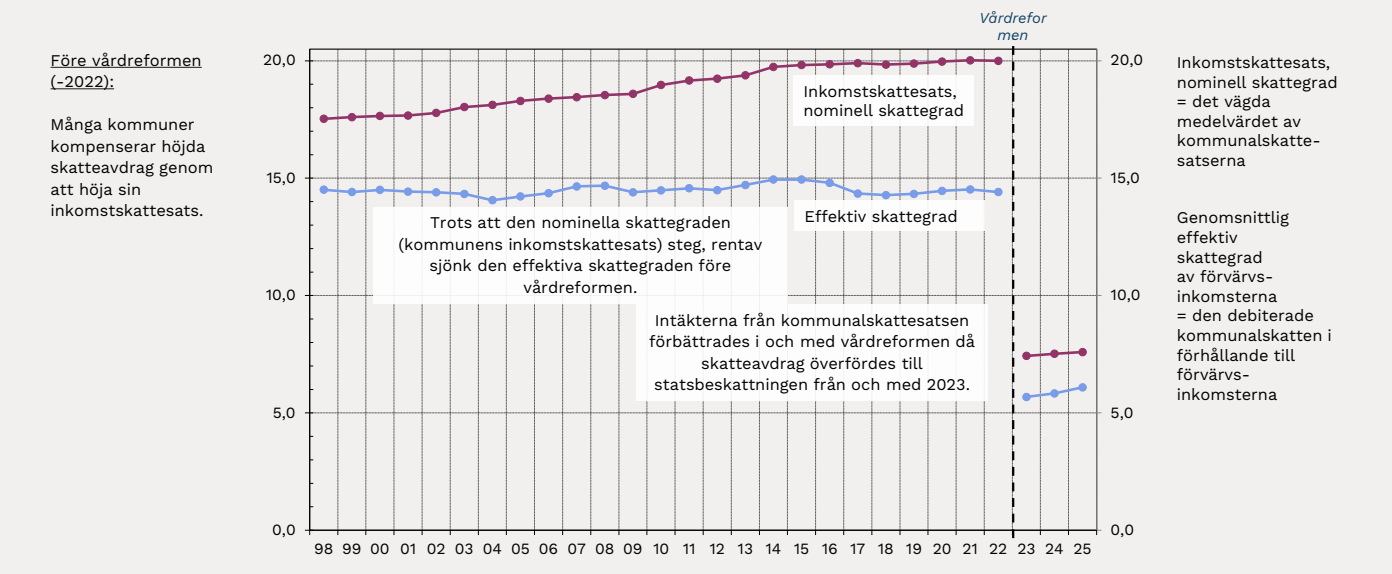
3.2.1 Kommunalskatt

Fysiska personer och dödsbon betalar kommunalskatt på sin förvärvsinkomst. Till förvärvsinkomsterna räknas till exempel löne- och pensionsinkomster. På kapitalinkomster såsom ränteinkomster, hyresinkomster, överlåtelsevinster och kapitalinkomster av skogsbruk betalas skatt endast till staten. Den beskattningsbara inkomsten i kommunalbeskattningen består av de skattepliktiga inkomsterna minskade med lagstadgade avdrag.

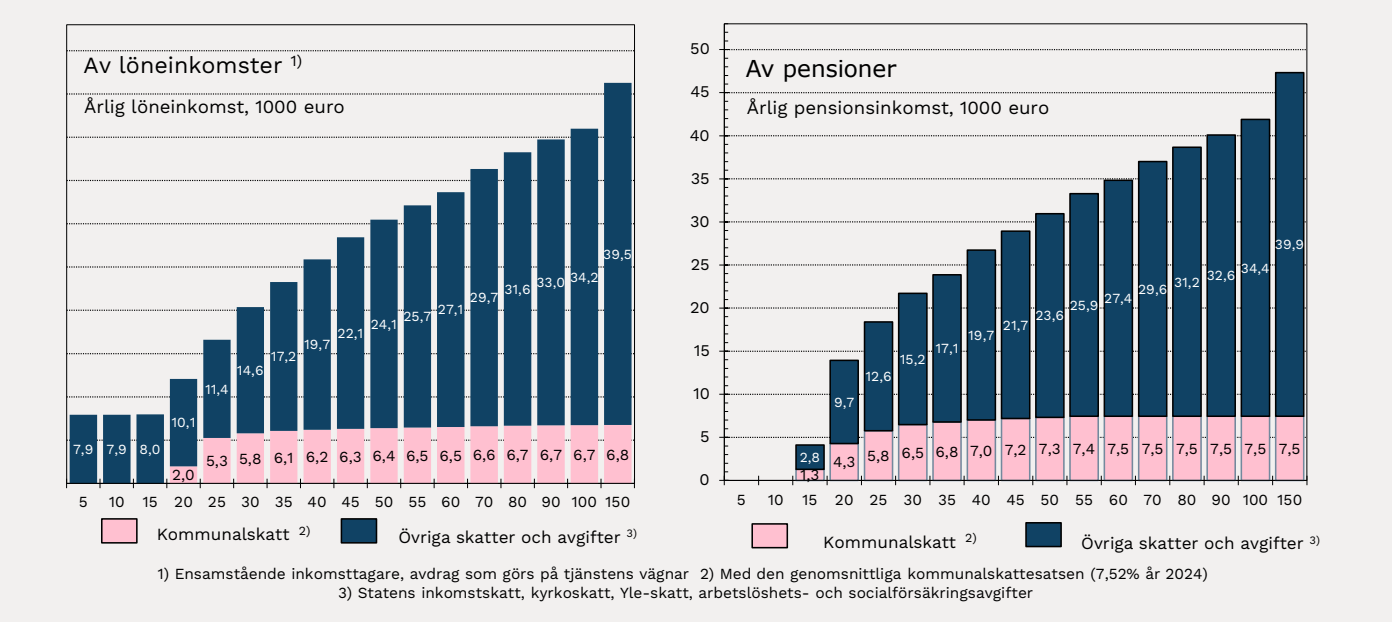
På grund av olika avdrag motsvarar kommunens inkomstskattesats, dvs. den nominella skattegraden, inte den faktiska, effektiva skattegraden. Den effektiva skattegraden, dvs. den faktiska skatteeffekten för skattebetalarna, utvisas av den debiterade kommunalskatten i förhållande till förvärvsinkomsterna.

Före social- och hälsovårdsreformen kompenserade kommunerna höjningar av skatteavdragen genom att höja sina inkomstskattesatser. I social- och hälsovårdsreformen minskade skillnaden mellan den nominella och den effektiva skattegraden betydligt då kommunernas inkomstskattesatser skars ner. Samtidigt överfördes en allt större del av skattebetalarnas skatteavdrag till statens förvärvsinkomstbeskattning. Kommunalskattens effektivitet har också ökat genom att förvärvsinkomstavdraget ersatts med arbetsinkomstavdrag från och med 2025.

Löntagarnas skyldighet att betala kommunalskatt börjar vid en årlig inkomst på cirka 18 000 euro.



Figur 7. Den genomsnittliga nominella och effektiva skattegraden i hela landet 1998–2025 ** Källa: 1998–2023 Skatteförvaltningen, 2024–2025 Kommunförbundets skatteprognosfil.



Figur 8. Skatter och avgifter som betalas på löne- och pensionsinkomster vid olika inkomstnivåer enligt skattegrunderna år 2024, % av inkomsterna.

Då gränsen överskrids stiger kommunalskatten i små steg från några procent upp till årsinkomster på cirka 36 000 euro, varefter skattenivån stabiliseras. Pensionstagare börjar betala kommunalskatt vid en årsinkomst på drygt 13 000 euro medan förmånstagare gör det redan vid en årsinkomst på cirka 4 000 euro.

3.2.2 Kommunens andel av samfundsskatten

Företag och andra sammanslutningar betalar inkomstskatt på vinst, som beräknas som skillnaden mellan deras skattepliktiga inkomster och avdragsgilla utgifter. Skattesatsen är 20 procent. Samfundsskatt betalas av aktiebolag och andelslag och i vissa fall även affärsverk, offentliga samfund, föreningar, institutioner, stiftelser och bostadsaktiebolag.

Kommunernas gruppandel avskiljs från de totala samfundsskatteintäkterna. Den största delen av intäkterna från samfundsskatten går till staten. I samband med social- och hälsovårdsreformen minskade kommungruppens andel av samfundsskatteintäkterna från drygt en tredjedel till en knapp fjärdedel. Olika ändringar i skatteunderlaget leder till att kommunernas andel av samfundsskatten varierar från år till år. Samfundsskatten har också fungerat som styrmedel för den statliga finansieringen. Senast skedde detta under coronapandemin, då staten beslutade att temporärt höja kommunernas andel av samfundsskatten med tio procentenheter för åren 2020 och 2021. Höjningen gjordes som en del av statens ekonomiska stödpaket till kommunerna i samband med pandemin.

Kommungruppens samfundsskatteandel fördelas varje år mellan kommunerna genom kommunvisa andelar (utdelning) som fastställs på förhand. De enskilda kommunernas andel av samfundsskatten utgör medelvärdet av de samfundsskatteandelar som beräknats på basis av uppgifterna i de två senast verkställda beskattningarna. Till exempel år 2025 används den verkställda beskattningen för skatteåren 2022 och 2023 för bestämning av företagsverksamhetsposten, som utgör en del av samfundsskatteandelen. Andelen utökas också av skogsposten, särskilt i fråga om skogsdominerade kommuner. I de skogsdominerade kommunerna kan merparten av samfundsskatteintäkterna basera sig på skogsposten och inte på samfundsskatt som betalas av företag som är verksamma i kommunen. Kommunens andel av samfundsskatten beräknas som en relativ andel av summan av den för respektive kommun fastställda företagsverksamhetsposten och skogsposten under skatteåret i förhållande till motsvarande summa för alla kommuner.

Kommunen kan inte direkt påverka sin samfundsskatt, men genom att skapa förutsättningar för en lönsam affärsverksamhet på sitt område kan kommunen på längre sikt dra nytta av resultaten också genom samfundsskatteintäkterna.

3.2.3 Fastighetsskatt

Fastighetsskatten är en kommunal skatt som tas ut av ägarna till fastigheter som är belägna i kommunen och den gäller både mark och byggnader. Fastighetsskatten gäller inte jord- och skogsbruksmark eller vattenområden, men där-

emot byggnader på jordbruksfastigheter. Kommunerna betalar inte fastighetsskatt för fastigheter på deras eget område.

Fastighetsskatten fastställs som en viss procent av fastighetens beskattningsvärde. Kommunen fastställer årligen fastighetsskattesatserna för olika fastighetstyper. Kommunen ska fastställa en allmän fastighetsskattesats för byggnader respektive mark, en skattesats för byggnader som används för stadigvarande boende och en skattesats för andra bostadsbyggnader.

Kommunen kan också fastställa skattesatser för andra fastighetstyper. Om sådana inte fastställs, tillämpas kommunens allmänna fastighetsskattesats för byggnader också på dessa fastigheter. Skattesatsen för en fastighet som ett allmännyttigt samfund använder för allmännyttiga ändamål kan fastställas till en lägre nivå än den skattesats som annars skulle tillämpas på fastigheten.

Tabell 1. Variationsintervall för fastighetsskattesatserna 2025.

Fastighetsskatt	Variations-intervall
Allmän skattesats för mark	1,3–2 %
Skattesats för byggnader som används för stadigvarande boende	0,41–1 %
Skattesats för andra bostadsbyggnader	0,93–2 %
Allmän skattesats för byggnader	0,93–2 %
Skattesats för obebyggda byggplatser	2–6 %
Skattesats för kraftverk högst	3,10 %

Det är tänkt att fastighetsbeskattningen ska ändras så att beskattningsvärdena bättre motsvarar områdets prisnivå och byggkostnader. Det värderingssystem som enligt planerna ska införas i fastighetsbeskattningen 2027 kommer som det nu ser ut att innebära ett nytt sätt att fastställa beskattningsvärdena för såväl mark som byggnader och ändringar i variationsintervallen för fastighetsskattesatserna.

3.2.4 Gruvmineralskatt

Den gruvmineralskatt som infördes 2024 baserar sig på produktionens volym och värde. Av skatteintäkterna styrs 60 procent till den kommun där gruvorna är belägna och 40 procent till staten. I praktiken inflyter dock intäkterna av gruvmineralskatten till skattetagarna från och med 2025. Målet är att gruvmineralskatten ska ge kommunerna skatteintäkter på cirka 25 miljoner euro per år.

Tabell 2. Kommunernas skatteinkomster i hela landet 2019–2024, md euro. Källa: Skatteförvaltningen, Tjänster för skattetagare

	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Skatteslag	19,24	20,22	20,71	21,75	10,34	9,99
Samfundsskatt	1,91	1,97	2,86	3,05	2,06	1,76
Fastighetsskatt	1,87	1,75	1,97	2,10	2,19	2,33
Skatteinkomster sammanlagt	23,02	23,94	25,54	26,90	14,59	14,08
Förändringsprocent						
Kommunalskatt	2,6	5,1	2,4	5,0	-52,5	-3,4
Samfundsskatt	2,8	3,0	45,4	6,6	-32,5	-14,6
Fastighetsskatt	3,1	-6,6	12,8	6,6	4,3	6,4
Skatteinkomster sammanlagt	2,6	4,0	6,7	5,3	-45,8	-3,5

3.3 Statsandelar och statsunderstöd

Kommunerna driver skolor och bibliotek, ansvarar för sysselsättningstjänster, ordnar småbarnspedagogik och sköter många andra lagstadgade uppgifter och uppgifter som de åtagit sig frivilligt. Staten bidrar till basservicen för medborgarna genom statlig finansiering i form av statsandelar och statsunderstöd.

Kommunernas skattefinansiering består av skatteinkomster och statlig finansiering. Skatteinkomsterna är den viktigaste inkomstposten för alla kommuner. Med dessa inkomster finansieras merparten av kommunernas och samkommunernas verksamhets- och investeringsutgifter på cirka 30 miljarder euro. Den statliga finansieringen till kommunerna och samkommunerna uppgår år 2025 till cirka fem miljarder euro.

Inom statsfinanserna kallas statsfinansieringen till kommunerna statsbidrag. Statsbidragen syns som utgifter i statsfinanserna. Av statens totala utgifter på cirka 89 miljarder euro utgör statsbidragen till kommunerna omkring sex procent.

Den statliga finansieringens betydelse för kommunernas ekonomi har minskat betydligt särskilt i och med social- och hälsovårdsreformen 2023. År 2022 finansierades cirka 28 procent av kommunernas utgifter med statsandelar, medan andelen år 2023 var endast 18 procent.

3.3.1 Den statliga finansieringen består av statsandelar och statsunderstöd

Med statlig finansiering eller statsbidrag avses alla penningflöden från staten till kommunerna och samkommunerna. Största delen av den statliga finansieringen styrs till kommunerna och sam-

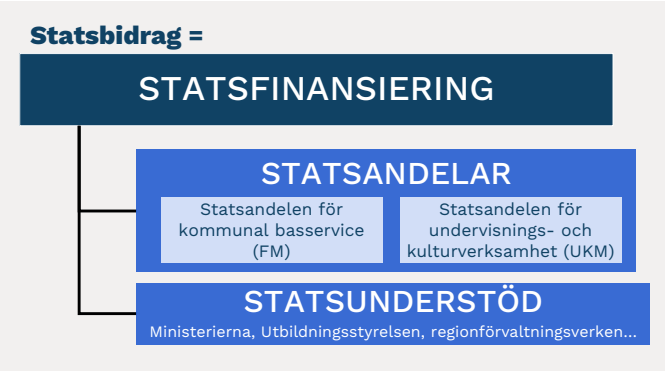
kommunerna i form av statsandelar. År 2025 får kommunerna 3,5 miljarder euro i statsandelar och cirka 540 miljoner euro i ersättningar för förlorade skatteinkomster. Av samkommunernas finansiering är cirka 570 miljoner euro statsandelar.

Statsandelssystemet för kommunerna består administrativt av två delar, eftersom statsandelar beviljas av både Finansministeriet och Undervisnings- och kulturministeriet.

Bestämningsgrunderna för statsandelarna baserar sig på lagstiftning (lagen om statsandel för kommunal basservice och lagen om finansiering av undervisnings- och kulturverksamhet). För kommunerna utgör statsandelarna en inkomst som inte är öronmärkt. Kommunen får alltså fritt besluta hur statsandelen används. Kommunerna rapporterar inte hur de använder sina statsandelar. Friheten att besluta hur inkomsterna ska användas är en viktig princip som hör till den kommunala självstyrelsen.

Staten deltar inte i finansieringen av kommunens alla uppgifter. Kostnader (statsandelsgrunder) som berättigar till statsandel är bland annat utgifter för småbarnspedagogik, förskoleundervisning och grundläggande utbildning, gymnasieutbildning, bibliotek, vissa kulturtjänster och sysselsättningstjänster. Kommunerna har också lagstadgade uppgifter som inte berättigar till statsandel. Sådana är bland annat byggnadstillsyn, miljöskydd och vattentjänster.

Statsunderstöden är öronmärkt statlig finansiering som är kopplad till ett visst projekt eller en viss



Figur 9. Statsfinansieringen består av statsandelar och statsunderstöd.

kostnad. Statsunderstöden kräver ansökan och användningen av dem rapporteras och övervakas. Understöden beviljas av flera ministerier och deras belopp och ändamål varierar. I statsbudgeten för 2025 har cirka 400 miljoner euro anslagits för statsunderstöd till kommunerna och samkommunerna. Statsunderstöden lämpar sig bäst för finansiering av utvecklingsprojekt.

3.3.2 Statsandelarna jämnar ut skillnader mellan kommunerna

Finländarna får fritt bosätta sig var de vill. Grundlagen tryggar basservicen för medborgarna oberoende av deras bostadsort, inkomster eller andra förhållanden med en skälig skatte- och avgiftsbörda. Det betyder att varje kommun ska ha faktiska möjligheter att tillhandahålla basservice för sina invånare. Eftersom det finns stora skillnader mellan kommunerna i fråga om förhållanden, servicebehov och inkomster, behövs det ett utjämningssystem.

Skillnader mellan kommunernas utgifter och inkomster jämnas ut genom statsandelssystemet. Strukturellt består systemet av två delar: en utjämning av skillnader i kostnader samt en utjämning av inkomstbasen (utjämning av statsandelen på basis av skatteinkomsterna).

Vid utjämningen av kostnadsskillnader mellan kommunerna beaktas faktorer som inverkar på skillnaderna, särskilt i fråga om kostnaderna för bildnings- och sysselsättningstjänster. Sådana faktorer är till exempel kommuninvånarnas åldersstruktur, geografiska förhållanden, tvåspråkighet och antalet invånare med ett främmande språk som modersmål.

Vid utjämningen av inkomstbasen jämförs de kalkylerade skatteinkomsterna mellan kommunerna. Om kommunens skatteinkomster är större än genomsnittet minskas statsandelen (utjämningsavdrag) och om skatteinkomsterna är mindre än genomsnittet höjs den (utjämningstillägg). Utjämningen av inkomstbasen sker alltså genom en utjämning av statsandelen på basis av skatteinkomsterna. Märk väl att skatteinkomsterna inte jämnas ut mellan kommunerna, utan kommunen får behålla alla skatteinkomster som tillfaller den. Utjämningen av inkomstbasen gäller statsandelen, som blir mindre eller större beroende på kommunens kalkylerade skatteinkomster.

Statsandelarna grundar sig på kommuninvånarnas och regionens egenskaper samt på vissa prestationsdata för bildningsväsendet.

Största delen av statsandelarna är statsandelar för kommunal basservice, som beviljas av Finansministeriet. Hit hör till exempel statsandelarna för småbarnspedagogik, sysselsättningstjänster, integration och bibliotek samt största delen av den statliga finansieringen av den grundläggande utbildningen och en del av finansieringen av kulturverksamhet. Grunder för beräkningen, dvs. bestämningsgrunder för statsandelen är bland annat kommunens åldersstruktur samt språkliga och geografiska förhållanden.

Reformen av arbets- och näringstjänsterna medförde förändringar i den kommunala ekonomin och ändrade också statsandelarnas struktur 1.1.2025. Statsandelarna höjdes med ett belopp som motsvarar de kalkylerade utgifterna för sysselsättningstjänsterna och kommunernas ökade finansieringsansvar för arbetslöshetsförmånerna. Också bestämningsgrunderna för statsandelarna ändrades. Den statliga finansieringen av arbets- och näringstjänster ingår i fortsättningen i den kalkylerade icke-öronmärkta statsandelen för kommunal basservice.

Statsandelarna bestäms på basis av de kalkylerade kostnaderna för tjänsterna. Med statsandelsgrund avses kostnader som berättigar till statsandel. Statsandelarna är kalkylerade. Det innebär att den statsandel som beviljas en kommun inte baserar sig direkt på kommunens faktiska kostnader utan på statistiska uppgifter som beskriver kommunen. Av de sammanräknade kalkylerade kostnaderna för alla kommuner finansierar staten

den andel som statsandelsprocenten anger. År 2025 är statsandelsprocenten 25. Andelen varierar dock stort från kommun till kommun.

Utöver Finansministeriet beviljar också Undervisnings- och kulturministeriet statsandel till kommuner och andra anordnare av undervisnings- och kulturtjänster för en del av bildningstjänsterna. Statsandelen beviljas på basis av antalet studerande, undervisningstimmar, årsverken eller andra prestationsuppgifter. Bland annat statsandelarna för utbildning på andra stadiet (gymnasieutbildning och yrkesutbildning) och för konstinstitutioner, medborgarinstitut, idrott och ungdomsarbete beviljas av Undervisnings- och kulturministeriet.

Den största posten i Undervisnings- och kulturministeriets statsandelsfinansiering är finansieringen för utbildning på andra stadiet till anordnare av gymnasieutbildning och yrkesutbildning. Det är frivilligt att ordna utbildning på andra stadiet, men varje kommun har ändå en lagstadgad skyldighet att finansiera sådan utbildning oberoende av om de är utbildningsanordnare eller inte.

Kommunerna är de största finansiärerna av utbildningen på andra stadiet, och alla kommuner deltar i finansieringen av både gymnasieutbildningen och yrkesutbildningen via den invånarbaserade kommunandelen. I statsandelskalkylen blir Undervisnings- och kulturministeriets statsandelar negativa för de flesta kommuner, eftersom kommunernas självfinansieringsandel för yrkesutbildningen (cirka -200 €/inv.) och gymnasieutbildningen (cirka -100 €/inv.) dras av från den totala finansieringen när statsandelarna beräknas.

Också finansieringen av utbildning på andra stadiet är kalkylerad och icke-öronmärkt. Utbildningsanordnaren kan därmed besluta om användningen av finansieringen på det lokalt mest ändamålsenliga sättet.

Finansieringen av gymnasieutbildningen har redan i flera års tid innehållit en avdragsmekanism, och därför motsvarar grunden för finansieringen av gymnasieutbildningen inte längre de faktiska kostnaderna. För yrkesutbildningens del slopades kostnadsbaseringen år 2018. Anslaget för yrkesutbildning och den kommunala finansieringsandel som ingår i anslaget baserar sig på statsbudgeten.

3.3.3 Statsandelssystemets utveckling

Den största reformen i det finländska statsandelssystemets historia genomfördes 1993 då statsandelssystemet som byggt på faktiska kostnader byttes ut mot det nuvarande kalkylmässiga finansieringssystemet.

Efter 1993 har det kalkylmässiga statsandelssystemet genomgått flera partiella reformer. År 2010 genomfördes en reform där statsandelarna för basservicen slogs ihop och administrationen koncentrerades till Finansministeriet i och med att lagen om statsandel för kommunal basservice trädde i kraft. I början av 2015 förenklades beräkningsgrunderna för statsandelen och de sektorspecifika kalkylerade kostnaderna frångicks.

Social- och hälsovårdsreformen i början av 2023 medförde betydande förändringar i statsandelssystemet. Reformen finansierades genom att



inkomster överfördes från kommunerna till välfärdsområdena till samma belopp som kommunerna haft kostnader för social- och hälsovården och räddningsväsendet före reformen. Kommunernas statsandelar skars ned med två tredjedelar, dvs. den andel som beräknats höra till social- och hälsovården, men nedskärningen varierade från kommun till kommun.

Enligt Petteri Orpos regeringsprogram ska kommunernas statsandelssystem ses över så att det motsvarar kommunernas nuvarande uppgifter. Utredarna som arbetat med reformen av statsandelarna för basservice överlämnade sin rapport till minister Ikonen i slutet av 2024. Avsikten är att det nya systemet ska träda i kraft i början av 2027.

3.3.4 Statsandelarna ändras varje år

Statsandelarna till kommunerna ändras varje år. Ändringarna kan delas in i automatiska, dvs. lagbaserade ändringar och ändringar som följer av politiska beslut.

Statsandelen ändras automatiskt till följd av indexförhöjningar, som beaktar förändringen i kostnadsnivån, samt då uppgifter om befolkningen och andra uppgifter som används som beräkningsgrund uppdateras. En automatisk ändring sker också genom justeringen av kostnadsfördelningen, där de faktiska kostnader som berättigar till statsandel jämförs med de kalkylerade kostnader som används som grund för statsandelen

i hela landet. Även om statsandelarna inte direkt baserar sig på kommunernas faktiska kostnader, ställer justeringen av kostnadsfördelningen årligen de sammanlagda kalkylerade kostnaderna för statsandelen i hela landet och de faktiska kostnaderna för kommunal basservice mot varandra. Detta är viktigt för bedömningen av om finansieringen är tillräcklig.

De vanligaste politiska beslut som ändrar statsandelarna är ändringar i kommunernas uppgifter och skyldigheter. När lagstiftningen om kommunernas uppgifter ändras, påverkar det nästan alltid också statsandelen. Andra politiska beslut som påverkar statsandelarna är till exempel direkta nedskärningar i statsandelarna för att balansera statsfinanserna och statsandelsreformer där kriterierna för statsandelarna eller andra beräkningsgrunder ändras.

3.3.5 I bästa fall kompletterar statsunderstöden basfinansieringen – i värsta fall splittrar de systemet och orsakar onödigt arbete

Statsandelarna utgör statlig basfinansiering för kommunernas lagstadgade uppgifter. Basfinansieringen kompletteras av statsunderstöd. Statsunderstöden är statlig finansiering som beviljas enligt prövning för samhälleliga mål och utveckling av verksamheter.

I bästa fall är statsunderstöden ett snabbt och noggrant riktat incitament för nya ändamål som bedöms vara politiskt viktiga. Statsunderstöden är ett verktyg för regeringspartierna och ministrarna att konkretisera sina värderingar i form av projekt och vidare i form av pengar som beviljas kommunerna.

När statens ekonomi är svag ökar trycket på att skära ner de offentliga utgifterna, inklusive den statliga finansieringen. Eftersom politikerna ändå vill främja projekt som de anser vara viktiga, har detta lett till en situation där man skurit ned statsandelen för kommunernas lagstadgade uppgifter samtidigt som man ökat de öronmärkta statsunderstöden som är bundna till ett visst ansökningsförfarande och vissa kostnader. Ur kommunernas synvinkel har detta upplevts som en utveckling som minskar självstyrelsen.

3.4 Försäljnings- och avgiftsintäkter

Försäljnings- och avgiftsintäkterna är vederlag för prestationer som kommunen producerar. År 2023 fick kommunerna och samkommunerna in sammanlagt 3,6 miljarder euro i försäljningsintäkter, 0,7 miljarder euro i avgiftsintäkter och 2,4 miljarder euro i andra verksamhetsintäkter.

3.4.1 Försäljnings- och avgiftsintäkterna används till att täcka produktionskostnader

Med försäljningsintäkter avses intäkter från försäljning av varor och tjänster som är avsedda att säljas till ett pris som i regel täcker produktionskostnaderna. De ersättningar som tas ut för prestationer inom kommunens affärsverksamhet hör till försäljningsintäkterna oberoende av om de täcker produktionskostnaderna eller inte. Till kommunens försäljningsintäkter räknas till

exempel vatten- och avloppsavgifter, intäkter från virkesförsäljning samt olika inträdesavgifter.

Mest försäljningsintäkter får kommunerna och samkommunerna från vattentjänsterna och kollektivtrafiken. Tidigare gav energiförsörjningen de största försäljningsintäkterna, men till följd av bolagiseringar syns dessa intäkter inte längre bland kommunernas och samkommunernas försäljningsintäkter. Dotterbolagens vinstutdelningar syns bland finansiella intäkter.

Med avgiftsintäkter avses klientavgifter och andra avgifter för varor och tjänster där prissättningen inte syftar till att täcka produktionskostnaderna i sin helhet eller där priset bestäms enligt kundens betalningsförmåga. Kommunerna tar ut klientavgifter till exempel för småbarnspedagogik, markanvändning, byggnadstillsyn, användning av idrottsanläggningar, kurser vid medborgarinstitut, museibesök samt morgon- och eftermiddagsverksamhet. Av byggnadstillsynens driftskostnader täcks i genomsnitt omkring 60 procent med klientavgifter. För bildningsväsendets del har avgiftsinkomsterna störst betydelse inom småbarnspedagogiken. Vissa kommuner har dock frivilligt beslutat erbjuda avgiftsfri småbarnspedagogik.

3.4.2 Lagstiftningen sätter gränser, fullmäktige bestämmer

Enligt kommunallagen beslutar fullmäktige om grunderna för de avgifter som tas ut för kommunens tjänster. Genom en instruktion kan fullmäktige dock delegera rätten att besluta om de detaljerade avgiftsgrunderna till kommunstyrelsen eller något annat organ.

För många avgifter finns det en lagstadgad övre gräns. Sådana avgifter är till exempel de avgifter som föreskrivs i lagen om klientavgifter inom småbarnspedagogiken. I fråga om dessa avgifter kan kommunen eller samkommunen besluta att avgifterna tas ut högst till det maximala beloppet, att avgifterna sänks eller att de till vissa delar inte tas ut alls.

I övrigt tillämpas i regel principen om kostnadsmotsvarighet på de avgifter kommunerna fastställer. I kommunallagen finns det ändå ingen motsvarighet till den självkostnadsprincip som föreskrivs i lagen om grunderna för avgifter till staten. Av särskilda skäl kan kommunala avgifter således ge överskott.

Kommunens prövningsrätt begränsas av rättsprinciperna inom förvaltningen, såsom rättvisa och opartiskhet. Om kommunen är verksam på marknaden, ska den iaktta prissättningsprinciperna enligt konkurrenslagen, dvs. tillämpa marknadsmässig prissättning.

I fråga om affärsverksamhet bör prissättningen trygga en tillräcklig intern finansiering och soliditet. Kommunala affärsverk får i likhet med privata företag eftersträva skäligt överskott. Framtida investeringsbehov och indirekta kostnader kan därför beaktas när avgifterna fastställs. Till exempel ska avgifterna enligt lagen om vattentjänster på lång sikt täcka inte bara driftskostnaderna utan också investeringar. I en skälig prissättning ingår också ersättning för det kapital som kommunen placerat i affärsverksamheten.

4 Ekonomiplanering och budgetering

Kommunens verksamhet och ekonomi styrs med hjälp av en ekonomiplan som görs upp för minst tre år framåt. Ekonomiplanens första år är budgetåret. Fullmäktige ska före utgången av året godkänna en budget för kommunen för följande kalenderår med beaktande av kommunkoncernens ekonomiska ansvar och förpliktelser. Budgeten ska följas i kommunens verksamhet. Uppgifterna i budgeten och ekonomiplanen rapporteras årligen till Statskontoret.

I budgeten och ekonomiplanen godkänns målen för kommunens och kommunkoncernens verksamhet och ekonomi. Budgeten och ekonomiplanen ska göras upp så att kommunstrategin genomförs och förutsättningarna för skötseln av kommunens uppgifter tryggas. Budgeten ska innehålla de anslag och beräknade inkomster som uppgifterna och verksamhetsmålen förutsätter samt en redogörelse för hur finansieringsbehovet ska täckas.

Enligt kommunallagen har kommunens invånare och de som utnyttjar kommunens tjänster rätt att delta i och påverka kommunens verksamhet. Kommunen kan främja detta bland annat genom att ge invånarna möjlighet att delta i ekonomiplaneringen. Medborgarbudget (ibland även kallad ”deltagande budgetering”) är ett vanligt sätt att involvera invånarna i diskussionen om, planeringen av och besluten om gemensamma skattemedel. Det finns inte bara en rätt metod att genomföra en medborgarbudget, utan den kan tillämpas på många olika sätt.

4.1 Ekonomiplanens syfte och struktur

Budgeten och ekonomiplanen har tre huvudsakliga syften i kommunen:

1. Mål sätts för serviceverksamheten och investeringsprojekt och helhetens omfattning beskrivs.
2. Uppskattade utgifter och inkomster budgeteras för olika uppgifter och projekt. Uppskattningarna för budgetåret utgör bindande anslag och beräknade inkomster.
3. Finansiering anvisas för den ordinarie verksamheten och investeringarna.

Budgetens och ekonomiplanens struktur betjänar dessa tre syften. Målformuleringen för serviceverksamheten och investeringsprojekten och den budgetering av utgifter och inkomster som målen förutsätter görs i driftsekonomidelen och investeringsdelen. Kapitalfinansieringen för verksamheten

och investeringarna och ersättningar i anslutning till den anges i resultaträkningsdelen och finansieringsanalysdelen. Budgetens och ekonomiplanens struktur beskrivs i figuren nedan.



Figur 10. Strukturen på kommunens budget och ekonomiplan.

4.2 Budgetprinciper

Under planperioden, som omfattar högst fyra år, ska ekonomiplanen vara i balans eller visa överskott. Ett underskott i kommunens eller samkommunens balansräkning ska täckas inom fyra år från ingången av det år som följer efter det att bokslutet fastställdes. I ekonomiplanen ska kommunen besluta om specificerade åtgärder för att täcka underskottet under den nämnda tidsperioden. Den verksamhet och de projekt kommunen planerar bör vara realistiska i förhållande till de tillgängliga resurserna. Om kommunens balansräkning visar överskott, kan kommunen i stället göra upp en ekonomiplan som visar underskott i motsvarande mån.

Budgetprinciper:

Balansprincipen: Ekonomiplanen ska vara i balans eller visa överskott.

Brutto- och nettoprincipen: Utgifter och inkomster budgeteras antingen som anslag och beräknade inkomster (brutto) eller också fastställs bindande anslag som nettobelopp.

Prestations- och realiseringsprincipen: I budgeten anges inkomster och utgifter för händelser under finansåret.

Fullständighetsprincipen: Budgeten ska ge en helhetsbild av kommunens tillförda och använda medel. Inkomster eller utgifter som man känner till på förhand får inte utelämnas.

Rambudgeteringsprincipen: Fullmäktige beslutar om anslagshelheter i budgeten. Anslagen är i regel uppgiftsspecifika.

4.3 Planernas bindande verkan

Bindande poster i budgeten är de mål för verksamheten och ekonomin som fullmäktige godkänt och de anslag och beräknade inkomster som målen förutsätter. Anslag och beräknade inkomster kan budgeteras bindande enligt brutto- eller nettoprincipen. Hur bindande anslagen och inkomsterna är bestäms i samband med att budgeten godkänns. Bindande poster får inte ändras och avvikelser får inte göras utan fullmäktiges godkännande. Om ett anslag inte räcker till för att täcka en utgift, ska det berörda organet anhålla om att fullmäktige höjer anslaget. Organet är däremot inte skyldigt att använda hela anslaget om målen för verksamheten kan uppfyllas med mindre resurser. Väsentliga uteblivna inkomster ska i likhet med utgiftsöverskridningar behandlas av fullmäktige i samband med en tilläggsbudget eller som separat ärende.

Beslut om ändringar i budgeten fattas av fullmäktige. Förslag till budgetändringar ska föreläggas fullmäktige under budgetåret. I samband med behandlingen av överskridningar och underskridningar av anslagen ska fullmäktige också avgöra vilka verkningar ändringarna har på verksamhetsmålen och på kommunens behov av och möjligheter till finansiering.

De övriga åren i ekonomiplanen är inte lika bindande som budgeten. Uppskattningen av utgifterna

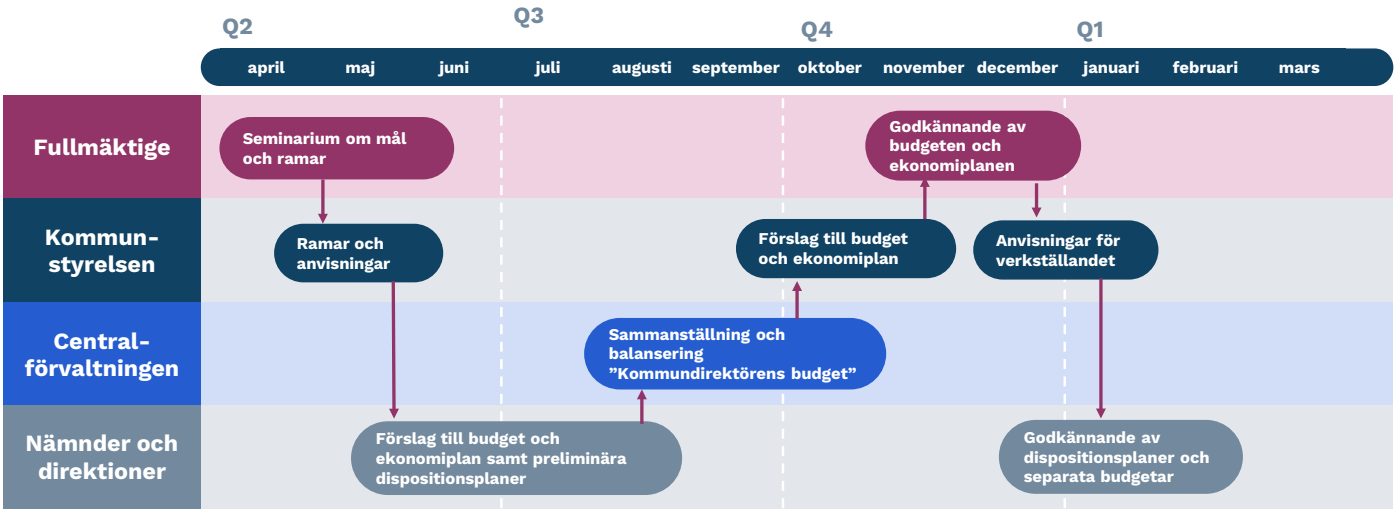
under dessa år ger inte rätt att använda medel. De kommunala organen och tjänsteinnehavarna är ändå skyldiga att handla i enlighet med målen i planen. Skyldigheten att iaktta ekonomiplanen betonas också i och med bestämmelserna om täckande av underskott.

4.4 Ekonomiplaneringsprocessen

Beredningen av budgeten och ekonomiplanen är en årligen återkommande process som involverar kommunala organ, tjänsteinnehavare och arbetstagare som har resultatansvar för måluppfyllelsen och som är redovisningsskyldiga i fråga om användningen av medlen. Till den årliga budget- och bokslutsprocessen hör i praktiken också intern kontroll och riskhantering. Figuren nedan är ett riktgivande schema över beredningsprocessen i kommunens beslutsfattande och organisation.

Fullmäktige ska före utgången av året godkänna budgeten för följande år. I praktiken börjar fullmäktigebehandlingen av budgeten i mitten av november, då skattesatserna för följande år ska meddelas staten.

I budgeten och ekonomiplanen godkänns målen för kommunens verksamhet och ekonomi. Målen kan klassificeras till exempel som mål som utgår från kunderna och mål som gäller produktionen och tillhandahållandet av tjänster. Dessutom kan man i målen ta upp synpunkter enligt kommunstrategin, till exempel klimatet, hållbar utveckling samt barnorienterad eller könsmedveten budgetering. Målen bör vara tydliga, så att måluppfyllelsen kan bedömas med så entydiga och konkreta indikatorer och metoder som möjligt.



Figur 11. Schema för beredningen och godkännandet av kommunens budget och ekonomiplan.

Koncernperspektivet är viktigt i målformuleringen. Genom mål för kommunkoncernen styr fullmäktige förutom koncernledningen också de personer som företräder kommunen i olika sammanslutningar. Fullmäktiges mål styr också dottersammanslutningarna när de sätter upp egna mål, trots att fullmäktiges mål inte är juridiskt bindande för dottersammanslutningarna.

4.5 Ekonomiplaneringen för affärsverk

Budgeten och ekonomiplanen för ett kommunalt affärsverk utgör en separat del av kommunens eller samkommunens budget och ekonomiplan.

I budgeten fattar fullmäktige beslut om målen för affärsverkets verksamhet och ekonomi. Till exempel kan man fastställa bindande mål som beskriver affärsverkets resultat för att säkerställa att affärsverket verkar i enlighet med målen för kommunens ekonomi som helhet. Med målen kan man också säkerställa att det totala beloppet av affärsverkets investeringar är ändamålsenligt med tanke på kommunens verksamhet och inte äventyrar kommunens finansiella ställning.

Affärsverkets direktion beslutar före utgången av året om affärsverkets budget och ekonomiplan, efter att de bindande poster som gäller affärsverket har godkänts i kommunens budget. I affärsverkets budget iakttas samma principer som i kommunens budget.

4.6 Ekonomistyrning vid mellankommunalt samarbete

Flera kommuner kan komma överens om att tillhandahålla och producera tjänster gemensamt. Det finns två huvudsakliga alternativa modeller för samarbete: samkommunsmodellen och avtalskommunsmodellen.

I samkommunsmodellen grundar kommunerna en juridisk person som avses i kommunallagen och som vanligen får till uppgift att sköta ett bestämt serviceuppdrag för medlemskommunernas räkning. En samkommun kan också ha flera verksamhetsområden.

I avtalskommunsmodellen anförtros en eller flera avtalskommuner serviceuppdrag för de övriga kommunernas räkning. Kommunerna kan också ingå samarbetsavtal om skötseln av vissa uppgifter med ett bolag, ett andelslag, en stiftelse eller en förening. Avtalskommunsmodellen kallas också modellen med en ansvarig kommun. Tidigare användes benämningen värdkommunsmodellen. Till exempel arbetskraftsservicen organiseras sedan år 2025 ofta genom modellen med en ansvarig kommun. När budgeten och ekonomiplanen görs upp är det mycket viktigt att beakta det som står i samarbetsavtalen.

4.7 Uppföljning och rapportering av ekonomin

Budgeten bör följas upp regelbundet. Budgetutfallet rapporteras till organen i enlighet med förvaltningsstadgan och enligt vad som bestämts då budgeten godkändes. Rapporteringen slutar med bokslutet för räkenskapsperioden. Dessutom ska kommunen rapportera ekonomiska uppgifter till Statskontoret. Planeringen och rapporteringen av kommunens ekonomi är således en överlappande och kontinuerlig process som beskrivs av årsklockan nedan.



Figur 12. Årsklocka för planeringen av och rapporteringen om ekonomin.



5 Bokslut och ekonomiska nyckeltal

I kommunallagen (113 § 2 mom.) bestäms vad kommunens bokslut ska innehålla. Bokslutet ska ge en rättvisande bild av kommunens verksamhetsresultat, ekonomiska ställning och finansiering. Kommunens räkenskapsperiod är kalenderåret.

Bokslutet ska innehålla
- en balansräkning
- en resultaträkning
- en finansieringsanalys
- noter till ovanstående
- en tablå över budgetutfallet
- en verksamhetsberättelse.

En kommun som med sina dottersammanslutningar bildar en kommunkoncern ska också upprätta och i sitt bokslut ta in ett koncernbokslut. En kommun som inte har några dottersammanslutningar, men som är medlem i en samkommun eller affärsverkssamkommun, ska i sitt bokslut ta in uppgifter som motsvarar ett koncernbokslut.

Kommunstyrelsen ska upprätta ett bokslut för räkenskapsperioden före utgången av mars månad året efter räkenskapsperioden och lämna det till revisorerna för granskning samt efter revisionen förelägga fullmäktige bokslutet. Fullmäktige ska behandla bokslutet före utgången av juni månad. Bokslutet undertecknas av ledamöterna i kommunstyrelsen och kommundirektören eller borgmästaren. Bokslutsuppgifterna rapporteras årligen till Statskontoret.

Bokföringen för ett kommunalt affärsverk ska särredovisas i kommunens bokföring och för affärsverket ska det upprättas ett särskilt bokslut som omfattar affärsverkets balansräkning, resultaträkning, finansieringsanalys och noter till dem samt en tablå över budgetutfallet och en verksamhetsberättelse. Affärsverkets bokföring och bokslut sammanställs med kommunens bokslut varvid interna poster elimineras. Affärsverkens bokslutskalkyler presenteras i kommunens bokslut.

Kommunens bokslut och de handlingar som ingår i det är offentliga när ledamöterna i kommunstyrelsen och kommundirektören har undertecknat bokslutet. Kommunens bokslut ska publiceras på kommunens webbplats (KomL 109 §). Övriga bokslutshandlingar ska på begäran lämnas ut på det sätt som offentlighetslagen föreskriver.

När bokslutet upprättas iakttas bestämmelserna i kommunallagen och tillämpas bestämmelserna i bokföringslagen och bokföringsförordningen. Bok-

föringsnämndens välfärdsområdes- och kommunsektion ger anvisningar om tillämpningen av dessa bestämmelser i kommunernas och samkommunernas bokföring.

5.1 Verksamhetsberättelse

Kommunstyrelsen och kommundirektören eller borgmästaren ansvarar för att en verksamhetsberättelse upprättas. Ett särskilt syfte med verksamhetsberättelsen är att klarlägga hur de mål för kommunens verksamhet och ekonomi som fullmäktige godkänt i budgeten har uppfyllts i kommunen och kommunkoncernen. I tablån över budgetutfallet jämförs resultaten av serviceverksamheten, användningen av medel samt inkomsterna med målen, anslagen och de beräknade inkomsterna i den budget som fullmäktige godkänt. Orsakerna till väsentliga avvikelser från budgeten bör också utredas.

I verksamhetsberättelsen ska det också ingå information om omständigheter som är viktiga med tanke på utvecklingen av kommunens verksamhet och sådana väsentliga uppgifter om kommunens och kommunkoncernens ekonomi som inte framgår av kommunens eller kommunkoncernens balansräkning, resultaträkning eller finansieringsanalys. Hit hör åtminstone en uppskattning av den sannolika kommande utvecklingen samt uppgifter om hur den interna kontrollen och riskhanteringen är ordnad och om de centrala slutsatserna.

Kommunstyrelsen ska i verksamhetsberättelsen lägga fram förslag till behandling av räkenskapsperiodens resultat. Om kommunens balansräkning visar underskott som saknar täckning, ska verksamhetsberättelsen innehålla en redogörelse för hur balanseringen av ekonomin utfallit under räkenskapsperioden och om den gällande ekonomiplanen och åtgärdsprogrammet räcker till för att balansera ekonomin.

5.2 Bokslutskalkyler och nyckeltal

Kommunens bokslut består av resultaträkning, finansieringsanalys och balansräkning. En kommun som bildar en koncern tillsammans med sina dottersammanslutningar eller är medlem i en samkommun ska upprätta en koncernresultaträkning, en koncernfinansieringsanalys och en koncernbalansräkning. Vissa lagar som reglerar affärsverksamhet förutsätter dessutom separata bokslut för särredovisad affärsverksamhet. Bokslutskalkylerna, dvs. resultaträkningen, finansieringsanalysen och balansräkningen, för ett affärsverk eller en annan enhet som särredovisas presenteras separat i kommunens bokslut.

5.2.1 Tolkningen av kommunens bokslut

Kommunens bokslut är en omfattande helhet som man också måste kunna tolka. Vid tolkningen av bokslutet räcker det inte med att granska enskilda nyckeltal eller bokslutsposter, utan vid sidan av bokslutet måste man alltid läsa verksamhetsberättelsen och noterna, av vilka det kan framgå hur eventuella poster och händelser av engångsnatur påverkar siffrorna. I analysen av bokslutet kan utvecklingen av bokslutsposterna och de nyckeltal som beräknas på bokslutssiffrorna jämföras till exempel med tidigare år, planer, mål och andra

kommuner och med kriterierna för att bli föremål för utvärderingsförfarande. På grund av årliga variationer bör nyckeltalens utveckling granskas över flera år. Kommunens tjänster kan också tillhandahållas av dottersammanslutningar eller samkommuner. Därför ska också koncernbokslutet granskas vid sidan av kommunens bokslut.

Vid tolkningen av nyckeltalen i resultaträkningen bör man beakta bland annat hur tjänsterna tillhandahålls, vilka ändringar som skett i uppgifterna och lagstiftningen samt bolagiseringar. Intäkts- och kostnadsposterna i resultaträkningen kan också variera betydligt från år till år på grund av olika poster av engångsnatur, till exempel stora överlåtelsevinster, finansiella intäkter, avsättningar eller nedskrivningar. Dessutom kan räkenskapsperiodens överskott påverkas av investeringsreserveringar eller fonderingar.

Vid tolkningen av finansieringsanalysen bör man beakta att det kan finnas stora variationer i hur investeringarna infaller under olika räkenskapsperioder. Dessutom kan bolagiseringar ha en betydande inverkan på till exempel investeringsutgifter och investeringsinkomster.

Vid tolkningen av balansräkningen gäller det att bedöma om tillgångar i balansräkningen behöver skrivas ned till exempel på grund av problem med inomhusluften eller oanvända lokaler och om bestående aktiva har finansierats med lån eller leasingfinansiering samt om det finns tillgångar som utgör säkerhet för lån. I analysen bör man dessutom beakta de garantier, hyresansvar och andra arrangemang utanför balansräkningen som anges i noterna, såsom avtalsarrangemang, tvistemål och derivatansvar. Dessa kompletterar den bild som balansräkningen ger.

Inget nyckeltal i sig ger alltså tillräcklig information om kommunens ekonomiska situation, utan man måste alltid samtidigt granska flera nyckeltal, verksamhetsberättelsen och noterna. Nedan behandlas bokslutskalkylerna och de nyckeltal som beräknas utifrån dem noggrannare.

5.2.2 Räkenskapsperiodens resultat

Resultaträkningen, finansieringsanalysen och de nyckeltal som beräknas utifrån dem utvisar hur kommunen finansierat sin verksamhet. Av resultaträkningen framgår i vilken mån inkomsterna räcker till för att täcka kostnaderna för de tjänster kommunen tillhandahåller. Av finansieringsanalysen framgår den interna finansieringen samt finansieringen av investeringar, placeringar och amorteringar på lån.

Resultaträkningens mellanresultat visar om de inkomster som periodiserats på räkenskapsperioden räcker till för de periodiserade utgifterna. Mellanresultat i resultaträkningen är verksamhetsbidrag, årsbidrag och räkenskapsperiodens resultat. Verksamhetsbidraget är skillnaden mellan verksamhetsintäkter och verksamhetskostnader, och det utvisar skattebetalarnas andel av verksamhetskostnaderna. I samkommuner måste verksamhetsbidraget visa överskott, eftersom samkommunerna inte har några skatteinkomster. Årsbidraget anger i vilken mån den interna finansieringen räcker till för kortfristiga utgifter och hur

mycket som blir över för investeringar, placeringar och amorteringar. När man från årsbidraget drar av den del av utgifterna med lång verkningstid som hör till räkenskapsperioden, dvs. avskrivningar och extraordinära poster, får man räkenskapsperiodens resultat, som är skillnaden mellan alla inkomster och utgifter som periodiserats på räkenskapsperioden. Posterna efter räkenskapsperiodens resultat är bokslutsdispositioner, dvs. resultatbehandlingsposter. Hit hör förändringar i avskrivningsdifferensen, reserverna och fonderna. När dessa beaktats får man fram räkenskapsperiodens över- eller underskott. När finansieringen av verksamheten bedöms används dessutom nyckeltal som beräknats på resultaträkningsposterna och mellanresultaten.

Serviceanvändarnas betalningsandel beskrivs med nyckeltalet Verksamhetsintäkterna i procent av verksamhetskostnaderna. Nyckeltalet räknas ut med följande formel:

Verksamhetsintäkterna i procent av verksamhetskostnaderna
= 100 x verksamhetsintäkterna / (verksamhetskostnaderna – tillverkning för eget bruk)

Nyckeltal 2023: Kommunerna på fastlandet i genomsnitt 29 %, högsta 74 %, lägsta 9 %.

Nyckeltalets värde påverkas av kommunens storlek och om kommunen bolagiserat verksamhet, bildat affärsverk, driver läroanstalter, tillhandahåller tjänster genom en samkommun eller tillämpar modellen med en ansvarig kommun. Dessa faktorer förklarar skillnader mellan kommunerna.

Tabell 3. Resultaträkning med nyckeltal, kommunerna på fastlandet. Källa: Statskontoret

Resultaträkning	2023 mn €	2022 mn €
Verksamhetskostnader totalt	-20 301	-42 483
Verksamhetsintäkter totalt	5 812	7 883
Tillverkning för eget bruk	220	215
Verksamhetsbidrag	**-14 269**	**-34 385**
Skatteinkomster	14 455	26 767
Statsandelar	3 626	10 733
Finansiella intäkter och kostnader		
Räntekostnader	-362	-170
Ränteintäkter	321	226
Övriga finansiella kostnader	-64	-171
Övriga finansiella intäkter	528	449
Årsbidrag	**4 234**	**3 449**
Avskrivningar och nedskrivningar	-2 495	-2 450
Extraordinära kostnader	-29	-10
Extraordinära intäkter	12	179
Räkenskapsperiodens resultat	**1 721**	**1 168**
Bokslutsdispositioner	-130	-47
Räkenskapsperiodens över-/underskott	**1 591**	**1 121**

Resultaträkningens nyckeltal		
Verksamhetsintäkter/ verksamhetskostnader, %	29	19 %
Årsbidrag/Avskrivningar, %	170	141 %
Årsbidrag, €/inv.	760	623
Invånarantal	5 573 310	5 533 611

Årsbidraget i procent av avskrivningarna
= 100 x årsbidraget / avskrivningar och nedskrivningar

Nyckeltal 2023: Kommunerna på fastlandet i genomsnitt 170 %, högsta 650 %, lägsta -337 %.

Årsbidraget i procent av avskrivningarna har etablerats som nyckeltal för bedömning av om den interna finansieringen är tillräcklig. Årsbidraget utvisar den interna finansiering som kan användas för investeringar, placeringar och amorteringar av lån. Utgångspunkten är att kommunens interna finansiering räcker till om årsbidraget är lika stort som de avskrivningar som ska dras av från årsbidraget. En förutsättning för en tillräcklig intern finansiering är att avskrivningarna på lång sikt motsvarar den genomsnittliga årliga investeringsnivån.

Syftet med avskrivningar enligt plan är att fördela utgifterna för investeringstillgångar, såsom byggnader, maskiner och anordningar eller samhällsbyggande, på de år då tillgången förväntas ha ett värde för kommunen, antingen i serviceproduktionen eller genom att den genererar inkomster. Om till exempel avskrivningstiden för en byggnad har fastställts till 20 år, bokförs 1/20 av anskaffningsutgiften för byggnaden årligen som kostnad genom avskrivning. Genom avskrivningar beaktas utgifterna för en tillgång i resultaträkningen, som visar om kommunens inkomster räcker till för att täcka utgifterna.

Bokföringsnämndens välfärdsområdes- och kommunsektion har i sin allmänna anvisning om bokföring av bestående aktiva rekommenderat att kommunerna använder de nedre gränserna för avskrivningstider, om det inte finns någon särskild grund för att använda en längre avskrivningstid för en enskild tillgång. Grunden ska visas genom teknisk-ekonomiska utredningar. Utgångspunkten är att avskrivningstiden och avskrivningsprocenterna för avskrivningar enligt plan bestäms enligt försiktighetsprincipen utgående från respektive tillgångs förmåga att generera inkomst eller producera service. Avskrivningstiderna och de avskrivningar som följer dem ska motsvara kravet på att bokslutet ska ge en rättvisande bild av resultatet av kommunens verksamhet och kommunens ekonomiska ställning.

Den interna finansieringen visar överskott när årsbidraget är större än avskrivningarna och underskott när årsbidraget är mindre än avskrivningarna. Om årsbidraget är negativt, är kommunens interna finansiering svag.

I den kommunala ekonomin är målet inte ett maximalt ekonomiskt resultat utan en tillräcklig intern finansiering. Det innebär att under en tid som omfattar flera räkenskapsperioder bör inkomsterna i resultaträkningen täcka utgifterna. Å andra sidan bör inkomsterna på lång sikt inte heller vara större än utgifterna.

Årsbidrag euro/invånare
Nyckeltal 2023: Kommunerna på fastlandet i genomsnitt 760 €/inv., störst 2 160 €/inv., minst −1 096 €/inv.

Årsbidraget per invånare är ett annat nyckeltal som ofta används i bedömningen av om den interna finansieringen är tillräcklig. Det går inte

att ange något genomsnittligt målvärde för alla kommuner. Kommunens storlek, tätortsgraden, de tekniska nätverken och organiseringen av verksamheten är faktorer som bestämmer målvärdet för kommunens årsbidrag per invånare. Det kommunspecifika målvärdet får man genom att dividera den genomsnittliga årliga investeringsnivån med antalet invånare. Som invånarantal används invånarantalet i slutet av räkenskapsperioden enligt folkräkningen. I samkommuner räknas detta nyckeltal inte ut.

I synnerhet när man jämför balansen och marginalerna i kommunens ekonomi med motsvarande uppgifter för andra kommuner ska man beakta skillnaderna i skattesatserna. Två kommuner kan ha uppnått en tillräcklig intern finansiering med olika skattebörda för kommuninvånarna.

Räkenskapsperiodens resultat är skillnaden mellan de inkomster och utgifter som periodiserats på räkenskapsperioden. Resultatet ökar eller minskar kommunens eget kapital. Räkenskapsperiodens resultat kan i hög grad påverkas av extraordinära intäkter eller kostnader, och därför kan man inte utifrån resultatet bedöma om den interna finansieringen är tillräcklig.

De poster som presenteras efter räkenskapsperiodens resultat är avskrivningsdifferenser och bokslutsdispositioner, dvs. resultatbehandlingsposter. Om räkenskapsperiodens resultat visar överskott, kan överskottet överföras till investeringsreserver, fonderas eller i följande bokslut läggas till överskottet eller underskottet från tidigare år. Minskningar av reserver och fonder är poster som ökar överskottet eller minskar underskottet.

5.2.3 Finansiering av verksamheten

Finansieringen av verksamheten under räkenskapsperioden granskas med hjälp av finansieringsanalysen och de nyckeltal som beräknas utifrån den. I finansieringsanalysen presenteras separat nettobeloppet av internt tillförda medel och investeringar samt nettobeloppet av förändringar i finansieringsverksamheten, dvs. utlåningen och inlåningen, det egna kapitalet och likviditeten. Skillnaden mellan dessa nettobelopp eller summan av dem utvisar förändringarna i kommunens likvida medel under räkenskapsperioden.

Verksamhetens och investeringarnas kassaflöde
Finansieringsanalysens viktigaste mellanresultat, Verksamhetens och investeringarnas kassaflöde, är redan i sig ett nyckeltal som med ett positivt belopp (överskott) anger hur mycket av kassaflödet som blir kvar för nettoutlåning, låneamorteringar och stärkande av likviditeten, medan ett negativt belopp (underskott) anger att utgifterna måste täckas antingen genom minskning av de befintliga likvida medlen eller genom låntagning.

Med hjälp av mellanresultatet Verksamhetens och investeringarnas kassaflöde för bokslutsåret och de fyra föregående åren kan man följa upp självfinansieringen av investeringar under en längre tid. Självfinansieringskravet uppfylls om det sammanräknade kassaflödet från de olika åren är positivt i bokslutet för det senast avslutade räkenskapsåret. Verksamhetens och investeringarnas sammanräknade kassaflöde från de olika åren bör inte konstant ligga på minus.

Tabell 4. Finansieringsanalys med nyckeltal, kommunerna på fastlandet.[1] Källa: Statskontoret.

Finansieringsanalysen	2023 mn. €	2022 mn €
Verksamhetens kassaflöde		
Årsbidrag	4 234	3 449
Extraordinära poster, netto	-17	169
Rättelseposter till internt tillförda medel	-242	-907
Investeringarnas kassaflöde		
Investeringsutgifter	-4 410	-4 221
Finansieringsandelar för investeringar	137	125
Inkomster från försäljning av tillgångar bland bestående aktiva	585	2 021
Verksamhetens och investeringarnas kassaflöde	**286**	**636**
Finansieringens kassaflöde		
Förändringar i utlåningen		
Ökningar i utlåningen	-192	-735
Minskningar i utlåningen	329	262
Förändringar i lånestocken		
- Minskning av långfristiga lån	-1 854	-2 005
+ Ökning av långfristiga lån	1 901	1 772
Förändringar i kortfristiga lån	-30	36
Förändringar i eget kapital	-1	-29
Övriga förändringar i likviditeten	-1 139	563
Finansieringens kassaflöde	**-985**	**-135**
Förändring i likvida medel	**-699**	**501**
- Likvida medel 1.1	6 780	6 503
+ Likvida medel 31.12	6 081	7 003

Nyckeltal i finansieringsanalysen		
Intern finansiering av investeringar, %	99,3	83,9
Kalkylerat låneskötselbidrag	1,7	1,4
Likviditet, kassadagar	82	51
Verksamhetens och investeringarnas kassaflöde under 5 år, 1000 €	133 180	-1 375 991
Invånarantal	5 573 310	5 533 611

1) Merparten av siffrorna i finansieringsanalysen baserar sig på de siffror kommunerna rapporterat till Statskontoret, men i den här tabellen har det gjorts rättelser på raden Övriga förändringar i likviditeten då kalkylen avstämts. Rättelsen påverkar mellanresultatet Finansieringens kassaflöde.

Intern finansiering av investeringar, %
= 100 x Årsbidraget / Den egna anskaffningsutgiften för investeringar

Nyckeltal 2023: Kommunerna på fastlandet i genomsnitt 99 %, högsta 9 647 %, lägsta -728 %.

Nyckeltalet Intern finansiering av investeringar utvisar hur stor del av den egna anskaffningsutgiften för investeringar som finansierats med internt tillförda medel. Om talet hundra subtraheras med nyckeltalet, får man den procentandel av investeringarna som kommunen finansierat genom kapitalfinansiering, dvs. genom försäljning av tillgångar bland bestående aktiva, genom lån eller genom minskning av likvida medel. Med egen anskaffningsutgift för investeringar avses investeringar i tillgångar bland bestående aktiva i finansieringsanalysen, från vilka avdragits finansieringsandelarna i finansieringsanalysen.

Kalkylerat låneskötselbidrag
= (Årsbidraget + Räntekostnader) / (Räntekostnader + Kalkylerade amorteringar på lån)

Nyckeltal 2023: Kommunerna på fastlandet i genomsnitt 1,70.

Nyckeltalet beskriver förhållandet mellan den interna finansiering som står till förfogande för lånebetalningar samt de kalkylerade amorteringarna och räntorna, dvs. förmågan att fullgöra de förpliktelser som följer av lånen. Det kalkylerade låneskötselbidraget räknas ut med en formel där räntekostnaderna läggs till årsbidraget i resultaträkningen och summan divideras med summan av räntekostnaderna och de kalkylerade amorteringarna. De kalkylerade amorteringarna räknas ut genom att lånen i balansräkningen divideras med åtta, vilket beskriver den förväntade återstående lånetiden. Till lånen räknas räntebärande långfristiga och kortfristiga lån, såsom kommuncertifikat.

Den interna finansieringen räcker till för räntor och amorteringar om nyckeltalets värde är 1 eller större. Om nyckeltalets värde är mindre än 1 måste kommunen ta nya lån, sälja egendom eller minska sina likvida medel för att klara räntor och amorteringar på främmande kapital. Genom att följa upp nyckeltalet under flera år får man en tillförlitlig bild av kommunens återbetalningsförmåga. Kommunens återbetalningsförmåga är god när nyckeltalets värde överstiger 2, tillfredsställande när nyckeltalet är 1–2 och svag när nyckeltalets värde understiger ett.

Kommunen kan dessutom vid behov använda ett låneskötselbidrag som beräknats enligt de faktiska amorteringarna.

Låneskötselbidrag
= (Årsbidraget + Räntekostnader) / (Räntekostnader + Amorteringar på lån)

Nyckeltal 2023: Kommunerna på fastlandet i genomsnitt 2,08.

Låneskötselbidraget visar om kommunens interna finansiering räcker till för räntor och amorteringar på främmande kapital. Den interna finansieringen räcker till för räntor och amorteringar om nyckeltalets värde är 1 eller större. Om nyckeltalets

värde är mindre än 1 måste kommunen ta nya lån, sälja egendom eller minska sina likvida medel för att klara räntor och amorteringar på främmande kapital.

Likviditet, kassadagar
= 365 dagar x Likvida medel 31.12 / Kassabetalningar under räkenskapsperioden

Nyckeltal 2023: Kommunerna på fastlandet i genomsnitt 82 dagar, högsta 652 dagar, lägsta 0 dagar.

Kommunens likviditet uttrycks i kassadagar. Nyckeltalet visar hur många dagars utbetalningar ur kassan som kommunen kan täcka med sina likvida medel. En tvåveckors kassa kan anses tillräcklig för likviditeten. Vid bedömningen av nyckeltalet måste man beakta att det är fråga om ett tvärsnitt för en dag och att de likvida medlen kan variera betydligt från en dag till en annan. Dessutom måste man beakta hur aktivt kommunen sköter sina kassamedel.

5.2.4 Bedömning av den interna finansieringen

Slutsatser om huruvida den interna finansieringen räcker till för reinvesteringar och låneamorteringar kan dras utgående från poster i resultaträkningen och finansieringsanalysen och nyckeltal som beräknats utgående från dessa enligt följande:

Kommunens ekonomi visar överskott eller är på uppgång om årsbidraget täcker både amorteringar av långfristiga lån och reinvesteringar.

När ekonomin visar överskott finns det internt tillförda medel kvar efter att kommunen amorterat långfristiga lån och finansierat reinvesteringar. Kommunens ekonomi kan visa tillfälligt överskott till exempel då kommunen sålt egendom. Om kommunens ekonomi visar överskott upprepade år i följd ska orsaken till situationen förklaras i verksamhetsberättelsen. Om det inte är fråga om att stabilisera en krisande ekonomi eller att bereda sig på en ovanligt stor investeringsutgift eller en kommande förlust, måste ett stort ekonomiskt överskott korrigeras till exempel genom en sänkning av inkomstskattesatsen.

När ekonomin är på uppgång räcker kommunens interna finansiering till för reinvesteringar och låneamorteringar, men något stort överskott uppstår inte. Ekonomisk uppgång innebär att kommunens soliditetsgrad förbättras.

Kommunens ekonomi är i balans om årsbidraget täcker avskrivningarna. Avskrivningarna ska motsvara den genomsnittliga nivån på kommunens reinvesteringar. I en balanserad ekonomi räcker den interna finansieringen till att täcka verksamhetsutgifterna och till att underhålla produktionsmedlen, till exempel byggnader och nätverk, utan att kommunen tar lån eller säljer egendom.

När man bedömer den interna finansieringen finns det skäl att kontrollera om årsbidraget, avskrivningarna och de egna anskaffningsutgifterna för investeringar som avskrivs motsvarar varandra. De egna anskaffningsutgifterna, som man får genom att dra av mottagna finansieringsandelar från investeringsutgifterna, motsvarar i det närmaste

kommunens behov av reinvesteringar, när beloppet räknas som genomsnittet för flera år.

Kommunens ekonomi är på nedgång om årsbidraget är positivt men räkenskapsperiodens resultat är negativt.

När ekonomin är på nedgång täcker årsbidraget inte avskrivningarna. Kommunen måste ta mer lån, realisera tillgångar bland bestående aktiva eller långfristiga placeringar för att kunna upprätthålla produktionsmedlen.

Kommunens ekonomi är svag om årsbidraget är negativt.

Ekonomin kan betecknas som svag om kommunens årsbidrag går kraftigt på minus. Särskilt kritiskt är läget om årsbidraget är negativt flera år i följd. När ekonomin är svag måste kommunen ta lån, realisera egendom eller minska rörelsekapitalet för att täcka de löpande utgifterna. De ekonomiska problemen syns i balansräkningen i form av minskat eget kapital och försvagad soliditet.

5.2.5 Kommunens finansiella ställning och förändringar i den

Kommunens finansiella struktur beskrivs med hjälp av balansräkningen och nyckeltal som räknas ut utgående från den. Förändringar i kommunens finansiella ställning under räkenskapsperioden, till exempel placeringar samt ökningar och återbetalning av kapital, framgår av finansieringsanalysen.

Till de mest använda nyckeltalen hör soliditetsgrad, relativ skuldsättningsgrad, ackumulerat över-/underskott, lån och hyresansvar samt lånefordringar.

Soliditetsgrad, %
= 100 x (Eget kapital + Avskrivningsdifferens och reserver) / (Hela kapitalet – Erhållna förskott).

Nyckeltal 2023: Kommunerna på fastlandet i genomsnitt 62 %, högsta 96 %, lägsta 11 %.

Soliditetsgraden är kommunens eget kapital och reserver i förhållande till balansräkningens slutsumma. Nyckeltalet ger information om kommunens soliditet, förmåga att bära underskott och på lång sikt klara av sina åtaganden. Det visar hur stor del av kommunens tillgångar som har finansierats med eget kapital. Låg soliditetsgrad innebär stor skuldbörda. Soliditetsgraden kan bedömas enligt följande riktgivande värden:

Utmärkt	över 70 %
Bra	50–69 %
Nöjaktig	30–49 %
Svag	mindre än 30 %

Relativ skuldsättningsgrad, %
= (Främmande kapital – Erhållna förskott) / Driftsinkomster

Nyckeltal 2023: Kommunerna på fastlandet i genomsnitt 98 %, högsta 261 %, lägsta 11 %.

Den relativa skuldsättningsgraden anger hur mycket av kommunens driftsinkomster som skulle behövas för att återbetala det främmande kapitalet. Den relativa skuldsättningsgraden är ett användbart nyckeltal för jämförelse av kommunerna,

Tabell 5. Balansräkning med nyckeltal, kommunerna på fastlandet. Källa: Statskontoret.

AKTIVA	2023 mn €	2022 mn. €		PASSIVA	2023 mn €	2022 mn €
A BESTÅENDE AKTIVA	55 151	55 494		A EGET KAPITAL	38 380	37 787
I Immateriella tillgångar	622	648		I Grundkapital	16 978	18 035
1. Immateriella rättigheter	105	107		II Uppskrivningsfond	2 131	2 136
2. Övriga utgifter med lång verkningstid	504	531		III Övriga egna fonder	2 696	2 689
3. Förskottsbetalningar	13	9		IV Överskott (underskott) från tid. räk.perioder	14 984	13 806
				V Räkenskapsperiodens överskott (underskott)	1 591	1 121
II Materiella tillgångar	38 018	36 651				
1. Mark- och vattenområden	9 320	9 038		B AVSKRIVNINGSDIFFERENS OCH RESERVER	1 261	1 167
2. Byggnader	15 495	14 993		1. Avskrivningsdifferens	692	688
3. Fasta konstruktioner och anordningar	10 143	9 720		2. Reserver	569	479
4. Maskiner och inventarier	617	700				
5. Övriga materiella tillgångar	71	69		C AVSÄTTNINGAR	297	244
6. Förskottsbetalningar och pågående nyanläggningar	2 372	2 132		1. Avsättningar för pensioner	70	67
				2. Övriga avsättningar	227	178
III Placeringar	16 511	18 195				
1. Aktier och andelar	10 296	11 842		D FÖRVALTAT KAPITAL	982	962
2. Masskuldebrevsfordringar	0	0		1. Statliga uppdrag	97	118
3. Övriga lånefordringar	6 139	6 278		2. Donationsfondernas kapital	235	226
4. Övriga fordringar	76	74		3. Övrigt förvaltat kapital	650	618
B FÖRVALTADE MEDEL	852	821		E FRÄMMANDE KAPITAL	23 709	26 030
1. Statliga uppdrag	94	109		I Långfristigt	14 147	14 115
2. Donationsfondernas medel	169	160		1. Masskuldebrevslån	373	532
3. Övriga förvaltade medel	590	552		2. Lån från fin. institut och försäkr.anstalter	13 072	12 835
				3. Lån från offentliga samfund	21	34
C RÖRLIGA AKTIVA	8 626	9 876		4. Lån från övriga kreditgivare	10	16
I Omsättningstillgångar	71	74		5. Erhållna förskott	44	36
1. Material och förnödenheter	23	32		6. Leverantörsskulder	2	2
2. Varor under tillverkning	40	34		7. Anslutningsavgifter och övriga skulder	585	616
3. Färdiga produkter/varor	2	2		8. Resultatregleringar	41	44
4. Övriga omsättningstillgångar	5	5				
5. Förskottsbetalningar	0	1		II Kortfristigt	9 561	11 915
				1. Masskuldebrevslån	1 622	1 396
II Fordringar	2 474	2 799		2. Lån från fin. institut och försäkr.anstalter	2 263	2 693
Långfristiga fordringar	293	245		3. Lån från offentliga samfund	198	41
1. Kundfordringar	9	21		4. Lån från övriga kreditgivare	1 211	1 146
2. Lånefordringar	293	245		5. Erhållna förskott	293	374
3. Övriga fordringar	96	89		6. Leverantörsskulder	1 304	2 332
4. Resultatregleringar	67	75		7. Anslutningsavgifter och övriga skulder	998	1 051
				8. Resultatregleringar	1 673	2 883
Kortfristiga fordringar	2 009	2 370				
1. Kundfordringar	503	729				
2. Lånefordringar	529	341		PASSIVA SAMMANLAGT	64 629	66 191
3. Övriga fordringar	534	671				
4. Resultatregleringar	442	629		BALANSRÄKNINGENS NYCKELTAL:		
				Soliditetsgrad, %	61,7	59,2
III Finansiella värdepapper	3 953	3 616		Relativ skuldsättningsgrad, %	97,8	56,5
1. Aktier och andelar	179	161		Ackumulerat över-/underskott, 1000 €	16 574 800	14 928 742
2. Placeringar i penningmarknadsinstrument	1 507	1 315		Ackumulerat över-/underskott, euro/ inv.	2974	2698
3. Masskuldebrevsfordringar	162	143		Lånestock 31.12, mn euro	18 769	18 693
4. Övriga värdepapper	2 105	1 997		Lånestock 31.12, €/inv.	3 368	3 378
				Lån och hyresansvar, 31.12, mn €	23 859	24 129
IV Kassa och bank	2 128	3 387		Lån och hyresansvar 31.12, €/inv.	4 281	4 360
				Lånefordringar, 1000 €	6 139 014	6 278 196
AKTIVA SAMMANLAGT	64 629	66 191		Invånarantal	5 573 310	5 533 611

eftersom åldern på tillgångarna bland bestående aktiva, värderingen av dem och avskrivningsmetoden inte påverkar nyckeltalets värde.

Ju lägre den relativa skuldsättningsgraden är, desto bättre möjligheter har kommunen att klara återbetalningen av sina lån med intern finansiering.

År 2023 var den relativa skuldsättningsgraden i kommunerna i genomsnitt 98 procent. Kommuner med en lägre skuldsättningsgrad än det har ett skäligt eller litet skuldansvar. Kommunernas relativa skuldsättningsgrad växte betydligt efter social- och hälsovårdreformen, då inkomsterna av och utgifterna för verksamheten överfördes till välfärdsområdena, men inte lånen.

Ackumulerat överskott (underskott), euro
= Överskott (underskott) från tidigare räkenskapsperioder + Räkenskapsperiodens överskott (underskott)

Nyckeltal 2023: Kommunerna på fastlandet, överskott 16 575 miljoner euro.

Nyckeltalet utvisar i vilken mån kommunen har ackumulerat överskott som kan användas under kommande år eller ackumulerat underskott som måste täckas under de kommande åren.

Ackumulerat överskott (underskott), euro/inv.
= [Överskott (underskott) från tidigare räkenskapsperioder + Räkenskapsperiodens överskott (underskott)] / Invånarantalet

Nyckeltal 2023: Kommunerna på fastlandet: överskott 2 974 €/inv., största överskott 11 422 €/inv., största underskott –3 984 €/inv.

Beloppet utvisar det ackumulerade överskottet per invånare eller det ackumulerade underskott per invånare som måste täckas. Som invånarantal används invånarantalet på bokslutsårets sista dag. I samkommuner beräknas inte överskott (underskott) per invånare.

Lånestock 31.12
= Masskuldebrevslån + Lån från finansiella institut och försäkringsanstalter + Lån från offentliga samfund + Lån från övriga kreditgivare.

Nyckeltal 2023: Kommunerna på fastlandet 18 769 miljoner euro.

Med kommunernas lånestock avses främmande kapital som kommunen betalar ränta på. Till lånestocken räknas varje post av främmande kapital, dvs. masskuldebrevslån, lån från finansiella institut och försäkringsanstalter, lån från offentliga samfund och lån från övriga kreditgivare.

Lån, euro/invånare
Nyckeltal 2023: Kommunerna på fastlandet i genomsnitt 3 368 €/inv., största skuldsättning 15 553 €/inv., minsta skuldsättning 0 €/inv.

Lånebeloppet per invånare beräknas genom att den ovan nämnda lånestocken divideras med kommunens invånarantal vid utgången av bokslutsåret. I samkommuner beräknas inte lånebeloppet per invånare.

Lån och hyresansvar 31.12
= Masskuldebrevslån + Lån från finansiella institut och försäkringsanstalter + Lån från offentliga samfund + Lån från övriga kreditgivare + Hyresansvar

Nyckeltal 2023: Kommunerna på fastlandet i genomsnitt 23 858 miljoner euro.

Lån och hyresansvar räknas ut genom att beloppet av hyresansvaren läggs till lånestocken. Beloppet av hyresansvaren beaktas enligt vad som anges i noterna.

Lån och hyresansvar, euro/invånare
Nyckeltal 2023: Kommunerna på fastlandet i genomsnitt 4 281 €/inv., störst 11 500 €/inv., minst € 6/inv.

Nyckeltalet per invånare beräknas genom att beloppet av ovan nämnda lån och hyresansvar divideras med kommunens invånarantal vid utgången av bokslutsåret. I samkommuner beräknas inte lånebeloppet per invånare.

Lånefordringar 31.12
= Masskuldebrevsfordringar och övriga lånefordringar som upptagits bland placeringar

Nyckeltal 2023: Kommunerna på fastlandet 6 139 miljoner euro.

Med lånefordringar avses utgivna lån för finansiering av investeringar som ägs av kommunen eller andra sammanslutningar och som bokförts bland bestående aktiva i balansräkningen.

5.3 Utvärderingsförfarande för kommuner som har en speciellt svår ekonomisk ställning

Kommunen och staten ska tillsammans utreda kommunens möjligheter att garantera sina invånare de tjänster som lagstiftningen kräver och vidta åtgärder för att trygga förutsättningarna för tjänsterna, om kriterierna i kommunallagen uppfylls (KomL 118 §).

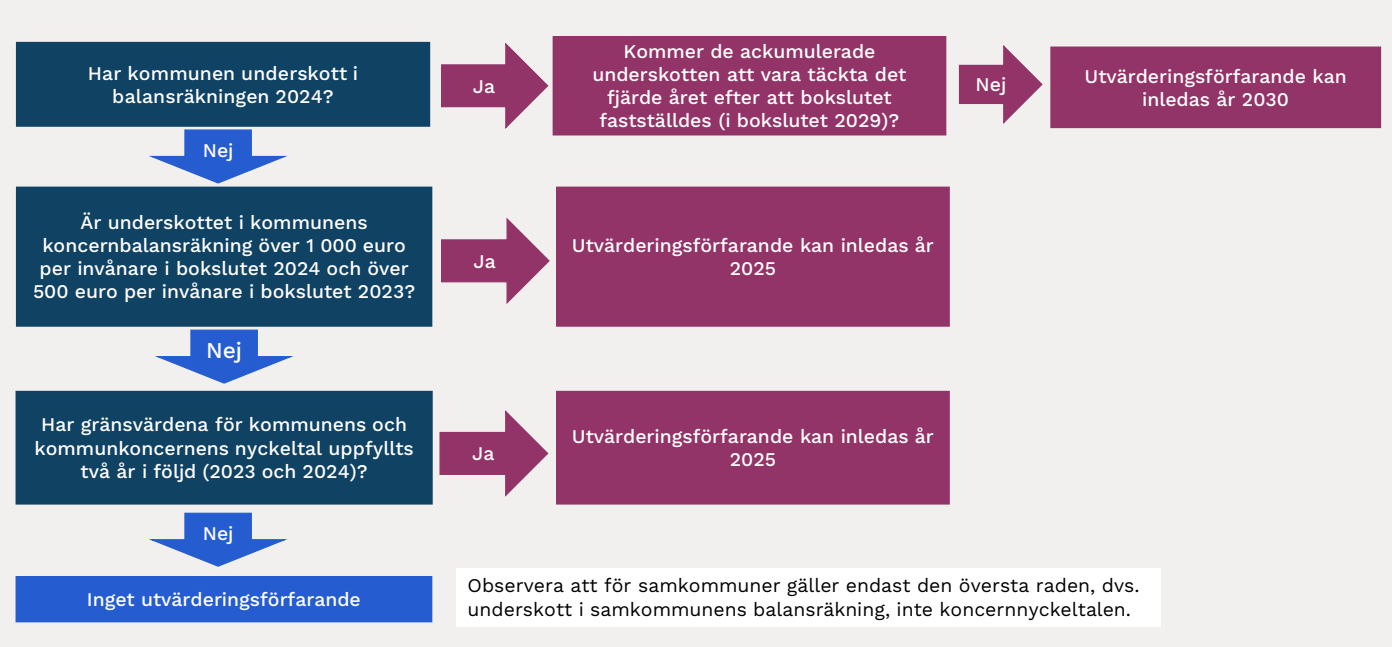
Ett utvärderingsförfarande enligt kommunallagen kan inledas om kommunen uppfyller något av följande tre kriterier:

1. kommunen har inte har täckt ett underskott i sin balansräkning inom den tidsfrist som anges i 110 § 3 mom.
2. underskottet i kommunens senaste koncernbokslut är minst 1 000 euro per invånare och i det föregående bokslutet minst 500 euro per invånare, eller
3. de ekonomiska nyckeltal som beskriver tillräckligheten eller soliditeten i finansieringen två år i följd har uppfyllt följande gränsvärden:
   - förhållandet mellan årsbidraget och avskrivningarna i kommunens koncernresultaträkning är under 80 procent,
   - kommunens inkomstskattesats är minst 2,0 procentenheter högre än den vägda genomsnittliga inkomstskattesatsen för alla kommuner,
   - 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,
   - koncernbokslutets kalkylmässiga låneskötselbidrag är under 0,8.

Kommunen har skäl att regelbundet följa hur nyckeltalen utvecklas. Det ger kommunen möjlighet att genom egna beslut undvika att gränsvärdena över- eller underskrids. I beslutsfattandet bör kommunen ändå undvika åtgärder som inte är ändamålsenliga för de kommunala tjänsternas kvalitet eller kommunens ekonomi som helhet.

Utvärderingen av kommunens möjligheter att trygga de lagstadgade tjänsterna för sina invånare görs i en utvärderingsgrupp vars medlemmar utses av Finansministeriet och kommunen. Utvärderingsgruppen lägger fram ett förslag för fullmäktige om åtgärder som behövs för att trygga servicen för invånarna. Fullmäktige ska behandla gruppens åtgärdsförslag och delge Finansministeriet beslutet om förslagen för eventuella fortsatta åtgärder. Budgeten och ekonomiplanen ska göras upp så att de förverkligar fullmäktiges beslut om åtgärder. I verksamhetsberättelsen ska det ges en utredning om hur åtgärderna genomförts och om de räcker till under räkenskapsperioden. Utredningen ska delges Finansministeriet före utgången av juni månad året efter räkenskapsperioden. Om gruppens åtgärdsförslag inte leder till resultat som tryggar basservicen och finansieringen av den kan Finansministeriet inleda en särskild utredning i syfte att ändra kommunindelningen.

Skyldigheten att täcka underskott gäller också samkommuner. Om en samkommun inte har täckt ett underskott i sin balansräkning inom den



Figur 13. Utvärderingsförfarande för kommuner som har en speciellt svår ekonomisk ställning.



lagstadgade tidsfristen, kan Finansministeriet efter att ha hört samkommunen och dess medlemskommuner förordna en oberoende utredare, som har till uppgift att utarbeta ett förslag till avtal mellan samkommunen och dess medlemskommuner om balanseringen av samkommunens ekonomi. Utredaren ska höra samkommunen och dess medlemskommuner i samband med utarbetandet av förslaget. Avtalet ska delges Finansministeriet. I figur 13 beskrivs hur utvärderingsförfarandet inleds.

Det har också undersökts hur utvärderingsförfarandet fungerat. Kommunerna har till stor del varit nöjda med utvärderingsgruppens agerande, och utvärderingsförfarandet har upplevts främja åtgärderna för att balansera kommunens ekonomi. Det har i många fall varit en utmaning för kommunerna att fatta beslut om balanseringsåtgärder. Utvärderingsförfarandet har då kunnat underlätta svåra beslut om sparåtgärder. (Statens revisionsverk: Utvärderingsförfarandets funktion i balanseringen av kommunernas ekonomi och tryggandet av tjänsterna. Ställningstagande 2/2024). Man kan alltså också se utvärderingsförfarandet som en möjlighet, inte bara som ett hot.

Under åren 2007–2024 har 42 kommuner varit föremål för ett utvärderingsförfarande, 9 av dem minst två gånger. Utvärderingsförfarandena har hittills lett till 13 kommunsammanslagningar. För två kommuner som varit föremål för utvärderingsförfarande 2024 är situationen fortfarande öppen i slutet av 2024. (Källa: Finansministeriet/Kommun- och regionförvaltningsavdelningen)

Utöver uppföljningen utgör revision och kontroll en viktig del av den ekonomiska processen. Syftet med revision och kontroll är att säkerställa att verksamheten är laglig och resultatrik.

6 Revision och kontroll

Kontrollsystemet för kommunens verksamhet och ekonomi består av extern och intern kontroll. Den externa kontrollen består av revisionsnämndens utvärdering och den lagstadgade revisionen. Stora städer kan dessutom ha en enhet för extern revision som sköter beredningen för revisionsnämnden och assisterar revisorn. Intern kontroll ingår i den dagliga ledningen av verksamheten, och ledningen kan då använda internrevisionen som stöd.

Den externa kontrollen är oberoende av kommunens operativa ledning, medan den interna kontrollen utgör en del av den kontinuerliga styrningen och uppföljningen av kommunens verksamhet och ekonomi.

6.1 Revisionsnämnden

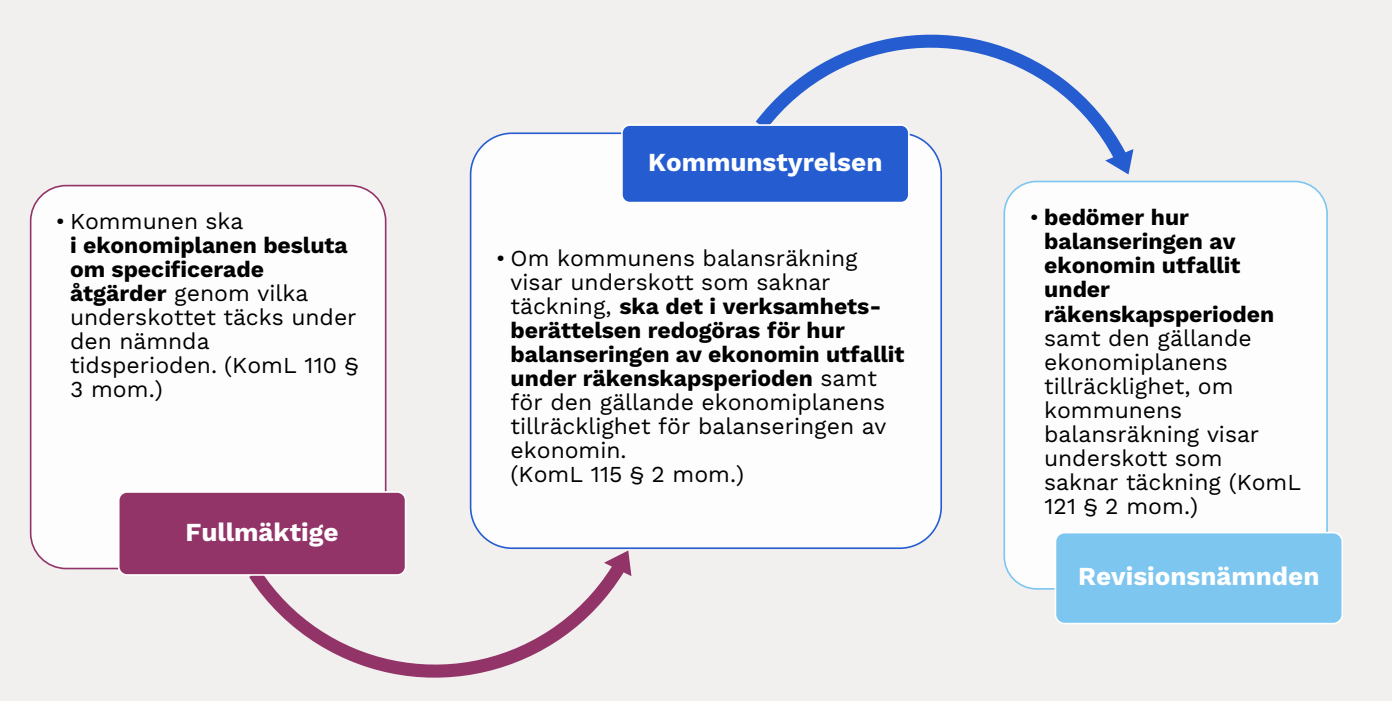
Fullmäktige tillsätter en revisionsnämnd som ska organisera granskningen av förvaltningen och ekonomin samt utvärderingen. Revisionsnämnden utför utvärderingen i sin helhet för den räkenskapsperiod då den tillsatts. Revisionsnämndens nära kontakt med fullmäktige understryks av att revisionsnämndens ordförande och vice ordförande ska vara fullmäktigeledamöter. Revisionsnämnden kan också organiseras enligt utskottsmodellen, och då består nämnden uteslutande av fullmäktigeledamöter.

Revisionsnämnden har till uppgift att

1. bereda de ärenden som gäller granskningen av förvaltningen och ekonomin och som fullmäktige ska fatta beslut om
2. bedöma om de mål för verksamheten och ekonomin som fullmäktige satt upp har nåtts i kommunen och kommunkoncernen och om verksamheten är ordnad på ett resultatrikt och ändamålsenligt sätt
3. bedöma hur balanseringen av ekonomin utfallit under räkenskapsperioden samt den gällande ekonomiplanens tillräcklighet, om kommunens balansräkning visar underskott som saknar täckning
4. se till att granskningen av kommunen och dess dottersammanslutningar samordnas
5. övervaka att skyldigheten enligt 84 § att redogöra för bindningar iakttas och tillkännage redogörelserna för fullmäktige
6. för kommunstyrelsen bereda ett förslag till bestämmelser om nämndens uppgifter i förvaltningsstadgan samt till budget för utvärderingen och granskningen.

Beredningen av valet av revisionssammanslutning ingår i den organisering av granskningen av förvaltningen och ekonomin som revisionsnämnden ansvarar för. Revisionssammanslutningen kan väljas för så lång tid som fullmäktige beslutar, dock högst för sex räkenskapsperioder. Revisionsnämnden ska också se till att granskningen av kommunen och dess dottersammanslutningar samordnas. Kommunens revisionssammanslutning ska väljas till revisor också i kommunens dottersammanslutningar, om det inte finns någon särskild anledning att avvika från detta.

Till revisionsnämndens viktigaste uppgifter hör att bedöma om fullmäktiges mål för verksamheten och ekonomin har nåtts och om verksamheten är ordnad på ett resultatrikt och ändamålsenligt sätt. Om kommunens balansräkning visar underskott som saknar täckning, ska revisionsnämnden dessutom bedöma hur balanseringen av ekonomin utfallit under räkenskapsperioden och om den gällande ekonomiplanen räcker till för att täcka underskottet. Bedömningen görs utgående från den redogörelse som kommunstyrelsen lägger fram i samband med verksamhetsberättelsen och utgående från eventuella andra uppgifter som beskriver kommunens ekonomiska ställning.



Figur 14. Bedömning av balanseringen av ekonomin.

Utvärderingen baserar sig på en utvärderingsplan som revisionsnämnden godkänt och som nämnden, om den beslutar det, kan delge fullmäktige.

Revisionsnämnden kan själv välja de mest ändamålsenliga utvärderingsmetoderna och arbetsformerna. Utvärderingen bör vara objektiv, tillförlitlig och konstruktiv.

Revisionsnämnden skriver en utvärderingsberättelse över utvärderingen av räkenskapsperioden. Berättelsen överlämnas till fullmäktige som ett särskilt ärende vid det sammanträde där bokslutet behandlas. När nämnden anser att det behövs, kan den under räkenskapsperioden ge fullmäktige också andra utredningar om utvärderingsresultaten. Till de ärenden som revisionsnämnden ska bereda hör också bland annat behandlingen av revisionsberättelsen som revisorerna avger. Kommunstyrelsen ska ge fullmäktige ett utlåtande om de åtgärder som den vidtagit eller tänker vidta med anledning av utvärderingsberättelsen. Revisionsnämndens utvärderingsprocess presenteras i figur 15.

Kommunens förtroendevalda och tjänsteinnehavare ska ge revisionsnämnden en redogörelse för sina bindningar. Revisionsnämnden ska övervaka att skyldigheten att redogöra för bindningar iakttas och ge redogörelserna till fullmäktige för kännedom. Redogörelserna ska publiceras på kommunen webbplats.



Figur 15. Revisionsnämndens utvärderingsprocess.

6.2 Lagstadgad OFGR-revision

Till revisor för en kommun eller samkommun kan väljas endast en revisionssammanslutning, som till ansvarig revisor utser en yrkesrevisor som avlagt specialiseringsexamen för revisorer inom den offentliga förvaltningen och ekonomin (OFGR-examen). Revisionen ska vara oberoende, dvs. revisorn ska fatta alla sina beslut självständigt utan inflytande från utomstående. Man har försökt garantera revisorernas oberoende bland annat genom bestämmelser om valbarhet och jäv. Det måste också anslås tillräckliga resurser för revisionen, så att revisorn kan sköta sina uppgifter. Revisorn kan inte ta emot uppdrag från andra organ i kommunen än fullmäktige och revisionsnämnden, och principen är att uppdragen ska anknyta till revisionsarbetet. Konsultations- och rådgivningsuppdrag hos kommunen eller samkommunen får inte innebära risk för att revisionen inte är oavhängig. När revisorn och revisionssammanslutningen utför revisionsuppdraget, ska god revisionssed inom den offentliga förvaltningen iakttas.

Revisorn ska granska räkenskapsperiodens förvaltning, bokföring och bokslut före utgången av maj året efter räkenskapsåret.

Revisorn ska granska om

1. kommunens förvaltning har skötts enligt lag och fullmäktiges beslut
2. kommunens bokslut och det därtill hörande koncernbokslutet ger en rättvisande bild av kommunens resultat, ekonomiska ställning, finansiering och verksamhet enligt bestämmelserna och föreskrifterna om upprättande av bokslut
3. uppgifterna om grunderna för statsandelarna är riktiga
4. kommunens interna kontroll och riskhantering samt koncernövervakningen har ordnats på behörigt sätt.

Revisorn ska utan dröjsmål meddela om iakttagna väsentliga missförhållanden i ett revisionsprotokoll som lämnas till kommunstyrelsen. Revisionsprotokollet ska delges revisionsnämnden. Ett revisionsprotokoll lämnas inte nödvändigtvis varje år. Därutöver rapporterar revisorn till revisionsnämnden under räkenskapsperioden enligt särskild överenskommelse.

Revisorn ska årligen avge en revisionsberättelse till fullmäktige. Revisionsberättelsen ska innehålla ett uttalande om huruvida bokslutet bör godkännas och de redovisningsskyldiga beviljas ansvarsfrihet. Om revisorn konstaterar att något skötts i strid med lag eller fullmäktiges beslut och felet eller den åsamkade skadan inte är ringa, ska revisorn rikta en anmärkning om saken mot den redovisningsskyldige. Anmärkningen kan inte riktas mot fullmäktige.

Revisorn kan inte vid revisionen ta ställning till om lagliga fullmäktigebeslut är ändamålsenliga eller inte. Däremot kan revisorn framföra synpunkter om eventuella brister i eller oförutsebara konsekvenser av målformuleringen, beredningen eller verkställigheten. Revisorerna ska ge revisionsnämnden en revisionsberättelse som riktas till fullmäktige. Om revisionsberättelsen innehåller en anmärkning, ska revisionsnämnden be om en förklaring av den som saken gäller och om ett utlåtande av kommunstyrelsen. Revisionsnämnden ger ett uttalande om anmärkningarna, om de förklaringar som getts med anledning av anmärkningarna och om kommunstyrelsens utlåtande, och ger också ett uttalande om huruvida bokslutet bör godkännas och de redovisningsskyldiga beviljas ansvarsfrihet.

Fullmäktige fattar beslut om de åtgärder som revisionsnämndens beredning, revisionsberättelsen och anmärkningarna i den föranleder. När fullmäktige godkänner bokslutet ska fullmäktige besluta om ansvarsfrihet för de redovisningsskyldiga.

6.3 Intern kontroll och riskhantering

6.3.1 Intern kontroll

Syftet med intern kontroll är att säkra att kommunens verksamhet är ekonomisk och resultatrik, att den information som besluten bygger på är tillräcklig och tillförlitlig, att lagar, myndighetsanvisningar och beslut av kommunens organ iakttas och att egendom och resurser tryggas.

Enligt kommunallagen beslutar fullmäktige om grunderna för kommunens och kommunkoncernens interna kontroll och riskhantering. Fördelningen av uppgifter och ansvar inom den interna kontrollen och riskhanteringen i kommunen ska anges i förvaltningsstadgan.

Kommunstyrelsen svarar för organiseringen av den interna kontrollen. För genomförandet ansvarar också de organ och tjänsteinnehavare som verkar som myndigheter och som fått befogenheter att använda kommunens tillgångar. Den interna kontrollen är en del av kommunens ledningssystem. Kommunens ledning och förvaltning kan också använda den interna kontrollen för att bedöma måluppfyllelsen, verksamhetsprocesserna och riskerna.

I den interna kontrollen ingår internrevisionen, som kan utföras av en särskild enhet för internrevision i enlighet med yrkesstandarderna i branschen. Kommunstyrelsen, kommundirektören och sektorledningen kan i sin övervakning ta hjälp av enheten för internrevision. För att säkerställa att internrevisionen är oberoende och objektiv bör den vara underställd kommunstyrelsen, dess sektion eller kommitté, varvid internrevisionen rapporterar resultaten av sin verksamhet till organet samt till kommundirektören eller borgmästaren. Internrevisionstjänster kan också köpas av revisionssammanslutningar.

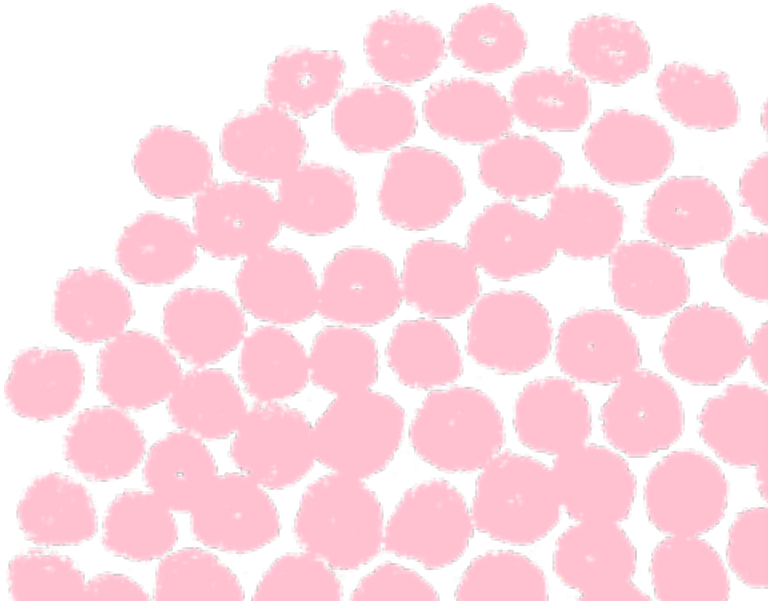
6.3.2 Riskhantering

Riskhantering är en del av den interna kontrollen. Riskhanteringen har blivit allt viktigare i takt med att kommunerna fått allt fler kontaktytor av olika typ och kommunernas uppgifter organiseras på allt fler olika sätt. Också olika bestämmelser och krav från EU kan medföra behov av att åtminstone utvärdera verksamheten och eventuellt också hantera riskerna. En stor del av kommunens uppgifter sköts av organisationer utanför primärkommunen, såsom aktiebolag, föreningar, samkommuner och affärsverkssamkommuner. Kommunerna har flyttat en betydande del av sin ekonomi utanför primärkommunen och en stor del av kommunsektorns skuldbörda finns i koncernbolag. Man får inte en tillräcklig bild av kommunens risker genom att endast granska primärkommunens risker. Därför måste den interna kontrollen och riskhanteringen omfatta hela kommunkoncernen.

Kommunens och kommunkoncernens risker kan indelas i till exempel strategiska risker, operativa risker, ekonomiska risker och egendomsrisker. Avtalsrisker är operativa risker som man noggrant bör förbereda sig på. Avtalsregistret ska vara uppdaterat, de ansvariga ska vara utsedda och uppföljningen av avtalen ska vara en del av det dagliga arbetet. En del av riskerna är interna risker i kommunen och kommunkoncernen och en del kommer alltså utifrån. Det finns risker i nästan all kommunal verksamhet. Riskhanteringen gäller alltså inte enbart kommunens ekonomi. Riskhanteringen bör beaktas redan i kommunstrategin när det fattas beslut om bland annat organiseringen av verksamheten.

Digitaliseringen av kommunens tjänster och verksamhet har gjort cybersäkerhet till ett viktigt delområde i kommunens riskhantering. Informationssäkerhets- och dataskyddsrisker bör beaktas som en del av kommunens riskhantering som helhet och som en del av hanteringen av strategiska och kvarstående risker. Det är också befogat att beakta arrangemangen för dataskydd och informationssäkerhet som en del av den interna kontrollen och att utnyttja internrevisionen för att utveckla dem.

Kommunstyrelsen ska i verksamhetsberättelsen redogöra för hur den interna kontrollen och den anknytande riskhanteringen har ordnats i kommunen, om brister i kontrollen har uppdagats under räkenskapsperioden och hur man har för avsikt att utveckla den interna kontrollen under den gällande ekonomiplaneperioden.



7 Styrningen av kommunkoncernen och dottersammanslutningarna

Kommunen kan grunda bolag, andelslag eller stiftelser som sköter kommunens uppgifter. Andra sammanslutningar som kan sköta kommunens uppgifter är samkommuner och föreningar. Kommunen kan också placera kapital i sammanslutningar som inte producerar egentliga kommunala tjänster, men på något annat sätt främjar kommunens mål, till exempel en ändring i näringsstrukturen eller tryggande av sysselsättningen inom kommunens eller den ekonomiska regionens område. Välfärdsområdesreformen ökade dottersammanslutningarnas betydelse i kommunkoncernernas totala ekonomi, då cirka hälften av primärkommunens inkomster och utgifter överfördes till välfärdsområdena. Därmed har en effektiv ägarstyrning blivit allt viktigare.

Kommunägda bolag verkar inom många olika områden. Figuren nedan visar hur kommunägda bolag fördelar sig på olika näringsgrenar mätt med omsättning.

7.1 Kommunkoncernen och koncernstyrning

Kommunen och dess dottersammanslutningar bildar en kommunkoncern. Också stiftelser där kommunen har bestämmande inflytande hör till kommunkoncernen. Dottersammanslutningar är sådana sammanslutningar där kommunen har bestämmande inflytande. Det bestämmande inflytandet kan basera sig på ägande som ger kommunen mer än hälften av rösträtten eller också kan det basera sig på avtal eller på rätt att utse eller avsätta sammanslutningens styrelse. Kommunen eller samkommunen kan ha bestämmande inflytande ensam eller tillsammans med sina dottersammanslutningar.

Fullmäktige styr verksamheten i kommunens dottersammanslutningar genom att sätta mål för dem i kommunens strategi och budget. I kommunstrategin ska ägarpolicyn beaktas. I ägarpolicyn fastställs i vilka sammanhang det är motiverat för kommunen att vara ägare och placerare och hurdana mål som sätts för ägandet. Ägarpolicyn anger riktlinjer för innehållet i ägarstyrningen och den konkretiseras i form av mål för koncernsammanslutningarna i kommunens strategi och budget. Ägarstyrningens uppgift är att säkerställa att de mål som satts för en sammanslutning beaktas i dess verksamhet. I kommunens verksamhetsberättelse ska kommunstyrelsen redogöra för hur målen för dottersammanslutningarna uppfyllts.

I sammansättningen av styrelserna för kommunens dottersammanslutningar ska man beakta att styrelsen behöver ha sådan sakkunskap om ekonomi och affärsverksamhet som verksamhetsområdet kräver. För ägaren är valet av sammanslutningens förvaltningsorgan i praktiken den viktigaste enskilda åtgärden, eftersom styrelsen ska uppfylla de mål och ambitioner som ägaren formulerat för sammanslutningen.

Ett viktigt redskap i styrningen av dottersammanslutningarna är koncerndirektivet, som godkänts av fullmäktige. Koncerndirektivet styr kommunens egna organ och tjänsteinnehavare som utövar

Tabell 6. De kommunägda företagens omsättning enligt näringsgren år 2022. Källa: Statistikcentralen, Företagsregistret.

Näringsgren[1)]	Omsättning (mn €)	Antal företag	Antal anställda[2)]	Resultat (mn €)
El-, gas- och värmeförsörjning, nedkylning	9 586	304	5 592	443
Fastighetsverksamhet	2 328	1436	3 103	55
Uthyrning, fastighetsservice, resetjänster och annan stödverksamhet	1 168	73	15 555	3
Transport och magasinering	704	59	2 200	-6
Vattenförsörjning; avloppsrening, avfallshantering och sanering	680	133	1 581	14
Vård och omsorg; social verksamhet	648	70	5 456	22
Information och kommunikation	601	33	2 889	7
Byggverksamhet	432	52	1 860	1
Utbildning	378	77	9 711	-6
Verksamhet inom juridik, ekonomi, vetenskap och teknik	255	109	1 848	2
Hotell- och restaurangverksamhet	246	36	3 957	-4
Kultur, idrott och fritid	136	115	2 321	0
Annan serviceverksamhet	86	31	959	-3
Utvinning av mineral + Tillverkning	38	5	124	2
Handel; reparation av motorfordon och motorcyklar	0	6	398	0
Näringsgrenar sammanlagt[3)]	**17 287**	**2 539**	**57 555**	**531**

1) Statistikcentralens Näringsgrensindelning (TOL 2008)
2) Antalet anställda har uppskattats på basis av lönesumman och anges som hela årsverken.
3) Alla kommunägda företag för vilka bokslutsuppgifter finns tillgängliga (2 539 företag).

tillsyn över dottersammanslutningarnas verksamhet. Koncerndirektivet kan också ge anvisningar av bestående natur till kommunens representanter i dottersammanslutningarnas bolagsstämmor eller andra organ.

Enligt 47 § i kommunallagen ska koncerndirektivet innehålla behövliga bestämmelser åtminstone om

1) planeringen och styrningen av kommunkoncernens ekonomi och investeringar,
2) ordnandet av koncernövervakningen, rapporteringen och riskhanteringen,
3) informationen och tryggad rätt för kommunens förtroendevalda att få upplysningar,
4) skyldigheten att inhämta kommunens åsikt före beslutsfattandet,
5) koncernens interna tjänster,
6) sammansättningen och utnämningen av styrelserna för kommunens dottersammanslutningar,
7) en god förvaltnings- och ledningspraxis i kommunens dottersammanslutningar.

Koncernledningen svarar för koncernstyrningen, dvs. ser till att ägarstyrningen genomförs i kommunkoncernen och att koncernövervakningen ordnas i enlighet med fullmäktiges beslut. Till koncernledningen hör kommunstyrelsen, kommundirektören eller borgmästaren samt andra organ och tjänsteinnehavare som fullmäktige fastställt i en instruktion.

Med ägarstyrning avses åtgärder genom vilka kommunen som ägare eller medlem aktivt medverkar i förvaltningen och verksamheten i ett bolag eller en annan sammanslutning. Åtgärderna kan gälla till exempel avtal om bolagsbildning, bestämmelser i bolagsordningen, andra avtal, personval, anvisningar till personer som företräder kommunen i olika sammanslutningar eller annat utövande av kommunens bestämmande inflytande. Genom ägarstyrningen ska det säkerställas att hela kommunkoncernens intresse beaktas i dottersammanslutningens verksamhet. Ägarstyrningen baserar sig på de principer som fullmäktige godkänt.

Kommunen bör säkerställa att kommunstrategin, budgeten, de ägarpolitiska riktlinjerna och eventuella ägarstrategier för enskilda sammanslutningar, koncerndirektivet och den övriga koncernstyrningen kopplas ihop till en helhet.

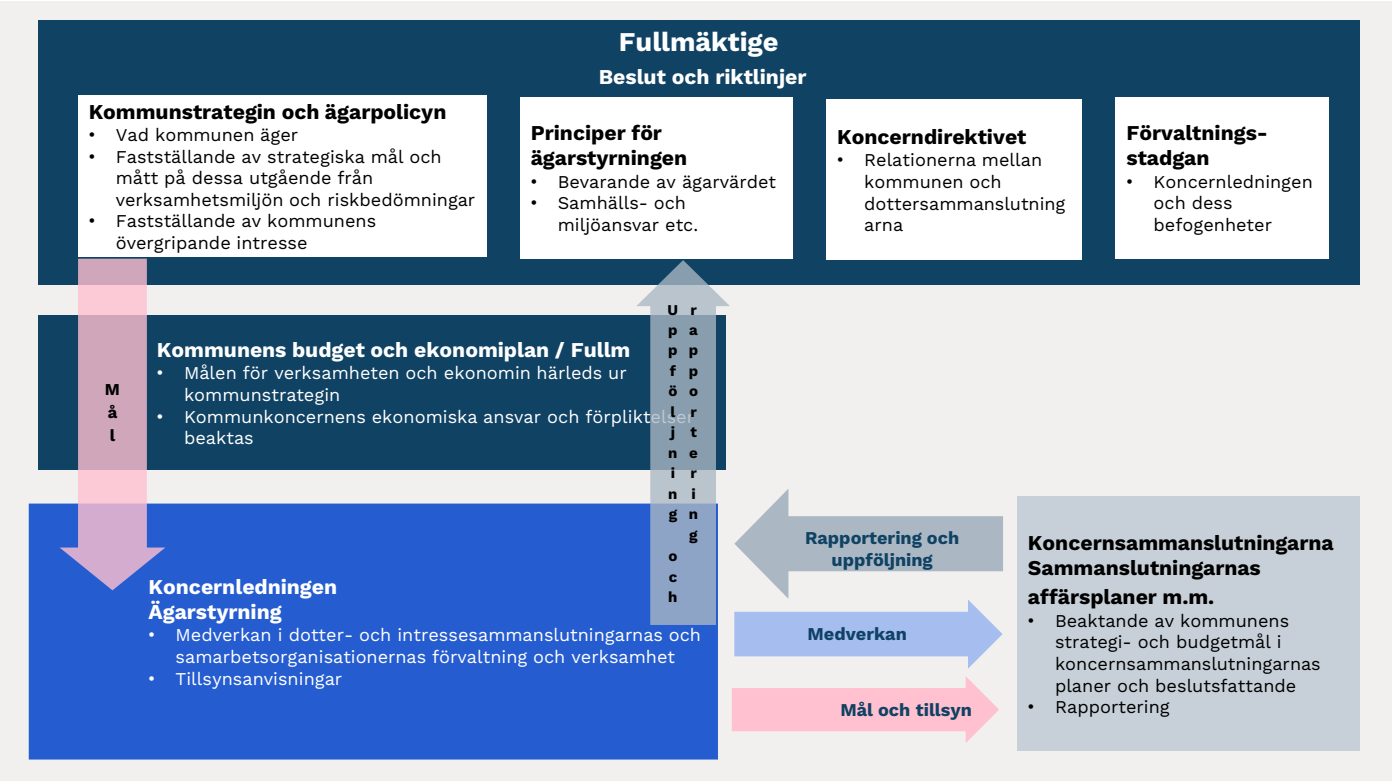
Metoderna för styrningen av och tillsynen över dottersammanslutningarna avviker från de administrativa styrmetoder som används vid styrningen av kommunens egen organisation. Bolagsrättsligt är koncerndirektivet inte bindande för dottersammanslutningarnas organ. Det blir bindande först då dottersammanslutningens behöriga organ, i allmänhet styrelsen, har godkänt koncerndirektivet som bindande för sammanslutningen. Också då verkar till exempel en styrelseledamot i ett dotteraktiebolag under ansvar enligt aktiebolagslagen och ska agera i enlighet med bolagets intressen. Bolagets intresse sammanfaller ändå med ägarens på samma sätt som i koncerner inom den privata sektorn. Enskilda bolag kan inte handla i strid mot koncernens helhetsintresse, och deras mål kan inte avvika från ägarens mål. Anvisningar

av kommunens koncernledning väger tungt som ställningstaganden av huvudägaren. Iakttagandet av koncernledningens anvisningar grundar sig på att dotterbolagets ledning ska ha modersammanslutningens förtroende.

Figuren nedan åskådliggör kommunens koncernstyrning.

7.2 Koncernbokslut

Den ekonomiska helhet som kommunen och dess dottersammanslutningar bildar beskrivs med hjälp av koncernbokslutet och dess noter samt de nyckeltal som beräknas utgående från koncernbokslutet. Koncernbokslutet beskriver resultatet av kommunkoncernens verksamhet och dess ekonomiska ställning som om koncernsammanslutningarna utgjorde en enda bokföringsskyldig. Med koncernbokslutet sammanställs förutom koncernsammanslutningarna också de samkommuner där kommunen eller samkommunen är medlem samt intressesammanslutningar. Koncernbokslutet ger en helhetsbild av kommunens verksamhet och ekonomi också när en betydande del av kommunens serviceproduktion och ansvar har överförts



Figur 16. Koncernstyrning i kommunkoncernen.

till dottersammanslutningar. Koncernbokslutsuppgifterna rapporteras årligen till Statskontoret.

Ett koncernbokslut ska upprättas om kommunen har en eller flera dottersammanslutningar. En kommun eller samkommun som inte har dottersammanslutningar ska upprätta ett koncernbokslut om kommunen eller samkommunen är medlem i en samkommun eller en affärsverkssamkommun. Koncernbokslutet innehåller en koncernbalansräkning, en koncernresultaträkning, en koncernfinansieringsanalys och noter till dem.

Koncernresultaträkningen utvisar i vilken mån kommunkoncernens interna finansiering räcker till och det ekonomiska resultatet för verksamheten. Koncernbalansräkningen utvisar kommunkoncernens ekonomiska ställning. Av den framgår koncernens tillgångar och skulder. Med koncernfinansieringsanalys avses en kalkyl över kommunens och dottersammanslutningarnas kassaflöden. Finansieringsanalysen beskriver koncernens anskaffning och användning av medel under räkenskapsperioden. Koncernbokslutet har fått större betydelse efter revideringen av kommunallagen 2015, då kriskommunskriterierna började tillämpas på koncernnivå. Ett utvärderingsförfarande kan numera inledas i en kommun också på basis av nyckeltal för koncernen. (Läs mer i avsnitt 5.3)

Koncernbokslutet är ett styrmedel för kommunkoncernen. Dess syfte är att ge information till kommunens och dottersammanslutningarnas olika intressentgrupper. Koncernbokslutet gör det också möjligt att göra jämförelser mellan kommuner genom att eliminera de effekter som olika organisationsmodeller har på det ekonomiska resultatet och den finansiella ställningen för kommunorganisationen som helhet. Dessutom eliminerar koncernbokslutet bokslutsarrangemang genom vilka kommunens lånestock har minskats och överförts till dottersammanslutningar eller arrangemang som syftar till att förbättra kommunens resultat genom bokföring av vinster från överlåtelser av egendom till en dottersammanslutning.

7.3 Koncernövervakning

Med koncernövervakning avses uppföljning, analys och rapportering av verksamhetsresultatet och den ekonomiska ställningen hos de dottersammanslutningar som koncernledningen ansvarar för. Det är koncernledningens uppgift att sörja för en aktiv styrning av dottersammanslutningarnas verksamhet, uppföljning av verksamheten och ekonomin samt bedömning av riskerna. I koncerndirektivet fastställs de uppgifter som dottersammanslutningarna ska rapportera till koncernledningen vid överenskomna tidpunkter. Dottersammanslutningens styrelse eller motsvarande organ svarar för sammanslutningens interna kontroll och riskhantering.

I verksamhetsberättelsen ska kommunstyrelsen redogöra för hur övervakningen av dottersammanslutningarna och den övriga koncernen har ordnats i kommunkoncernen. Av redogörelsen ska det framgå om brister i tillsynen har uppdagats under den pågående räkenskapsperioden och hur det är tänkt att koncerntillsynen ska utvecklas under den gällande ekonomiplaneperioden. Revisorn ska granska och ge ett utlåtande om huruvida den

interna kontrollen och riskhanteringen i kommunen och kommunkoncernen har ordnats som sig bör.

7.4 Kommunala aktiebolag

Ett kommunalt aktiebolag verkar i enlighet med aktiebolagslagen. Kommunallagen reglerar bolagets verksamhet i fråga om valet av kommunens representanter till bolagets förvaltning och fastställandet av bolagets verksamhetsområde. Lagen reglerar också delvis representanternas ansvar.

I ett aktiebolag har bolagsstämman den högsta beslutanderätten. Vid bolagsstämman utövar kommunernas representanter beslutanderätt i egenskap av aktieägare. Bolagets styrelse sörjer för bolagets förvaltning och för att dess verksamhet är ändamålsenligt organiserad. Verkställande direktören ansvarar för bolagets löpande förvaltning. Beslut som binder bolaget fattas i praktiken endast av bolagets organ, dvs. styrelsen och verkställande direktören. Kommunens beslutande organ kan inte fatta beslut som är juridiskt bindande för bolaget.

De beslut som fattas av bolagets förvaltningsorgan är inte offentliga. Det går inte heller att begära omprövning av besluten eller anföra kommunalbesvär över dem, även om bolaget ägs av en kommun. Bolagets styrelseledamöter och verkställande direktör har ett ekonomiskt ansvar enligt aktiebolagslagen för de beslut som styrelsen fattar.

Ett aktiebolag lämpar sig bäst för sådana sektorer där kommunerna i samarbete utövar avgiftsfinansierad verksamhet. En bolagisering av kommunens affärsverksamhet ska i första hand grunda sig på en effektivisering av verksamheten eller på lagstiftning. När en verksamhet bolagiseras ska kommunen eller samkommunen se till att bolaget huvudsakligen kan fungera utan ekonomiskt stöd från kommunen och att kommunen har tillräckliga möjligheter att styra verksamheten.

Bolagets verksamhetsområde och centrala mål fastställs i bolagsordningen. Genom delägar- och samarbetsavtal preciserar ägarna den uppgift som fastställts för bolaget i bolagsordningen.

7.5 Föreningar och stiftelser

Vissa kommunala uppgifter kan också skötas av föreningar eller stiftelser. En stiftelse är endast i undantagsfall lämplig som samarbetsform för kommunerna, eftersom dess beslutsfattande är mycket bundet. När kommunerna i samarbetssyfte bildar föreningar och stiftelser, blir kommunernas roll i huvudsak att beställa tjänster och finansiera investeringar. Någon egentlig ägarställning har kommunerna inte.

Ägarstyrningen sker i första hand genom kommunens koncerndirektiv, i bolag i synnerhet genom bolagsstämman. Det är också viktigt med särskilda avtal, till exempel årliga serviceavtal, och rapportering för att förtroendet mellan ägaren och producenten ska bestå och utvecklas.

8 Offentlig upphandling

Med offentlig upphandling avses köp av varor och tjänster med offentliga medel samt byggnadsentreprenader som inte utförs i egen regi. Upphandlingslagen omfattar offentlig upphandling för alla myndigheter och vissa enheter som är jämförbara med myndigheter. Upphandlande enheter inom kommunsektorn är kommunerna och samkommunerna, såsom samkommuner för utbildning. Kommunernas och samkommunernas affärsverk är också upphandlande enheter, eftersom de direkt hör till kommunernas organisation. Offentlig upphandling är bara ett sätt att tillhandahålla kommunala tjänster. Kommunerna beslutar själva om de ska köpa tjänster eller inte.

Reglerna om konkurrensutsättning av offentlig upphandling baserar sig på EU-direktiv. Bestämmelser på nationell nivå ingår i upphandlingslagen (lagen om offentlig upphandling och koncession 29.12.2016/1397) och för vissa sektorers del i försörjningslagen (lagen om upphandling och koncession inom sektorerna vatten, energi, transporter och posttjänster 29.12.2016/1398).

Bestämmelserna i upphandlingslagen täcker ändå bara en del av upphandlingsprocessen. Upphandlingslagstiftningen reglerar förfarandena i konkurrensutsättningen, men definierar inte innehållet i den vara, tjänst eller entreprenad som ska upphandlas. Definitionen av upphandlingens innehåll är en av de viktigaste faktorerna i upphandlingen, eftersom den ger leverantören en beskrivning av de kvalitetskrav och avtalsvillkor enligt vilka kommunen är beredd att upphandla en viss produkt eller tjänst. Utarbetandet av upphandlingskontraktet, de rättigheter och skyldigheter som följer av kontraktet och påföljderna av kontraktsbrott omfattas av rättshandlingslagen och avtalsrätten.

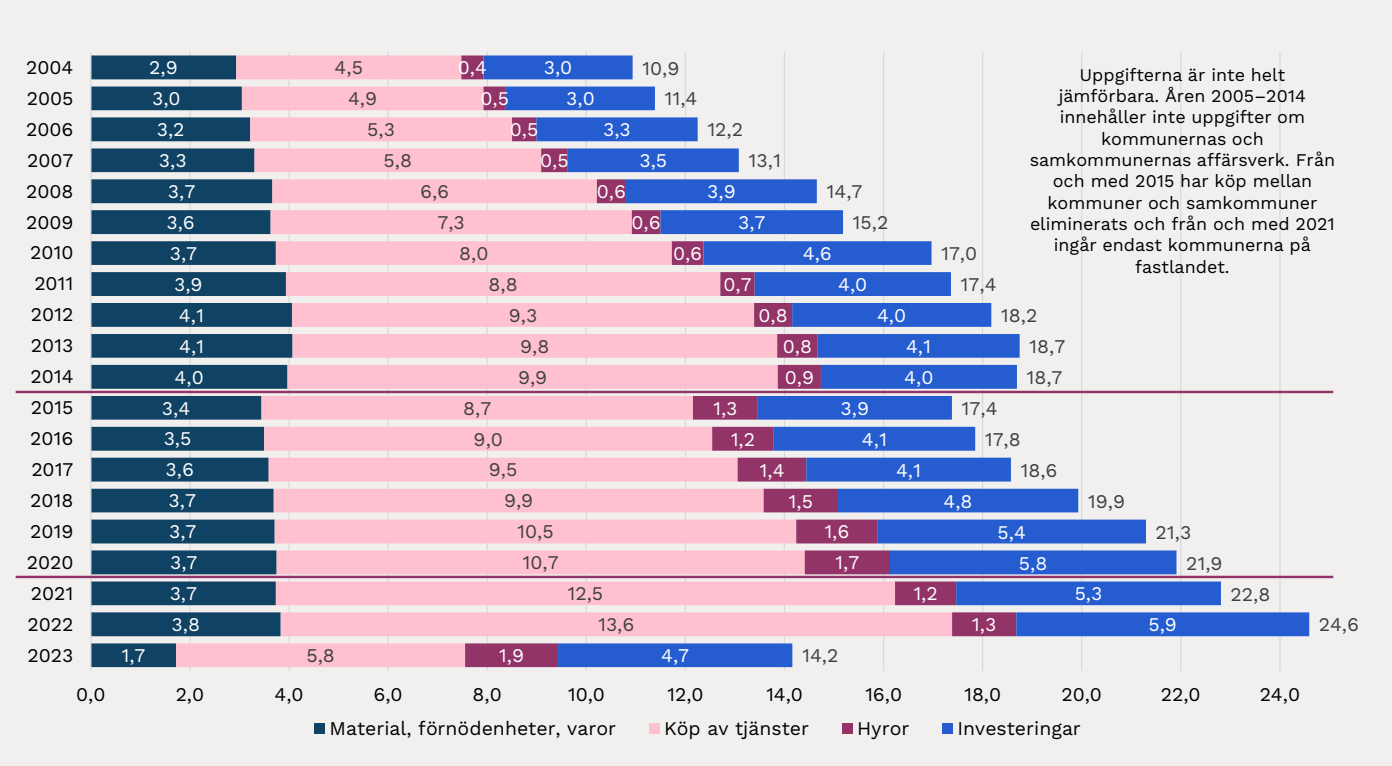
8.1 Upphandling en viktig del av den kommunala ekonomin

Syftet med lagstiftningen om offentlig upphandling är att effektivisera användningen av offentliga medel så att man med de begränsade tillgängliga resurserna kan upphandla varor och tjänster av bästa möjliga kvalitet. Lagstiftningen om offentlig upphandling avser att främja EU:s inre marknad och de mål i fördraget om Europeiska unionen som gäller fri rörlighet för varor, fritt tillhandahållande av tjänster och etableringsfrihet. Målen förverkligas genom öppen konkurrensutsättning och genom att anbudsgivare och leverantörer behandlas lika och utan diskriminering. Öppenhetsprincipen förutsätter att informationen om upphandlingen ges tillräckligt stor spridning, att uppgifter om upphandlingsförfarandet inte hemlighålls, att de som deltagit i anbudsförfarandet informeras om resultatet och att de handlingar som gäller upphandlingen i regel är offentliga.

Likabehandling och icke-diskriminering förutsätter att de anbudssökande och anbudsgivarna behandlas lika i alla skeden av anbudsförfarandet, obero-

ende av deras nationalitet eller etablering i någon medlemsstat eller på något område. Icke-diskriminering förutsätter också att anbudssökande och anbudsgivare från andra orter behandlas på samma sätt som anbudssökande från det egna området. Enligt proportionalitetsprincipen ska kraven i upphandlingsförfarandet stå i rätt proportion till de mål som eftersträvas. Kraven på anbudsförfrågans innehåll eller villkoren i anbudsförfarandet ska också stå i rätt proportion till upphandlingens art.

Upphandlingarna är en helhet med stor ekonomisk betydelse i kommunerna och samkommunerna. Koncentrationen på kärnverksamheter, tjänstemarknadernas utveckling, personalfrågor och ett ekonomiskt pressat läge har fått kommunerna och andra upphandlande enheter att avstå från att själva producera tjänster och i stället lägga ut dem på aktörer utanför den egna organisationen. Ur näringslivets perspektiv innebär den ökade konkurrensutsättningen av tjänster att den offentliga marknaden öppnas för privata serviceproducenter.



Figur 17. Kommunernas och samkommunernas externa upphandlingar år 2000–2023, md euro. Källa: 2004–2020 Statistikcentralen, 2021–2023 Statskontoret, kommunerna på fastlandet.

8.2 De strategiska riktlinjerna styr också upphandlingarna

Kommunerna har i samband med praktiska kommunalpolitiska avgöranden rätt att bestämma på vilket sätt de tjänster de behöver ska produceras, dvs. vilka tjänster kommunen tillhandahåller i egen regi eller i samarbete med andra kommuner och vilka tjänster kommunen köper på den fria marknaden. Med upphandlingsstrategiska riktlinjer avses i regel kommunens eller någon annan upphandlande enhets allmänna principer för upphandling av varor och tjänster eller entreprenader. Genom de upphandlingsstrategiska riktlinjerna, som borde utgöra en del av kommunens strategi, eftersträvas gemensamma spelregler för politiska beslutsfattare och dem som verkställer besluten.

Det är också viktigt att beslutsfattarna förbinder sig att följa de uppsatta målen, så att besluten verkställs genom konsekventa åtgärder.

Riktlinjerna underlättar arbetet för kommunens operativa upphandlingsorganisation i den dagliga upphandlingsverksamheten. De strategiska riktlinjerna kan till exempel ange hurdana värderingar kommunen understryker i sin upphandling: ska man exempelvis prioritera miljöaspekter eller sociala kriterier såsom sysselsättning eller etiska produktionsprocesser vid upphandling av varor? Vid upphandling av tjänster är det strategiska tänkandet särskilt viktigt, eftersom nästan varje kommun måste fundera på hur kommunen ska kunna trygga tillräckliga tjänster av god kvalitet för alla kommuninvånare. Viktiga frågor som gäller



Figur 18. Avsikterna i den nationella strategin för offentliga upphandlingar. Källa: Statsrådet

enskilda tjänster är vilken kvalitet som önskas och till vilket pris.

I kommunens strategiska planering kan man också beakta riktlinjerna i den nationella strategin för offentlig upphandling, som blev klar 2020. I dess åtta avsikter formuleras riktlinjer för upphandlingen i hela Finland. Avsikterna innehåller bl.a. riktlinjer för strategisk och kunskapsbaserad ledning av upphandlingar, upphandlingsfärdigheter, olika typer av hållbarhet samt främjande av innovationer. Till exempel då det gäller ekonomisk hållbarhet kan de strategiska riktlinjerna i kommunerna handla om att aktivt bekämpa grå ekonomi och ekonomisk brottslighet samt karteller som en del av upphandlingsprocesserna. Viktigt för kommunens livskraft är också att öka konkurrensen och antalet anbud i den offentliga upphandlingen.

8.3 Organiseringen av och resurserna för upphandlingen

Trots att upphandlingarna står för betydande belopp i kommunernas ekonomi, innehåller upphandlingslagen inga bindande bestämmelser eller rekommendationer om hur kommunerna och samkommunerna ska organisera upphandlingen. Myndigheternas exakta befogenheter i upphandlingsfrågor bestäms i enlighet med kommunallagen genom förvaltningsstadgan, på samma sätt som när det gäller organiseringen av kommunens förvaltning överlag. Enligt kommunallagen godkänner fullmäktige en förvaltningsstadga för organiseringen av förvaltningen. I praktiken har upphandlingsbefogenheterna i allmänhet överförts till den nämnd, direktion eller något annat organ som ansvarar för sektorn i fråga eller till underställda tjänsteinnehavare som har en central position i upphandlingsverksamheten. Till exempel har en tjänsteinnehavares befogenheter kunnat fastställas i detalj i en instruktion eller också har befogenheterna getts en nämnd som har rätt att genom eget beslut överföra befogenheterna till underställda tjänsteinnehavare eller något annat organ. Ofta har upphandlingsbefogenheterna för en tjänsteinnehavare eller en direktion begränsats till ett visst belopp.

Enligt upphandlingslagen ska de upphandlande enheterna ordna sin upphandling så att den kan genomföras på ett ekonomiskt och systematiskt sätt och i form av ändamålsenliga helheter. Med ordnande av upphandlingen avses de upphandlande enheternas strategiska planering av hur upphandlingen ska genomföras. Planerna kan gälla till exempel organiseringen av upphandlingsverksamheten och sätten att genomföra upphandlingen. Det finns anledning för kommunen att utreda sina upphandlingsvolymer i euro. I samband med kartläggningen är det också bra att fastställa hur kritiska upphandlingarna är och deras risknivå. Ju mer kritisk en upphandlingshelhet är och ju större risker den innebär, desto större vikt bör kommunen fästa vid genomförandet och övervakningen av upphandlingen.

När upphandlingsvolymen ökar i euro bör kommunen också se till att det finns tillräckligt med yrkeskunnig personal som kan sköta upphandlingen. Med hjälp av upphandlingsexperter kan upphandlingen skötas på ett professionellt och verkningsfullt sätt.

Den upphandlande enheten får inte använda anbudsförfarande för att sondera den rådande prisnivån på marknaden utan att ha för avsikt eller beredskap att genomföra upphandlingen. Den upphandlande enheten är skyldig att se till att det finns tillräckligt med tillgängliga anslag för upphandlingen. Konkurrensutsättning bör inte inledas förrän man åtminstone i stora drag har utrett de alternativ som står till buds och prisnivån. Den upphandlande enheten har skäl att följa hur marknaden och prisnivån utvecklas. Produktifiering av den egna verksamheten gör det också lättare att jämföra kostnaderna för den egna verksamheten med kostnadsnivån på marknaden.

8.4 Upphandlingslagens tillämpningsområde

När det är fråga om en upphandlande enhet enligt upphandlingslagen är i princip all upphandling av varor eller tjänster eller byggentreprenader som inte sköts i form av eget arbete offentlig upphandling som ska konkurrensutsättas med iakttagande av procedurbestämmelserna i upphandlingslagen. I upphandlingslagen finns det ändå många undantag från tillämpningen.

Betydelsefullt för ekonomin är att upphandlingslagen inte tillämpas på finansiella tjänster i samband med emission, förvärv, försäljning eller överlåtelse av värdepapper eller andra finansiella instrument. Lagen tillämpas inte heller på anskaffning av pengar eller kapital. I praktiken innebär det att till exempel kommunernas lånefinansiering och placeringsverksamhet inte omfattas av upphandlingslagen. Det betyder ändå inte att det inte skulle löna sig att konkurrensutsätta också dessa tjänster i tillräcklig utsträckning.

Normala bank- och försäkringstjänster omfattas av upphandlingslagen. Leasingfinansiering ska enligt upphandlingslagen konkurrensutsättas när den direkt anknyter till förvärv av en vara eller tillgång. I övrigt anses leasingfinansieringen stå utanför lagens tillämpningsområde.

Upphandlingslagen tillämpas inte på förvärv, hyra eller arrende av mark, befintliga byggnader eller annan fast egendom.

Upphandlingshelheter som omfattas av upphandlingslagen regleras på tre nivåer. Man kan tala om upphandling som överstiger EU-tröskelvärdet, upphandling som överstiger det nationella tröskelvärdet och upphandling som understiger det nationella tröskelvärdet (så kallade små upphandlingar). Sedan 1.1.2024 är EU-tröskelvärdet för kommunernas upphandlande enheter 221 000 euro vid upphandling av varor och tjänster och 5 538 000 euro vid byggentreprenader. EU-kommissionen fastställer EU-tröskelvärdena vartannat år.

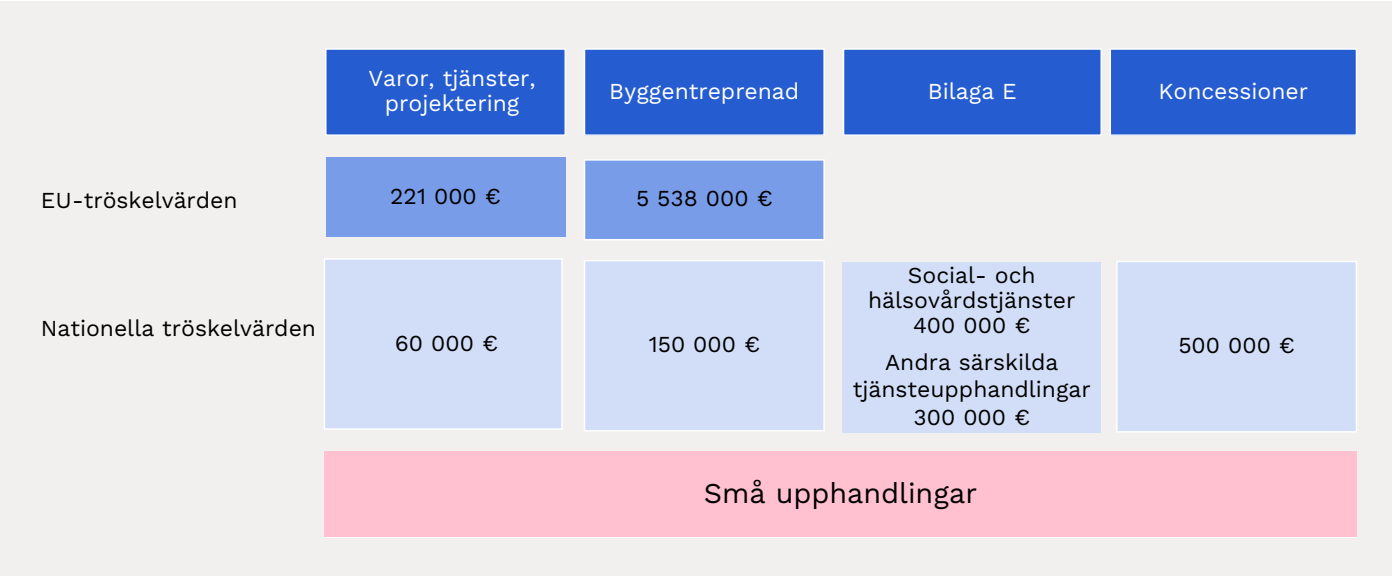
Det nationella tröskelvärdet är 60 000 euro vid upphandling av varor och tjänster och 150 000 euro vid byggentreprenader. Tröskelvärdet för upphandling av social- och hälsovårdstjänster är 400 000 euro och tröskelvärdet för upphandling av särskilda tjänster är 300 000 euro. På nationella upphandlingar av social- och hälsovårdstjänster samt andra särskilda tjänsteupphandlingar tillämpas flexiblare förfaranden enligt upphandlingslagen.

Tröskelvärdet för koncessioner är 500 000 euro. Koncessionerna kan vara koncessioner för tjänster



eller byggkoncessioner. Koncessionerna konkurrensutsätts i enlighet med procedurbestämmelserna i 13 kap. i upphandlingslagen.

Så kallade små upphandlingar som understiger de nationella tröskelvärdena hör i regel inte till upphandlingslagens tillämpningsområde. På dessa upphandlingar tillämpas den upphandlande enhetens egna anvisningar och föreskrifter. De allmänna principerna i fördraget om Europeiska unionen, såsom icke-diskriminering, proportionalitet och öppenhet, ska iakttas vid små upphandlingar när upphandlingen kan ha ett gränsöverskridande intresse, dvs. anbudsgivare från andra medlemsstater skulle kunna vara intresserade av att delta i upphandlingen. Eftersom upphandlingslagen och dess förfaranden inte behöver tillämpas, är det inte obligatoriskt att annonsera offentligt om upphandlingen. Beslut om små upphandlingar kan inte heller överklagas hos Marknadsdomstolen. Det finns skäl att genomföra små upphandlingar i form av så ändamålsenliga helheter som möjligt och eftersträva ett kostnadseffektivt, flexibelt och enkelt upphandlingsförfarande. På små upphandlingar tillämpas kommunens egna upphandlingsanvisningar. I upphandlingsanvisningarna är det också befogat att fastställa kommunens egna gränser för små upphandlingar, dvs. ett eget tröskelvärde för upphandlingar som det är befogat att konkurrensutsätta lätt.



Figur 19. Tröskelvärden och förfaranden enligt upphandlingslagen.

Den upphandlande enheten kan också utföra upphandlingen hos en anknuten enhet (s.k. in-house-upphandling). Då omfattas upphandlingen inte av upphandlingslagstiftningen, utan situationen kan jämföras med eget arbete. Med anknuten enhet avses en enhet som är formellt fristående från den upphandlande enheten och självständig med tanke på beslutsfattandet och som den upphandlande enheten utövar ett bestämmande inflytande över. Det kan till exempel vara fråga om ett aktiebolag. En anknuten enhet får bedriva kommersiell verksamhet på marknaden endast i mycket begränsad skala och kan i praktiken inte ha privata aktieägare. Bestämmelser om förutsättningarna för upphandling hos anknutna enheter finns i 15 § i upphandlingslagen.

Kommunerna har möjlighet att genomföra upphandlingar också i samarbete med andra upphandlande enheter (kommuner, staten, församlingar). En möjlighet är att utnyttja en inköpscentral vid konkurrensutsättningen av upphandlingar. I Finland finns det många regionala inköpscentraler samt den riksomfattande inköpscentralen Hansel Ab, som genomför gemensamma upphandlingar för staten, kommunerna och församlingarna. Kommunerna kan själva besluta vilka helheter det lönar sig att upphandla gemensamt. Sådana helheter är i allmänhet åtminstone helheter där det finns en nationell eller europeisk marknad.

8.5 Upphandlingsprocessens olika skeden

Processen för offentlig upphandling kan beskrivas genom de olika skedena. Det är viktigt att förstå de olika skedena i processen för att beslut ska kunna fattas vid rätt tidpunkt. Vid EU-upphandling, som är strängt reglerad, kan processen vara en annan än vid mindre strängt reglerad upphandling som överstiger de nationella tröskelvärdena.

a) Upphandlingsstrategi och upphandlingsanvisningar

Kommunerna bör utarbeta egna upphandlingsstrategiska riktlinjer för de principer och aspekter som ska beaktas vid upphandling. Det är också bra att utarbeta egna upphandlingsanvisningar och informera leverantörerna om dem.

b) Kartläggning av upphandlingsbehovet, planering och tidsplan för upphandlingen

Kommunen bör på förhand utreda olika upphandlingsbehov och helheter, skissera upp en ungefärlig tidsplan för konkurrensutsättningen (årsklocka) och i fråga om en enskild upphandling kartlägga alternativen på marknaden och fastställa de egenskaper som ska betonas i upphandlingen.

c) Val av upphandlingsförfarande

De vanligaste förfarandena är öppet och selektivt förfarande. I mer komplicerade upphandlingar kan även förhandlat förfarande tillämpas. Vid upprepad upphandling kan man använda ramavtal eller dynamiska inköpssystem. Om man vill skaffa sig en helt ny lösning eller främja uppkomsten av innovationer som en del av upphandlingen, kan man använda innovationspartnerskap. Bestämmelser om villkoren för tillämpning av de olika förfarandena finns i upphandlingslagen.

d) Utarbetande av anbudsförfrågan

Anbudsförfrågan är det viktigaste dokumentet vid upphandling. I anbudsförfrågan preciseras vad den upphandlande enheten önskar köpa och vilka egenskaper eller vilken kvalitet som fordras. Minimikraven på innehållet i anbudsförfrågan anges i lagen. Vid EU-upphandling ska anbudsförfrågan vara öppen och elektroniskt fritt tillgänglig då upphandlingsannonsen publiceras.

e) Publicering av upphandlingsannons

Den upphandlande enheten ska lägga ut en annons om kommande upphandlingar i det elektroniska systemet HILMA. Att inte publicera någon annons är ett procedurfel som strider mot upphandlingslagen.

f) Mottagande och öppnande av anbud

Anbuden ska ha kommit in till den upphandlande enheten inom utsatt tid. Anbuden öppnas samtidigt och de är konfidentiella tills ett upphandlingsbeslut har fattats. Vid EU-upphandling ska anbuden lämnas in elektroniskt.

g) Preliminär kontroll av anbudsgivarnas lämplighet

Lämplighetskraven gäller anbudsgivarens förmåga att leverera föremålet för upphandlingen. Vid EU-upphandling kontrolleras att den som tilldelas kontraktet uppfyller lämplighetsvillkoren. Preliminärt kontrolleras lämpligheten med hjälp av ESPD-dokumentet.

h) Jämförelse av anbud
De anbud som godkänns för jämförelse bör uppfylla alla de minimikrav som ställts i anbudsbegäran. Bland anbuden väljs det som är totalekonomiskt mest fördelaktigt. Den totalekonomiska fördelaktigheten kan basera sig på det lägsta priset, de lägsta kostnaderna eller det bästa förhållandet mellan pris och kvalitet. Om den upphandlande enheten använder lägsta pris som grund vid EU-upphandling som gäller något annat än varor, ska detta motiveras.

i) Upphandlingsbeslut och delgivning av beslutet
Den upphandlande enheten ska fatta ett skriftligt beslut om upphandlingen. Beslutet ska motiveras i enlighet med upphandlingslagen. I beslutsskedet kan kriterierna för konkurrensutsättningen inte längre ändras, utan valet måste göras utifrån de fastställda kriterierna. Beslutet ska delges anbudsgivarna.

j) Tid för ändringssökande
Ändring i ett upphandlingsbeslut kan sökas genom en upphandlingsrättelse eller genom besvär hos Marknadsdomstolen. För anbudsgivarna är tiden för sökande av ändring 14 dagar från delfåendet av beslutet.

k) Underteckning av upphandlingskontraktet
Ett upphandlingskontrakt uppstår först när ett skriftligt kontrakt undertecknats. Vid upphandlingar som överstiger EU-tröskelvärdena kan upphandlingskontraktet undertecknas tidigast 14 dagar efter delfåendet av beslutet.

l) Annons i efterhand
Vid upphandlingar som överstiger EU-tröskelvärdena ska en annons i efterhand publiceras inom 48 dagar efter att upphandlingskontraktet har undertecknats.

m) Kontraktsperioden
I upphandlingsprocessen eftersträvas en fungerande kontraktsperiod. Kontraktsperiodens längd har angetts i anbudsbegäran. Kontrakten kan vara tidsbegränsade eller gälla tills vidare. Möjligheterna att ändra ett upphandlingskontrakt under kontraktsperioden begränsas av 136 § i upphandlingslagen.

n) Övervakning av kontraktet och insamling av respons
Under kontraktsperioden ska verksamheten övervakas och vid behov ska skriftliga reklamationer göras. Det är bra att samla in respons om verksamheten under kontraktsperioden till exempel i datasystem. Det är viktigt att responsen sparas i skriftlig form.

o) Beredningen av en ny upphandling
Vid beredningen av en ny upphandling är det bra att gå igenom responsen under den tidigare kontraktsperioden för att se om man kan dra lärdom av den inför följande period.

8.6 Sökande av ändring i upphandlingsförfarandet och övervakning av kontraktet

En anbudsgivare kan söka ändring i ett upphandlingsbeslut av en upphandlande enhet genom besvär hos Marknadsdomstolen eller genom ett skriftligt yrkande på upphandlingsrättelse som riktas till den upphandlande enheten. Upphandlingsrättelse kan också göras vid små upphandlingar som inte i övrigt omfattas av upphandlingslagen. Besvär kan anföras eller upphandlingsrättelse yrkas av en part. Som part betraktas under vissa förutsättningar också ett företag inom branschen som inte har deltagit i anbudsförfarandet. Om Marknadsdomstolen anser att upphandlingsförfarandet varit felaktigt, kan domstolen upphäva den upphandlande enhetens beslut helt eller delvis och ålägga enheten att korrigera det felaktiga förfarandet.

Den upphandlande enheten bör övervaka att villkoren i upphandlingskontraktet följs under hela kontraktsperioden. Varje upphandlande enhet måste överväga hur övervakningen av upphandlingskontrakten ska genomföras rent administrativt. Det är bra att i kontrakten ange de kontaktpersoner som ansvarar för kontraktet och som har huvudansvaret för övervakningen av det. Om det under kontraktsperioden förekommer verksamhet som avviker från kontraktsvillkoren finns det skäl för parterna att reklamera dessa. Reklamationerna bör helst göras skriftligt. Med tanke på kraven på en god förvaltning bör kommunerna och samkommunerna säkerställa att upphandlingsverksamheten har organiserats som sig bör också i fråga om uppföljningen av kontrakten och övervakningen av leveranserna.



9 Kommunens finansförvaltning och kapitalanskaffning

Kommunens finansförvaltning har till uppgift att upprätthålla likviditeten, sköta betalningsrörelsen, lånefinansieringen och övrig finansiering genom skuldsättning samt placera likvida medel. I budgeten beslutar fullmäktige om upplåning, utlåning och långfristiga placeringar. Fullmäktige kan också överföra upplåningsbefogenheter till direktionen för ett affärsverk.

Fullmäktige beslutar likaså om principerna för finansierings- och placeringsverksamheten och skötseln av tillgångarna. I övrigt svarar kommunstyrelsen för kommunens finansförvaltning. För de praktiska åtgärderna svarar ekonomidirektören eller någon annan tjänsteinnehavare med ansvar för finansförvaltningen.

9.1 Likviditet och placeringsverksamhet

9.1.1 Likviditeten

Finansieringen behöver planeras eftersom utgifter och inkomster realiseras vid olika tidpunkter. I vilken mån kommunens finansiering räcker till för utgifterna på årsnivå framgår av finansieringsanalysen, som upprättas i samband med budgeten och bokslutet.

Med likviditetsplan avses en plan där utgifterna och inkomsterna i budgeten periodiseras på månader. Likviditetsplanen uppdateras kontinuerligt på basis av utfallet under de föregående månaderna.

I kassabudgeteringen förutses dag för dag inbetalningar till och utbetalningar från kommunens kassa. Behovet av likviditetsplanering och kassabudgetering begränsar sig inte endast till att säkerställa likviditeten. Man måste också kunna förutse storleken på eventuella kassaöverskott och när de infaller, så att man får en så god avkastning på dem som möjligt. För att få avkastning på sina placerade medel måste kommunen regelbundet bedöma ränteläget, huruvida den förväntade avkastningen på placeringar uppnås och vilka möjligheter kommunen har att öka avkastningen på sina placeringar genom att byta placeringsinstrument eller ändra placeringarnas löptider eller räntegrunderna.

I allmänhet är kommunens likviditet tillräcklig om kommunen har likvida medel som motsvarar 10–15 dagars kassautgifter. Investeringarnas betalningsposter kan temporärt förutsätta en större kassareserv än så. Kommunerna har i genomsnitt likvida medel för cirka en månads kassautgifter.

Om likviditeten endast räcker till för några dagar har kommunen kassakris. Kommunen bör ha ett gällande program för kommuncertifikat (se avsnittet Kommunernas finansiella instrument) eller ett motsvarande arrangemang som i sista hand säkerställer att medlen räcker till för att betala fakturorna.

Digitaliseringen av ekonomiförvaltningen har en stor inverkan på likviditeten och skötseln av betalningsrörelsen. Syftet med digitaliseringen är att effektivisera rutinarbete och ha kontroll över kostnaderna. Ett centralt element i utvecklingen är att fakturor, kvitton och upphandlingsmeddelanden förmedlas mellan parterna i maskinläsbart format.

En väsentlig lag i det här sammanhanget är lagen om elektronisk fakturering hos upphandlande enheter och näringsidkare (e-fakturalagen), som baserar sig på ett EU-direktiv. Lagen gäller också kommunerna, eftersom de är upphandlande enheter. Fakturor som hänför sig till kontrakt inom offentliga upphandlingar och koncessioner måste kommunen kunna ta emot elektroniskt enligt den europeiska standarden.

Enligt lagen har upphandlande enheter och näringsidkare också rätt att på begäran få fakturor av andra upphandlande enheter och näringsidkare i elektroniskt format. Kommunen är alltså enligt lagen skyldig att ta emot elektroniska fakturor enligt standarden, men kan också bli ombedd att skicka sådana. Likaså kan kommunen själv be att få en standardenlig faktura av varu- eller tjänsteleverantörer.

Det är viktigt att ta lärdom av e-faktureringen när digitaliseringen utsträcks till kvitton, upphandlingsmeddelanden och den övriga ekonomiförvaltningen.

9.1.2 Placeringsverksamhet

Kommunernas placeringsverksamhet kan indelas i placeringar som stöder kommunens verksamhet och placeringar av likvida medel. Placeringar som stöder kommunens verksamhet är utlåning samt aktie- och andelskapitalplaceringar som syftar till att bidra med finansiering till sammanslutningar som bedriver verksamhet som anknyter till eller betjänar kommunens verksamhet, så att sammanslutningarna kan komma igång med sin verksamhet eller fortsätta med den. Målet för dessa placeringar är till exempel att stödja bostadsproduktionen, bidra till en ändring av näringsstrukturen eller trygga sysselsättningen i regionen eller på orten. Finansieringen gäller då i första hand investeringar. Enbart strävan efter vinst borde inte få vara motivet när kommunen gör placeringar som stöder kommunens verksamhet.

Vid placering av likvida medel är det däremot i första hand fråga om att placera medel som blir över efter att alla betalningar skötts. Likvida medel bör placeras på ett säkert och inkomstbringande sätt. Eftersom högre avkastning innebär större risk, behöver riskerna i fråga om placeringens värde och avkastning hanteras. Riskerna hanteras i allmänhet genom valet av placeringsobjekt, genom möjlighet att vid behov byta objekt och genom flexibla placeringstider.

Medlen placeras i regel i olika slags finansmarknadsinstrument, dvs. aktier, skuldebrev och fonder. Därför är det i allmänhet inte motiverat att binda medlen till långsiktiga bostads-, närings-, eller sysselsättningspolitiska mål. Att medlen placeras på ett säkert sätt innebär att placeringens pris- och kreditrisker begränsas så att det inte finns någon risk för att kapitalet går förlorat eller att risken är liten. Prisrisken kan vara betydande till exempel i börsaktier och aktiefondsandelar. En kreditrisk hänför sig däremot till olika låneinstrument och varierar enligt gäldenär och instrumentets natur. En ränterisk gäller för alla objekt vars värde eller avkastning baserar sig på ränta.

Fullmäktige bör besluta om principerna för placeringsverksamheten, såsom maximigränserna för användningen av placeringsinstrumenten och enligt vilka kriterier likvida medel kan bindas för längre tid än ett år. Till principerna hör också spridning. Spridningen kan förutom placeringsinstrumenten gälla till exempel placeringstiden, gäldenärerna, förfarandena vid placeringar (självständiga placeringar, fonder, kapitalförvaltning) och avtalspartner. Befogenheterna att fatta beslut om enskilda placeringar kan delegeras till kommunstyrelsen eller till en tjänsteinnehavare som ansvarar för placeringsverksamheten. Delegeringen måste ske genom bestämmelser i förvaltningsstadgan eller någon annan instruktion.



9.2 Finansmarknaden och kommunernas kapitalanskaffning

9.2.1 Finansmarknaden

På samma inhemska och internationella finansmarknad där likvida medel placeras tar kommunerna också upp lån och skaffar annan finansiering för sina investeringar. Detta kallas kapitalanskaffning.

På finansmarknaden bedöms kreditrisken, dvs. gäldenärens förmåga att betala sina skulder. På den internationella marknaden används som hjälpmedel vid bedömningen främst kreditbetygen från de amerikanska kreditvärderingsinstituten (Standard & Poor's, Moody's och Fitch). Kreditbetyget beskriver sannolikheten för att gäldenären ska bli insolvent. Det bästa kreditbetyget är AAA (utmärkt kreditvärdighet), medan kreditbetyg D anger att gäldenären är insolvent. Mellan dessa ytterligheter finns 20 nivåer av kreditvärdighet.

Många stater har haft kreditbetyget AAA och har därmed varit det minst riskabla alternativet för placerarna och finansiärerna. För de övriga gäldenärerna har kreditrisken och samtidigt priset på finansieringen ställts i relation till dessa stater. Olika faktorer, till exempel finanskrisen som började 2008 och Rysslands anfallskrig mot Ukraina 2022, har inneburit stora förändringar i den offentliga och den allmänna ekonomin och i det politiska klimatet. Dessa förändringar har i sin tur återspeglat sig på finansmarknaden, gäldenärernas situation och bedömningen av gäldenärerna. Förändringarna har påverkat många staters skuld-

sättning och kreditbetyg, vilket har gjort att finansiärerna varit tvungna att bedöma skuldsättningen och gäldenärerna mer kritiskt än tidigare.

9.2.2 Finska statens och kommunernas kreditbetyg

Finska staten har kreditbetyg från två kreditvärderingsinstitut: Standard & Poor's och Fitch. Hösten 2024 är Standard & Poor's kreditbetyg på näst högsta nivå (AA +), med stabila utsikter. Fitch ger samma kreditbetyg (AA+), men med negativa utsikter. Standard & Poor's anser att statens skuldhanteringsförmåga är stabil, medan Fitchs tilläggsdefinition däremot kan tolkas som en uppmaning till åtgärder för att stärka statens finanser.

Starka statsfinanser är en fördel också för kommunerna. Kreditvärderingsinstituten har gett Kommunfinans och Kommunernas garanticentral (se avsnittet Kommunfinans Abp och Kommunernas garanticentral) samma kreditbetyg som staten. Med tanke på kommunernas kapitalanskaffning är det viktigt att statens höga kreditbetyg tryggas under varje regering. Hit hör att trygga Kommunfinans ställning som lånefinansiär, inte bara för kommunerna utan också för den statsstödda sociala bostadsproduktionen.

Finland hör till euroområdet, vilket innebär att mer omfattande ekonomiska problem kan återspeglas på oss. Kreditvärderingsinstituten följer också dessa fenomen och deras verkningar. Åtgärderna under coronapandemin ökade skuldsättningen inom den offentliga sektorn kännbart. Dessa skulder tynger fortfarande också Finlands statsfinanser.

Om Finlands kreditbetyg sänks, kan det medföra ett tryck på framför allt priset på finansiering, men eventuellt också på tillgången till den. Kreditbetyget har betydelse också för kommunernas kostnader, eftersom kommunerna svarar för en stor del av finansieringen av den offentliga basservicen och de offentliga investeringarna.

9.2.3 Kommunfinans Abp och Kommunernas garanticentral

De finländska kommunerna har ordnat gemensam kapitalanskaffning genom Kommunfinans Abp och Kommunernas garanticentral, där de har bestämmande inflytande. Kommunernas garanticentral, där alla kommuner på fastlandet är medlemmar, garanterar Kommunfinans kapitalanskaffning på den internationella finansmarknaden, dvs. grunden för Kommunfinans utlåning.

En fungerande gemensam kapitalanskaffning förutsätter disciplin kommunerna emellan, tydliga ansvarsförhållanden, en enhetlig verksamhet, lagstiftning och bokföring, en låg skuldsättningsgrad och ett hållbart skatteunderlag. I medlemskapet i Kommunernas garanticentral begränsar sig den enskilda kommunens ansvar för den gemensamma kapitalanskaffningen dock till en andel som motsvarar kommunens andel av Finlands befolkning.

Överskuldsättning undviks också genom ett effektivt system för ingripande: om kommunens ekonomiska siffror försämras så att vissa gränsvärden överskrids, blir den föremål för Finansministeriets utvärderingsförfarande för kommuner som har en speciellt svår ekonomisk ställning. Tack vare de effektiva metoderna för

ingripande har det inte varit nödvändigt att styra eller begränsa kommunernas skuldsättning.

9.2.4 Kommunernas finansiella instrument

Det viktigaste instrumentet för kommunernas lånefinansiering är skuldebrevslån från ett finansiellt institut. Det arrangeras i praktiken i det berörda finansiella institutets balansräkning (och bokförs också i kommunens balansräkning), varvid man ofta talar om balanslån.

Framför allt de största städerna har i viss mån skaffat finansiering direkt från placerare på såväl den inhemska som den internationella obligationslånemarknaden. Motiveringarna har bland annat varit att finansieringen ska vara flexibel och finansieringskällorna mångsidiga. Användningen av dessa marknader har ökat så småningom.

Finansiering till kommunerna beviljas också av institutionella finansiella institut, såsom Europeiska investeringsbanken och Nordiska investeringsbanken samt inhemska och utländska affärsbanker.

För kommunerna är det viktigt att de kan genomföra nödvändiga långfristiga investeringar. Efter finanskrisen har de skärpta bestämmelserna och soliditetskraven dock i viss mån påverkat affärsbankernas konkurrenskraft och till exempel deras möjligheter att ordna sådana lån på rentav 20–30 år som skulle behövas. Under sådana förhållanden har en specifik aktör som Kommunfinans en viktig roll.

Ett kommuncertifikat är en kortfristig skuldförbindelse som har satts i omlopp av en kommun eller samkommun. Liksom obligationslån kommer finansieringen direkt från placerarna, i huvudsak via finansiella institut. Ett kommuncertifikat är ett enkelt sätt att skaffa kortfristig finansiering (1–365 dagar) och det är därför ett flexibelt instrument för likviditets- och kassahantering.

Användningen av kommuncertifikat förutsätter att ett särskilt kommuncertifikatsprogram, dvs. i praktiken en kreditlimit, ingås med ett finansiellt institut. Programmets belopp (det sammanlagda maximala nominella värdet av kommuncertifikat som är i omlopp samtidigt) kan avtalas enligt kommunens behov. För att utnyttja en effektiv prissättning lönar det sig att ingå ett kommuncertifikatsprogram med flera finansiella institut. Programmet är i regel avgiftsfritt.

Kommunerna har börjat utreda andra modeller för genomförande och finansiering än lånefinansiering. Lämpligheten med tanke på kommunens finansiering som helhet eller investeringsobjektet, kraven på kunnande och resurser samt konsekvenserna för kommunens ekonomi behöver utredas. Det lönar sig att samla erfarenheter av modellerna och deras avtalspraxis. Ny praxis bör införas kontrollerat, utan ökade risker eller höjda totalkostnader.

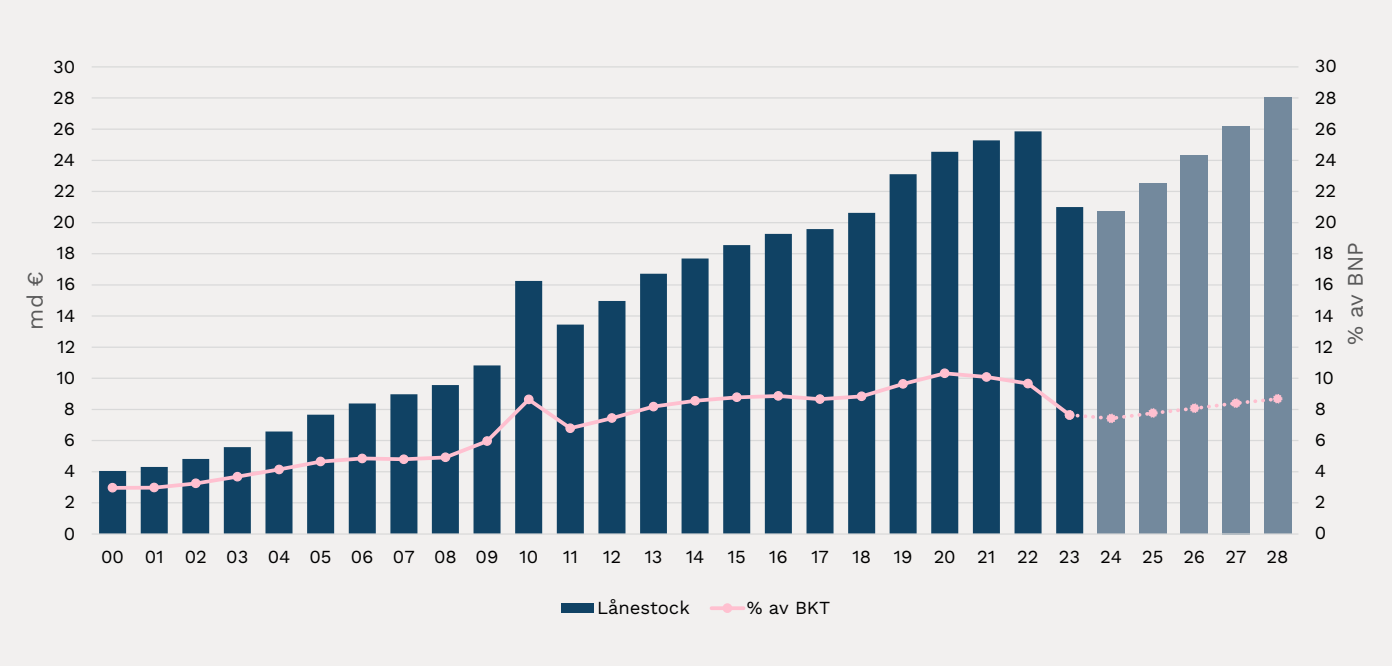
9.3 Kommunernas investeringar och skuldsättning

Kommunerna behöver ta lån för att finansiera sina investeringar och för att upprätthålla sin likviditet. I kommunernas och samkommunernas balansräkningar grupperas lånen i långfristiga och kortfristiga lån. Långfristiga lån tas i allmänhet för

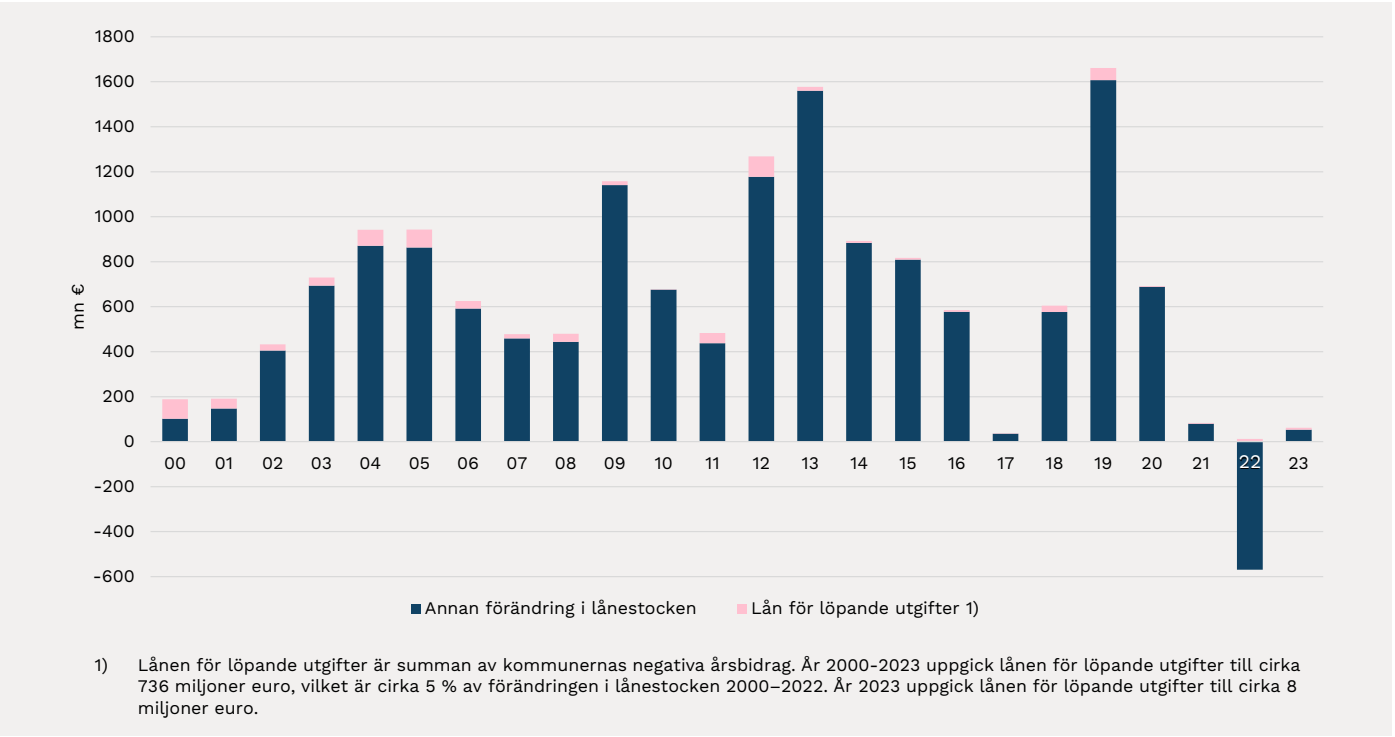
att finansiera investeringar och kortfristiga för att trygga likviditeten, men regeln är inte ovillkorlig. Om det till exempel behövs för investeringsarrangemangen eller om man vill följa ränteutvecklingen kan det vara fördelaktigt att tills vidare inte ta något långfristigt lån utan till en början finansiera investeringen med ett kortfristigt lån.

Under de senaste åren har omkring 7 procent av utgifterna inom den kommunala ekonomin finansierats med lånemedel. Kommunernas och samkommunernas sammanlagda lånestock uppgick i slutet av 2023 till omkring 21 miljarder euro. Lånen har använts nästan uteslutande för investeringar: under hela 2000-talet har bara cirka 5 procent av ökningen av lånestocken bestått av lån för löpande utgifter (se figur 21). Statens skuldsättning, som också hör till de offentliga finanserna, består i regel av lån för löpande utgifter (tas för överförings- och konsumtionsutgifter). Kommunernas och samkommunernas lånestock har en andel på cirka 9 procent av bruttonationalprodukten.

I skattefinansierad verksamhet finansieras investeringarna i första hand med internt tillförda medel. I planen för de offentliga finanserna beslutar fortfarande varje enskild kommunal aktör själv om sina investeringar. Kommunerna har begränsade möjligheter att påverka sina skatteinkomster och statsandelar. Alla kommuner strävar efter att



Figur 20. Lånestocken för kommunerna och samkommunerna på fastlandet. Källa: 2000–2020 Statistikcentralen, 2021–2023 Statskontoret, 2024–2028 FM, BKT FM.



1) Lånen för löpande utgifter är summan av kommunernas negativa årsbidrag. År 2000-2023 uppgick lånen för löpande utgifter till cirka 736 miljoner euro, vilket är cirka 5 % av förändringen i lånestocken 2000–2022. År 2023 uppgick lånen för löpande utgifter till cirka 8 miljoner euro.

Figur 21. Förändring i fastlandskommunernas lånestock 2000–2013, mn €. Källa: Statskontoret, Statistikcentralen.

utveckla det regionala näringslivet och genom det få en bättre ekonomi. Om utvecklingen är positiv ökar skatteinkomsterna, medan en negativ utveckling medför problem som i sin tur jämnas ut genom statsandelssystemet.

En viktigt faktor i det här sammanhanget är den gröna omställningen, som har en stor inverkan på kommunernas investeringsbehov och regionala utveckling. Bakgrunden till den gröna omställningen är ambitionen att bekämpa klimatförändringen. I den gröna omställningen eftersträvas en ekologiskt hållbar ekonomi baserad på koldioxidsnåla lösningar som främjar cirkulär ekonomi samt en hållbar användning av naturresurser. Energieffektivitet och övergång till icke-fossila bränslen är en del av den gröna omställningen. Åtgärderna gäller särskilt kommunens byggda miljö.

Investerings- och finansieringsbehov uppstår på tre sätt. Kommunerna utför själva ett omfattande och aktivt miljöarbete, men kan också delta i projekt för grön omställning tillsammans med det lokala eller regionala näringslivet. En tredje faktor är Europeiska unionens reglering, som har skapat många och omfattande skyldigheter för kommunerna att främja målen för den gröna omställningen.

Med tanke på den kommunala ekonomin och skuldsättningens utveckling bör alla investeringar och självfinansieringsandelen i dem bedömas kritiskt utgående från den kommande befolkningsutvecklingen och de framtida servicebehoven i kommunen och regionen. För kommunerna har det inte satts något lånetak, och investeringar i affärsverk och andra inkomstbringande investeringar finansieras ofta till betydande delar genom lån. Under de senaste åren har kommunernas finansieringsandel av investeringar som avskrivs ändå varit i genomsnitt cirka 70 procent. Ett av de viktigaste målen i kontrollen över skuldsättningen är att finansieringsandelen också i fortsättningen hålls på en hög nivå.

Det är viktigt att ha kontroll över helheten, särskilt i det mellankommunala samarbetet och i kommunkoncernen. Kommunerna har i betydande utsträckning överfört uppgifter på bolag som de äger. Det har medfört att en stor del av kommunsektorns låneåtaganden finns i kommunala bolag. Kommunkoncernernas lån är i snitt ungefär dubbelt så stora som primärkommunernas egna lån.

Från och med 2017 har ekonomibestämmelserna i kommunallagen gällt hela kommunkoncernen. Utöver andra indikatorer finns det behov av att bedöma skuldernas betydelse för den enskilda kommunen samt kommunens återbetalningsförmåga. Nyckeltal som används i denna bedömning är bland annat kommunens soliditetsgrad och kalkylerade låneskötselbidrag. Man måste ändå beakta att den slutliga gäldenären ofta är ett affärsverk eller bolag vars ekonomiska resultat påverkar hela kommunkoncernens återbetalningsförmåga.

9.4 Hantering av finansieringsrisker

När finansmarknaden förändras och kommunerna erbjuds allt mångsidigare finansieringstjänster och finansieringsinstrument, är det allt viktigare att bli medveten om riskerna och att kunna förutse och hantera dem. Fullmäktige borde till exempel ta ställning till vilken typ av finansieringsstruktur kommunen eftersträvar, hurdana finansierings- och derivatinstrument som kan användas och hurdana risker som kan godkännas. Skötseln av kommunens tillgångar samt finansierings- och placeringsverksamheten borde i sin helhet utgå från kommunstrategin och bidra till att målen i den uppnås.

Riskerna och risktoleransen varierar från kommun till kommun. Riskerna blir ett problem om de gör det svårare att nå de ekonomiska målen och om de försämrar kommuninvånarnas ställning på grund av högre kostnader eller mindre intäkter. Kommunen behöver ändå inte aktivt skydda sig mot alla risker.

Riskhanteringen börjar med att man kartlägger riskerna och fastställer vilka risker som kan bäras och vilka som bör undvikas. Målet är framför allt att minimera de risker som bör undvikas, och det måste göras på ett sätt som inte medför nya risker. Finansieringsrisker kan hanteras och begränsas genom den praxis som tillämpas, men det finns också hjälpmedel för ändamålet, bland annat derivat.

Derivat gör det möjligt att skilja åt lånefinansieringen och riskhanteringen. Exempel: lån tas hos en utvald finansiär, men ränterisken hanteras

Finansieringsrisker – begrepp:

Ränterisk: Den största risken i finansförvaltningen: gäller alla låne-, placerings- och likviditetsbeslut samt avtal där en räntefaktor ingår. Kan delas in i kassaflödesrisk i samband med rörlig ränta (betalningsposterna ändras när räntan ändras) och prisrisk i samband med fast (långfristig) ränta (den bundna räntesatsen är ofördelaktig i förhållande till rådande marknadssituation). Ju längre kontraktet gäller, desto större är risken.

Likviditetsrisk: ”Pengarna i kassan räcker inte till för betalningarna”. Kan också betyda att man inte kan avstå från ett finansieringsinstrument vid den tidpunkt eller på de villkor som eftersträvas.

Kredit-/motpartsrisk: Avtalsparten klarar inte av sina betalnings- eller andra skyldigheter.

Återfinansieringsrisk: Återfinansiering av lån som förfaller till betalning lyckas inte eller genomförs på sämre villkor än tidigare. En stor del av lånen återfinansieras då lånetiden löper ut – för återfinansieringsrisken ska kunna hanteras borde lånen löpa ut vid olika tidpunkter.

Placeringsrisker: Marknads-, pris-, ränte-, likviditets- och kreditrisker.

Råvarurisker: Köp av råvaror som prissätts på marknaden och vars prisfluktuationer inte kan skjutas upp.

Allmänna risker inom finansförvaltningen är dessutom bland annat person-, avtals-, system- och timingrisker.

genom ett särskilt derivatkontrakt och eventuellt rentav med en annan part. Eftersom derivat är separata avtal, måste man utreda eventuella nya risker och dokumentera dem. En sådan risk kan till exempel vara en motpartsrisk, dvs. en ny avtalspart, eller villkoren för att i förtid avyttra derivatkontraktet.

Derivat är dock inte den enda metoden. För att finansieringsriskerna ska kunna fastställas och hanteras behöver man gå igenom hela finansförvaltningen. Redan genom att till exempel se över praxis kan man hantera och begränsa risker. Det är också bra att komma ihåg att de åtgärder som vidtas i säkringssyfte genomförs med de uppgifter som finns att tillgå vid tidpunkten för beslutsfattandet. Man bör alltså inte eftersträva en ”absolut korrekt lösning”, utan en så ändamålsenlig prognostisering som möjligt av konsekvenserna och kassaflödena.

Det är viktigt att klarlägga eventuella långsiktiga villkor i olika avtal och ansvarsfördelningen mellan parterna under hela avtalstiden. Det finns skäl att jämföra alla finansierings- och riskhanteringsåtgärder – inte enbart sinsemellan utan också i relation till situationen i kommunen. På så sätt kan man försäkra sig om att åtgärden motsvarar målen.

I finansförvaltningen och riskhanteringen betonas kommunernas eget kunnande. Det finns anledning att upprätthålla och utveckla detta kunnande genom att samla information, synpunkter och jämförelser från många olika håll. Lösningarna bör dock alltid utgå från kommunens egna förhållanden.

10 Utvärdering av produktiviteten, resultaten och effekterna

Den kommunala ekonomin har av tradition setts som en balansekonomi där allt är bra så länge inte utgifterna överstiger inkomsterna. Med tanke på den ekonomiska hållbarheten och välfärden finns det ändå skäl att vidga perspektivet. Vad har vi uppnått med de resurser vi använt?

Produktiviteten och resultaten behöver förbättras framför allt för att kommunerna ska kunna tillhandahålla så högklassiga och verkningsfulla tjänster som möjligt med de knappa resurser som finns att tillgå. Kommuninvånarnas skattepengar borde användas till att skapa så mycket välfärd och hållbar utveckling som möjligt. Produktivitetsförbättring är också ett sätt att fylla hållbarhetsgapet och är därmed en viktig del av ledningen av kommunernas verksamhet och ekonomi.

Även om de kommunala tjänsterna är arbetsintensiva, kan produktiviteten förbättras också för dem. Det finns många goda exempel på detta. Som den första metoden att förbättra produktiviteten ses ofta s.k. skalekonomi, som baserar sig på stordriftsfördelar. I arbetsintensiva branscher är det dock inte lika lätt att uppnå stordriftsfördelar som till exempel inom industrin. I serviceproduktionen baserar sig stordriftsfördelarna till exempel på användningen av lokaler eller effektivare stödtjänster, även om själva kärntjänsten inte effektiviseras. Större enheter har den fördelen att mängden kunder kan bli lättare att förutse när volymen växer. Man bör ändå komma ihåg att också små enheter kan vara effektiva. En stor enhet är inte automatiskt effektiv. Möjligheten att uppnå stordriftsfördelar beror i hög grad på tjänstens natur och om man kan utnyttja fördelarna av en större drift. I figur 22 presenteras en förenklad modell för ökad och minskad produktivitet.

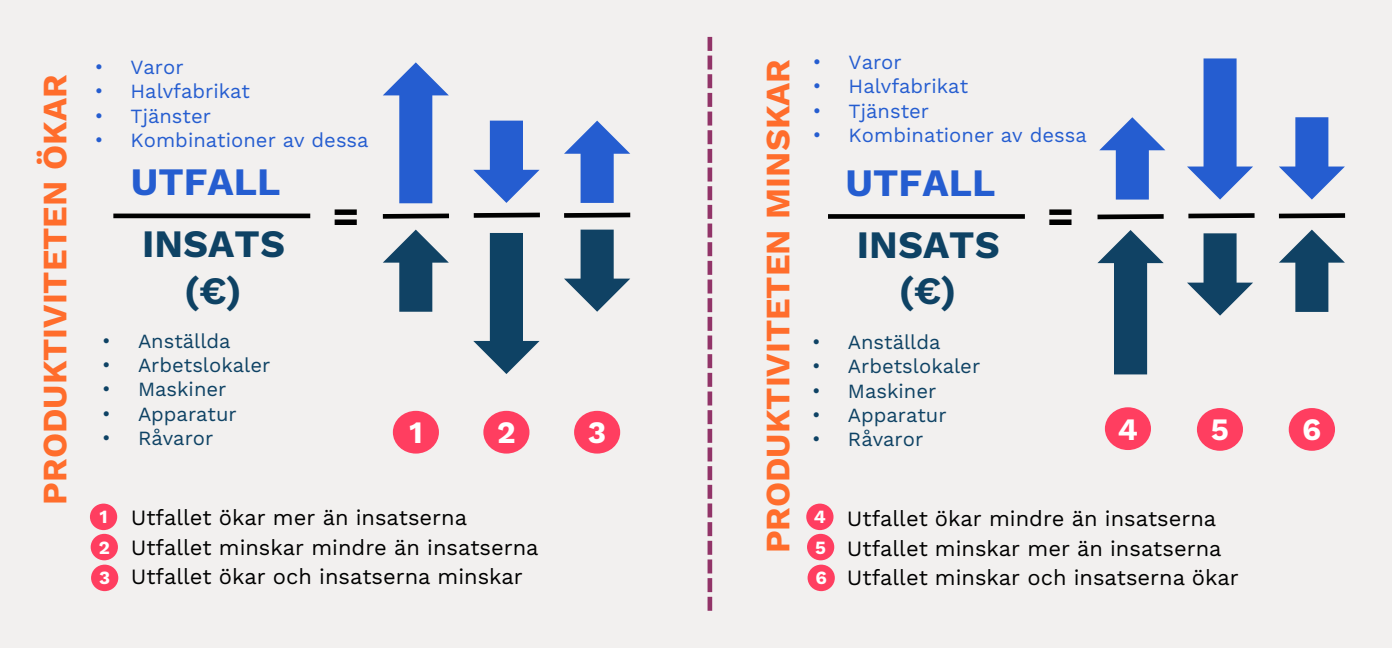
Kommunerna kan också förbättra sin produktivitet genom att till exempel se över antalet serviceställen, omstrukturera serviceorganisationerna samt effektivisera stödtjänsterna, upphandlingen och användningen av lokaler. Genom att se över antalet serviceställen och utvidga samarbete kan man överföra serviceproduktion från ineffektiva till effektiva enheter. Produktiviteten kan höjas på två olika sätt:

- genom att förbättra de nuvarande producenternas effektivitet
- genom att överföra produktion från ineffektiva till effektiva enheter.

Båda metoderna borde utnyttjas. Produktivitetspotentialen förbättras också när förändringar i antalet serviceställen och deras placering beaktas i planläggningen och trafikarrangemangen.

Digitalisering och artificiell intelligens har knappast ännu utnyttjats fullt ut. Genom digitalisering kan serviceprocesserna försnabbas, eftersom manuella arbetsmoment kan slopas och de anställda kan koncentrera sig på sina kärnuppgifter. För kunderna syns digitaliseringen bland annat i form av kortare väntetider, smidigare processer och bättre kvalitet. En lyckad digitalisering minskar också kostnaderna. Tyvärr finns det också exempel på misslyckade digitaliseringsprojekt. De ökar förändringsmotståndet och minskar viljan att införa ny teknik. Digitaliseringsprojekten borde därför alltid planeras ur kundernas och de anställdas synvinkel med sikte på att förbättra serviceprocessen. Artificiell intelligens kan utnyttjas för automatisering av rutinuppgifter.

Det behövs information för att produktiviteten och resultaten ska kunna bedömas. Det är nödvändigt att känna till prestationsbaserade kostnader, men de är inte de enda faktorerna som avgör resultatet. Med hjälp av prestationsbaserade kostnader kan man slå fast den ekonomiska produktiviteten för en tjänst. Problemet är ändå att dessa kostnader inte beskriver satsningar på förebyggande åtgärder, kvalitet och effekter. Utöver kostnaderna per enhet borde man följa upp också andra indikatorer, så att resultat- och produktivitetsled-



Figur 22. Förenklad modell för ökad och minskad produktivitet

ningen inte hamnar in på fel spår. Förbättringar i produktiviteten bör inte heller ske på bekostnad av arbetslivskvaliteten. Snabba produktivitetsförbättringar kan ge upphov till mer sjukfrånvaro, som på lång sikt försämrar produktiviteten och kvaliteten. Resultatarbete är helhetsbetonad ledning av ekonomin och verksamheten.

10.1 Resultat – begrepp och delområden

Resultat har blivit ett överbegrepp för att beskriva måluppfyllelsen. Verksamheten kan anses vara resultatrik då den är av hög kvalitet och uppfyller behoven och målen till skäliga kostnader.

Förhållandet mellan insats (input) och utfall (output) kallas produktivitet. Produktivitet är då ett mått på hur mycket prestationer och vilket utfall man får med en viss mängd insatser. Om däremot kostnaderna för insatserna, dvs. deras värde i pengar, jämförs med prestationerna, är det fråga om enhets- eller prestationskostnader. Förändringar i produktiviteten beskriver en förändring i förhållandet mellan insatser och utfall över tid, vilket innebär att man genom en produktivitetsökning på 5 procent uppnår ett 5 procent större utfall med samma mängd insatser.

När kunderna använder en tjänst uppstår effekter och förändringar i till exempel kundens välmående eller inlärning. Förändringar i något som satts som mål kallas effekt. Exempel på effekt är att skolelever lär sig eller att någons arbetsförmåga förbättras. Även om det är särskilt svårt att mäta effekten för tjänster, bör man fästa vikt vid detta i resultatledningen.

I fråga om resultat och produktivitet finns det skäl att förtydliga från vilken aktörs perspektiv verksamheten bedöms. Resultat kan bedömas på många olika nivåer, bland annat på nationell nivå, tillhandahållarnivå (kommunen) eller producentnivå. I bedömningen på tillhandahållarnivå används ofta andra mått än i bedömningen på producentnivå.

Vid resultatbedömningen borde man åtminstone på en viss nivå kunna skilja påverkan av omgivningen och den helhet som mäts från resultaten. Om man till exempel bara använder antalet arbetslösa arbetssökande som mått på sysselsättningstjänsternas framgång, kan förändringar i den ekonomiska konjunkturen fördunkla sysselsättningstjänsternas verkliga resultat. Till exempel i Danmark bedöms de lokala Jobcentrens prestationer genom att man jämför den faktiska arbetslöshetsutvecklingen i regionen med den prognostiserade kalkylerade arbetslöshetsutvecklingen, som beaktar vissa faktorer utanför kommunens influensområde. Standardiserade och kalkylerade modeller av detta slag är inte helt problemfria, även om de utgör ett steg mot en mer övergripande resultatmätning.

10.2 Mätning av produktiviteten

Det är svårt, men nödvändigt, att sätta mål för produktiviteten och mäta måluppfyllelsen. De resurser som används för kostnadsberäkning, informationsproduktion och mätning återbetalar sig i form av bättre ledarskap. Produktivitetsledning kräver information. Kommunen bör känna till vad olika saker och funktioner kostar i verk-

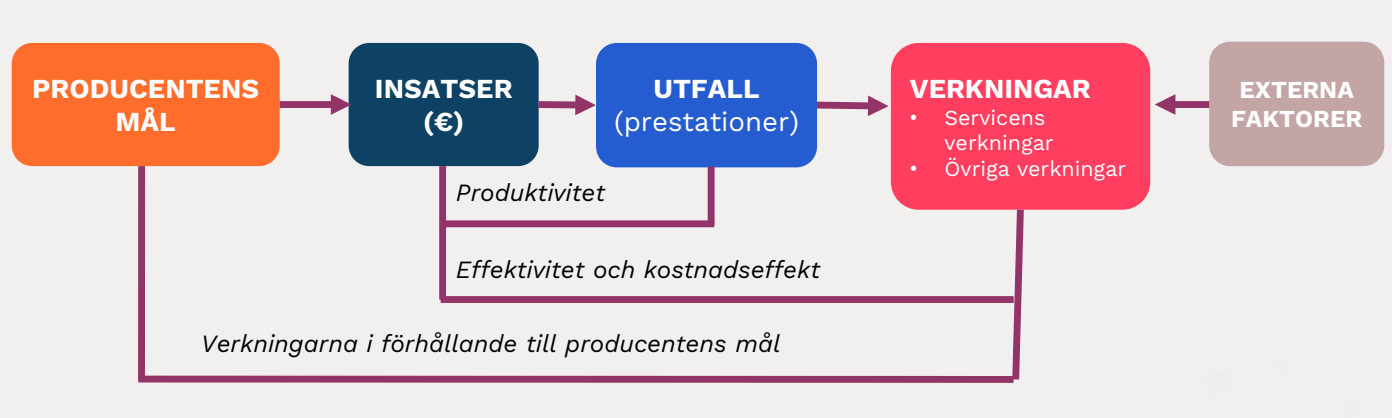
ligheten och vilka verkningar de har. När man till exempel väljer mellan egen produktion och köpta tjänster, kräver en prisjämförelse noggranna och korrekta uppgifter om kostnaderna. Tyvärr har beslut ofta fattats på alltför lösa grunder. Det finns skäl att se till att särskilt överföringsposter och andra interna kostnadsposter beräknas exakt.

För att produktivitet ska kunna uppnås är det viktigt att få en riktig bild av läget i serviceproduktionen. Ett mått på producentens produktivitet är kostnaden per enhet för en prestation eller produkt (t.ex. euro/prestation, euro/elev, euro/kund). Kostnaden per enhet och dess utveckling över tid beskriver hur mycket kostnader en enskild prestation eller produkt gett upphov till.

Som produktivitetsmått har produkt- och prestationskostnaderna den bristen att de inte alls beskriver förändringar i kvaliteten eller effekterna. Till exempel innebär mindre undervisningsgrupper ökade kostnader per elev. Å andra sidan kan mindre undervisningsgrupper till en viss gräns förbättra inlärningsresultaten, vilket gör undervisningen mer verkningsfull. Produktivitetsmätning som endast baserar sig på kostnader per elev beaktar dock inte detta.

När variabler som beskriver kvaliteten och effekterna följs upp vid sidan av kostnaderna per enhet, får man en utförligare bild av hur resultatrik en viss tjänst är. Inom dagvården innebär en minskning av prestationskostnaderna (t.ex. euro/barn) ökad produktivitet, men om kundtillfredsställelsen samtidigt minskar innebär det sämre effekt, vilket betyder att man inte kan tala om en resultatrik verksamhet.

Resultatmätning förutsätter i många fall digitalisering och att information uppstår automatiskt



Figur 23. Producentens resultat (förenklad modell).



i kundprocessen. De bakgrundsuppgifter som behövs för indikatorerna borde sammanställas så att de anställda inte behöver avsätta arbetstid för dokumentering och framtagning av information i stället för att arbeta med sina kärnuppgifter. Digitalisering och artificiell intelligens skapar nya möjligheter att mäta resultat.

11 Kunskapsbaserad ledning

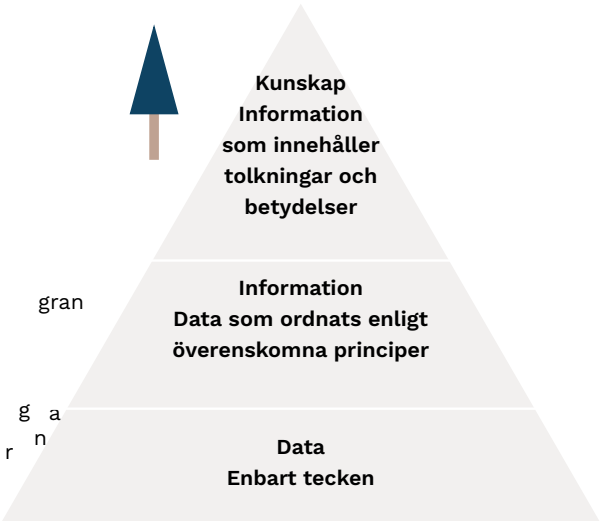
I dagens värld har kommunerna tillgång till enorma mängder information. Interna informationskällor är kommunernas ekonomi- och personalförvaltningssystem, såsom faktureringss- och lönesystem samt olika operativa system, till exempel inom undervisningen. Externa informationskällor öppnas kontinuerligt och informationen kan läsas maskinellt nästan i realtid som en del av kommunens egna rapporteringslösningar. Informationskällorna kan också kopplas till kommunens interna informationskällor. Man talar om öppna data som innebär att information avgiftsfritt får användas och vidareförädlas på valfritt sätt av vem som helst.

Informationens karaktär har förändrats. Tyngdpunkten i arbetet förskjuts från inmatning och insamling av uppgifter ur fragmenterade datakällor till analys och utnyttjande av information i olika beslutssituationer och vid prognostisering. Snart kommer bland annat e-fakturor, digitala kvitton, automatisering och artificiell intelligens att vara vardag i kommunerna, och de förändringar i arbetsmetoderna som coronapandemin medfört bromsar åtminstone inte upp utvecklingen.

11.1 Kunskap och kunskapsbaserad ledning

Vad avses med kunskap? Och vad är kunskapsbaserad ledning och kunskapsledning och hur skiljer de sig från varandra? När man talar om data, avser man tecken, siffror och bokstäver. De förvandlas till information när de ordnas på ett bestämt sätt och till kunskap när informationen kompletteras med tolkningar och ges en gemensamt överenskommen innebörd. På detta sätt uppkommer kunskapens värdekedja som skapar värde av immateriella resurser.

Immateriella resurser uppstår dagligen i kommunerna, när de anställda registrerar händelser och kommuninvånarna använder tjänster. Till skillnad från tidigare är problemet är inte längre mängden information eller tillgången till den, utan hur man



Figur 24. Vad är kunskap? Källa: Tiedon hierarkia, Ackoff, R. L. 1989. From data to Wisdom. Journal of Applied Systems Analysis.

ska kunna sålla fram väsentlig information ur en stor mängd data.

Kunskapsbaserad ledning innebär att kunskap utnyttjas, analyseras och vidareförädlas. Kunskapsledning handlar däremot om strategiska val och verksamhetskultur. Det innebär ett ledarskap som främjar organisationens förmåga att skapa värde med kunskap och kunnande. Kunskapsbaserad ledning går ut på att hantera informationsresurser. Det är alltså fråga om hur den information som behövs för beslutsfattandet inhämtas, klassificeras, lagras, överförs och skyddas och vilka system och registreringsförfaranden som tillämpas.

11.2 Automatiserad ekonomisk rapportering

Kommunerna rapporterar sina ekonomiska uppgifter till Statskontoret. Uppgifterna lämnas i Kommunekonomins informationstjänst, där de är öppet tillgängliga via ett gränssnitt eller webben. Kommunerna lämnar uppgifter ur budgeten, kvartalsrapporter och bokslut samt kompletteringar till dessa, inklusive de uppgifter om undervisningskostnaderna som Utbildningsstyrelsen behöver.

Kommunernas ekonomiska uppgifter har många användningsändamål för den kunskapsbaserade ledningen på både lokal och nationell nivå. På nationell nivå utgör de ekonomiska uppgifter som kommunerna rapporterar grunden för statsandelarna. De används också för uppskattning av kostnadseffekterna av lagändringar och för bedömning av om kriterierna för en kriskommun uppfylls. Via det avgiftsfria gränssnittet används uppgifterna dessutom av till exempel medierna och personer som forskar i offentlig ekonomi.

11.3 E-fakturor, eKvitton och upphandlingsmeddelanden

Digitaliseringen av ekonomiförvaltningen baserar sig på samma element. Fakturor och kvitton utgör grunden för ekonomiförvaltningen inom både den privata och den offentliga sektorn. Dessutom kommer de så kallade elektroniska upphandlingsmeddelandena att få en betydligt större roll under de närmaste åren.

Med upphandlingsmeddelanden avses elektroniskt informationsutbyte, såsom beställningar, orderbekräftelser, kataloger och fakturor som har förts in i ett format som datasystemen kan läsa. Det vanligaste upphandlingsmeddelandet är en e-faktura.

Ett centralt mervärde för de elektroniska instrumenten är att de har en strukturerad form och ett standardiserat innehåll som gör det möjligt att behandla informationen sömlöst och automatiskt i såväl avsändarens som mottagarens system. Samma information kan användas på många olika sätt, till exempel i rapportering och beslutsfattande.

Alla upphandlande enheter är skyldiga att använda elektroniska fakturor enligt den nationella e-fakturalagen som baserar sig på ett EU-direktiv. Målet är att göra faktureringen elektronisk i all kommersiell verksamhet. En elektronisk faktura utfärdas, översänds och tas emot i ett strukturerat format. Fakturan ska följa den europeiska standard som fastställs i direktivet. eKvittot är ett

digitalt maskinläsbart kvitto som innehåller samma information som ett papperskvitto. Det gör det möjligt att överföra information automatiskt. Även upphandlingsmeddelanden är information i strukturerat och maskinläsbart format. De används i beställnings- och leveransprocesser så att säljare och köpare kan utbyta information om produkter, beställningar, orderbekräftelser och leveranser. Hittills har upphandlingsmeddelanden varit bransch- och företagsspecifika, vilket inneburit att många olika förfaranden tillämpats. Standardiserade upphandlingsmeddelanden används i nätverket Peppol (Pan-European Public Procurement Online), som utgör en ram för en enhetlig och säker gränsöverskridande överföring av elektroniska affärshandlingar.

Alla instrument har en central roll i digitaliseringen av ekonomiförvaltningen och utnyttjandet av information. Rutinerna inom ekonomiförvaltningen kan effektiviseras och information kan rapporteras, analyseras och användas för utveckling av tjänsterna och för ett resultatrikt beslutsfattande. På samhällsnivå är nyttan med e-fakturan och eKvittot miljontals euro, men de elektroniska upphandlingsmeddelandena har uppskattats ge en nytta på upp till 2,7 miljarder euro på årsnivå år 2030. Eftersom alla kommuner har företag och sammanslutningar från olika samhällssektorer som partner och stora upphandlingsvolymer, har kommunernas beslut en stor ekonomisk betydelse.

11.4 Nyttan av kunskapsbaserad ledning för beslutsfattaren

De pågående lagstiftningsprojekten och den utveckling som följer av dem gör det möjligt för beslutsfattarna att snabbt och i realtid få tillgång till både kommunspecifik information och jämförelse-



Figur 25. Kunskapsbaserad ledning i den kommunala servicen.

data. På olika nivåer i kommunens beslutsfattande kan till exempel den egna kommunens inkomster eller kostnadsstrukturen för kommunens tjänster jämföras med grannkommunerna, landskapet eller hela landet. Det här medför transparens i kommunens beslutsfattande, inte bara för beslutsfattarna utan också för kommuninvånarna och medierna.

Vad består kommunens inkomster av? Hur fördelar sig utgifterna mellan olika sektorer och uppgifter? Vilket är sambandet mellan verksamheten och ekonomin? Vilket är det optimala sättet att tillhandahålla tjänster så att behovet kan tillgodoses nu och i framtiden med beaktande av en realistisk befolkningsprognos? Vad ska kommunen producera själv, vad ska köpas utifrån och vad ska tillhandahållas i samarbete? Vad ska kommunen investera i?

Det är viktigt att varje beslutsfattare bekantar sig inte bara med de offentliga informationskällorna utan också med kommunens egen dataproduktion. Hurdan information behöver jag till stöd för mina beslut och i vilken form?

11.5 Användning av artificiell intelligens

Artificiell intelligens kan var till stor nytta i kommunernas tjänsteproduktion, då den kan användas till att effektivisera verksamheten och förbättra tjänsternas kvalitet. Den kan till exempel användas i kundservicen genom chattbottar som snabbt och automatiskt besvarar frågor, vilket minskar personalens arbetsbörda och gör ärendehanteringen snabbare.

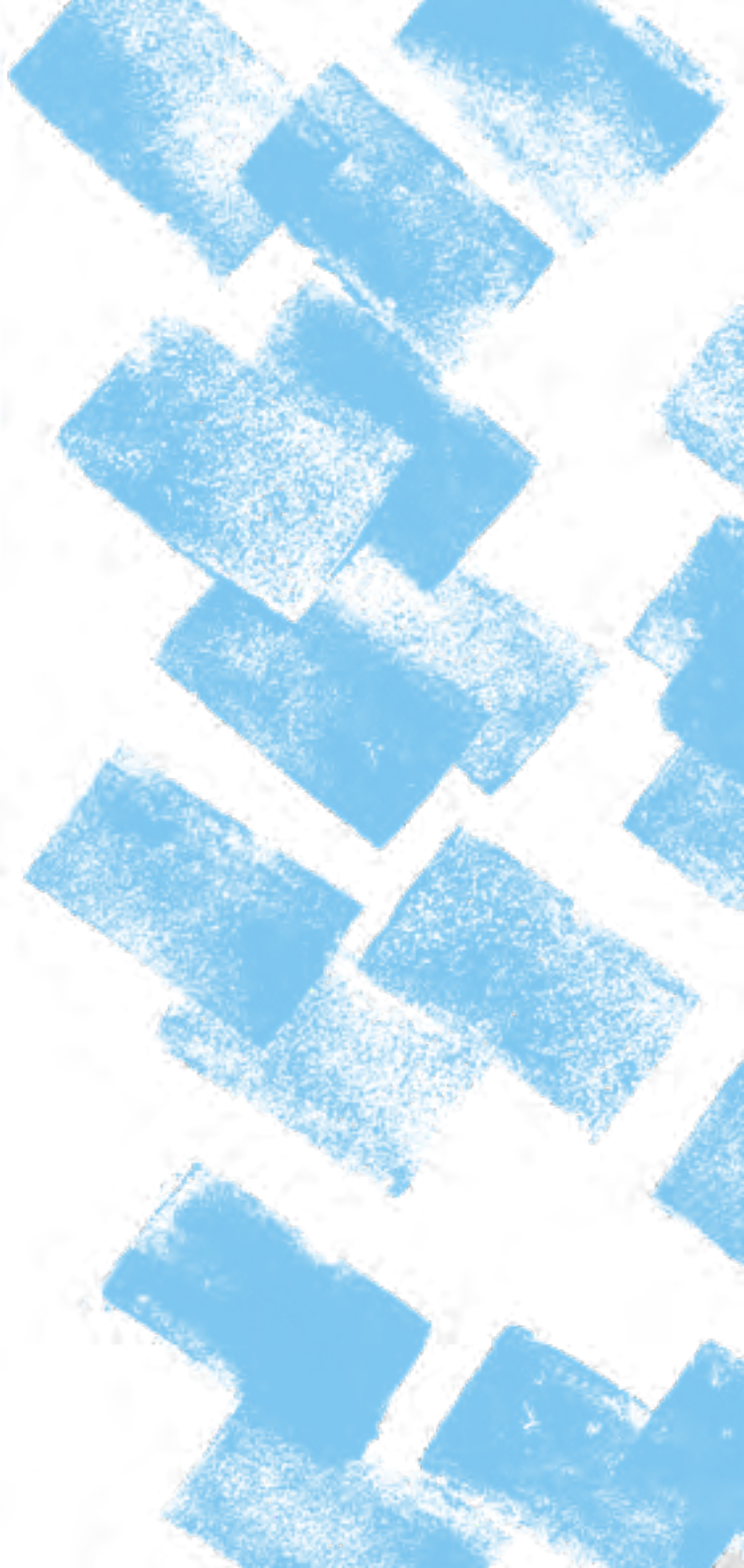
AI kan också analysera stora mängder information för att förutse till exempel efterfrågan på tjänster, varvid resurserna kan riktas bättre. Dessutom kan AI-baserade proaktiva analyser stödja underhållet av infrastruktur och bidra till att optimera rutter inom till exempel avfallshantering eller skolskjutsar. På så sätt kan kommunerna erbjuda sina invånare mer kostnadseffektiva, tillgängliga och riktade tjänster.

Som exempel kan nämnas användning av AI inom sysselsättningstjänsterna.
Artificiell intelligens kan effektivisera de offentliga arbetsförmedlingstjänsterna genom att förbättra matchningen mellan arbetssökande och arbetsgivare och erbjuda mer individuell service. AI-baserade system kan analysera de arbetssökandes kompetens, erfarenhet och intressen och föreslå lämpliga arbetsplatser som inte syns i de vanliga sökresultaten. Samtidigt kan AI hjälpa arbetsgivare genom att bedöma de sökandes profiler och förutse deras lämplighet för vissa arbetsuppgifter.

Artificiell intelligens kan också effektivisera rådgivningen och vägledningen för arbetssökande genom att erbjuda individuella rekommendationer om utbildningar och karriärutveckling. På basis av bakgrundsuppgifter kan AI göra en analys av den arbetssökande och på så sätt frigöra personalens tid för det egentliga kundarbetet. AI kan också underlätta identifieringen av regionala arbetsmarknadstrender och förutsäga det framtida behovet av arbetskraft.

Läs mer och håll dig uppdaterad

www.kommunforbundet.fi/livskraft-och-ekonomi
www.kommunforbundet.fi/publikationer
www.grandskaforvaltningen.fi





KUNTALIITTO | Kommun-förbundet

Kommunekonomin – en summa av många faktorer

ISBN 978-952-293-956-2 (tryckt)
ISBN 978-952-293-957-9 (pdf)
Beställningsnummer 509523

Helsingfors 2025