

Regeringens proposition till Riksdagen med förslag till lag om ändring av 65 och 86 § kommunallagen

PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL

I denna proposition föreslås kommunallagen bli ändrad på så sätt att regleringen i fråga om balanseringen av kommunens ekonomi görs klarare. Enligt förslaget skall det i kommunens budget och ekonomiplan eller vid godkännandet av dem beslutas om åtgärder genom vilka underskott i föregående års balansräkning och underskott som beräknas uppkomma det år budgeten görs upp kan täckas under planeperioden. Ändringen

skall dock inte gälla samkommunerna, där medlemskommunerna ansvarar för samkommunens ekonomi på det sätt som överenskomts i grundavtalet.

Lagen avses träda i kraft vid ingången av 2001. Den tillämpas första gången på bokslut som görs upp för år 2000 samt på budgetar och ekonomiplaner som görs upp år 2001.

MOTIVERING

1. Nuläge

För en balanserad skötsel av kommunens ekonomi krävs att kommunens interna finansiering räcker till för att täcka de kostnader som har periodiserats till räkenskapsperioden, sköta främmande kapital och göra behövliga investeringar. En balanserad kommunal ekonomi är en grundläggande förutsättning för att kommunerna skall kunna sköta sina uppgifter samt en garanti för att kommunernas skattegrad hålls stabil och kommunerna inte skuldsätter sig okontrollerat.

Enligt 65 § kommunallagen (365/1995) skall kommunens budget och ekonomiplan göras upp så att förutsättningarna för skötseln av kommunens uppgifter tryggas. Kommunstyrelsen skall enligt 70 § kommunallagen i verksamhetsberättelsen eller i samband med att den föreläggs fullmäktige lägga fram förslag till åtgärder som gäller räkenskapsperiodens resultat samt balanseringen av ekonomin. Bokslutet, som också omfattar en verksamhetsberättelse, skall föreläggas fullmäktige före utgången av juni.

Kommunerna och samkommunerna över-

gick vid ingången av 1997 till att i tillämpliga delar iakttä bokföringslagen (655/1973, som har upphävts genom den nya bokföringslagen (1336/1997). Bokföringens allmänna uppgift är att ge information om det råder balans dels mellan kommunens inkomster och utgifter på lång sikt, dels mellan de kostnader och intäkter som hänför sig till räkenskapsperioden. Viktiga redskap för bedömningen av om ekonomin är i balans är bokslutets resultat- och balansräkning samt finansieringsanalysen.

I motiveringen till regeringens proposition med förslag till kommunallag (RP 192/1994 rd) sägs: "Med räkenskapsperiodens resultat avses resultatet enligt kommunens resultaträkning före reserveringar och fondöverföringar. Resultatet från en räkenskapsperiod som uppvisar överskott kan fonderas eller överföras på reserveringar eller övrigt fritt kapital. Resultatet från en räkenskapsperiod som uppvisar förlust kan på motsvarande sätt täckas med reserveringar, fonder eller övrigt fritt kapital." Kommunstyrelsens förslag till åtgärder gällande resultatet kan således gälla ändringar i reserveringarna eller fonderna. Punkten räkenskapsperiodens

överskott/underskott i resultaträkningen visar hur räkenskapsperioden påverkar kommunens eget kapital efter resultatregleringsposter.

Det är nödvändigt att kommunstyrelsen ger förslag till åtgärder för en balansering av ekonomin, om räkenskapsperiodens resultat är avsevärt mycket sämre än vad som beräknades när budgeten och ekonomiplanen godkändes för året efter bokslutsåret. Kommunstyrelsen skall då ge förslag till ändringar i budgeten för det innevarande året eller till åtstramning av grunderna för den budget och ekonomiplan som är under beredning.

Kommunallagen förutsätter ingen formell balansering av budgeten på årsnivå. Resultaträkningen i budgeten och ekonomiplanen kan således på årsnivå visa över- eller underskott. För att skötseln av uppgifterna skall kunna tryggas krävs det likväl i allmänhet att intäkterna under räkenskapsperioden motsvarar kostnaderna för verksamheten. Om det i en kommun upprepade gånger görs upp resultaträkningar som är i obalans kan det leda till okontrollerad skuldsättning, likviditetsproblem och strängare beskattning.

Soliditeten, som uttrycker kapitalets fördelning mellan poster med karaktären av eget kapital och poster av främmande kapital, uppgick 1998 i kommunerna nästan till 80 procent. En soliditet som understiger 50 procent kan anses svag. Enligt boksluten för 1998 uppvisade balansräkningen i 214 kommuner ett underskott som saknade täckning. Av dessa hade ca 70 kommuner en soliditet som låg på samma nivå eller högre än i kommunerna i genomsnitt, och i 20 kommuner understeg soliditeten 50 procent.

2. Föreslagna ändringar

I propositionen föreslås att 65 § 2 mom. kommunallagen görs klarare genom en bestämmelse om balansering av ekonomin. Enligt denna bestämmelse skall i budgeten och ekonomiplanen eller vid godkännandet av dem föreslås åtgärder genom vilka underskott i föregående års bokslut och underskott som beräknas uppkomma det år budgeten görs upp kan täckas under planeperioden. Med underskott i bokslutet avses det underskott som fås när punkterna "överskott/underskott från tidigare räkenskapsperioder" och "räkenskapsperiodens överskott/underskott" under "passiva" i balansräkningen ad-

deras. Med underskott som beräknas uppkomma under budgetåret avses det kalkylerade underskottet i den budget som fullmäktige godkänner. Har fullmäktige i samband med behandlingen av bokslutet för föregående år utifrån kommunstyrelsens förslag enligt 70 § kommunallagen eller på något annat sätt godkänt ändringar i den ursprungliga budgeten, beaktas de verkningar dessa ändringar har på det kalkylerade över- eller underskottet.

Beloppet av det underskott som har räknats ut på det nämnda sättet visar till vilket markbelopp de behövliga balanseringsåtgärderna skall uppgå. Syftet med den föreslagna preciseringen av kommunallagen är att utforma en bedömningsgrund som bygger på kommunens externa bokföring och på basis av vilken behövliga avgöranden för balansering av kommunens ekonomi kan träffas.

I regel skall budgeten och ekonomiplanen göras upp på så sätt att intäkterna för räkenskapsperioden täcker kostnaderna. Följs budgeten planenligt uppstår inget underskott. Om bokslutet uppvisar underskott, krävs enligt 70 § kommunallagen att kommunstyrelsen i verksamhetsberättelsen eller i samband med att den föreläggs fullmäktige lägger fram förslag till åtgärder som gäller balanseringen av ekonomin. Dessa åtgärder gäller främst en balansering av budgeten för det innevarande året eller förberedelser inför en balansering av ekonomin under året därpå.

Utgångspunkten för förslaget är att det i budgeten och ekonomiplanen eller vid godkännandet av dem konkret skall föreslås hur ett på ovan sätt definierat underskott som kräver balanseringsåtgärder skall täckas under planeperioden. Som exempel kan tas en kommun som har den treåriga ekonomiplan som kommunallagen förutsätter och vars budgetår är ekonomiplanens första år. Om balansräkningen i bokslutet för 1998 visar att underskottet inte har täckts, skall det täckas i budgeten och ekonomiplanen under åren 2000—2001.

I regel täcks ett underskott i bokslutet med kommande års överskott. De åtgärder för balansering av ekonomin som då kan komma i fråga är t.ex. att man skär ned utgifterna, ökar inkomsterna, säljer anläggningstillgångar som ger försäljningsvinst eller realiserar långfristiga placeringar som medför finansiella intäkter, så att den totala effekten är ett minskat underskott.

Om kommunens soliditet tillåter kan underskottet likväl också täckas med sådant övrigt fritt kapital i balansräkningen som influtit under tidigare år och i undantagsfall med grundkapital. Beslut om dessa åtgärder skall fattas i samband med att budgeten och ekonomiplanen godkänns, varvid beslutet verkställs i bokslutet för det innevarande året. Bestäms det t.ex. 1999 vid godkännandet av budgeten och ekonomiplanen för 2000—2002 att underskottet i balansräkningen för 1998 och det underskott som beräknas uppkomma 1999 kan täckas med övrigt fritt kapital, verkställs beslutet i bokslutet för 1999.

I budgetens och ekonomiplanens resultaträkning utgör också avskrivningar av anläggningstillgångar kostnader. De är av central betydelse för räkenskapsperiodens resultat. I ett system som följer bokföringslagen består kommunens grund för avskrivningarna av den självfinansierade delen av anskaffningspriset för kommunens aktiverade, dvs. redan gjorda, investeringar. En kommuns självfinansierade del består av skillnaden mellan anskaffningspriset och den externa finansieringen. Den självfinansierade delen skall i överensstämmelse med avskrivningsplanen periodiseras enligt investeringens ekonomiska livslängd.

För kontinuiteten inom kommunens verksamhet krävs att kommunens självfinansierade del av investeringarnas anskaffningspris finansieras antingen på förhand genom att de medel som behövs för tidigare års överskott eller reserveringar samlas ihop, eller med främmande kapital, som skall betalas tillbaka med intern finansiering under kommande år. Har det tidigare gjorts en investeringsreservering för investeringen hävs reserveringen när investeringen har gjorts, och avskrivningarnas inverkan på räkenskapsperiodens överskott eller underskott elimineras genom att avskrivningsskillnaden bokförs som inkomst. Om medel har samlats ihop till överskott under tidigare år och de investeringar som ordnas med egna medel inte behöver hållas på samma nivå i fortsättningen, kan avskrivningarna i princip lämnas utan täckning något år. Det underskott som då uppkommer kan täckas med tidigare års överskott.

Har en investering finansierats med främmande kapital skall den interna finansieringen (årsbidraget) vara minst lika stor som avskrivningarna för att kommunen un-

der investeringens ekonomiska livslängd skall få medel till återbetalningen av de lån som tagits för investeringen. Härvid har det ännu inte beaktats att lånens återbetalningstider vanligen är avsevärt mycket kortare än avskrivningstiderna enligt avskrivningsplanen. Inte heller har det beaktats om man på förhand önskar samla medel för reinvesteringar.

I undantagsfall kan ett underskott täckas genom att grundkapitalet sänks. Detta kan vara befogat, eftersom kommunens grundkapital i den ingående balansen vid övergången till det nya bokföringssystemet bildades utgående från det gamla systemet med hjälp av kalkyler. Om en kommun strax före ändringen i bokföringssystemet har gjort investeringar till stora belopp med egna medel, har grundkapitalet kunnat bli onödigt stort t.ex. i jämförelse med balansräkningens slutsumma. Då kan det vara motiverat att täcka ett underskott genom att sänka grundkapitalet. Om grundkapitalet i kommunens balansräkning är exceptionellt stort på grund av tidpunkten för och finansieringen av investeringarna och om nyinvesteringarna inte nödvändigtvis ligger på samma nivå, kan ett underskott täckas genom en sänkning av grundkapitalet i stället för med intern finansiering.

Ett syfte med den föreslagna ändringen är att undvika situationer där ett ackumulerande underskott inte beaktas som grund för konkreta beslut som gäller en balansering av ekonomin. Samtidigt strävar man efter att kommunerna skall ha en tillräcklig intern finansiering, beräknad utgående från avskrivningarna.

Motsvarande balanseringskrav föreslås inte för samkommunernas del. Detta beror på att medlemskommunerna ansvarar för samkommunens ekonomi på det sätt som överenskomts i grundavtalet.

I grundavtalet kommer medlemskommunerna överens såväl om finansieringen av investeringar som om service samt prissättning och finansiering av den. Samkommunerna har generellt tillämpat ett system där medlemskommunerna betalar för servicen utgående från användningen och deltar i investeringarna på basis av sina ägarandelar. Medlemskommunernas användning av servicen motsvarar inte nödvändigtvis alltid deras ägarandelar. För att medlemskommunerna inte skall bli tvungna att subventionera dem som använder servicen, bör underskott i re-

sultaträkningen täckas med överskott under följande år.

Eftersom medlemskommunerna dessutom ansvarar för finansieringen av samkommunen, kan samkommunerna snabbare än kommunerna anpassa sig efter hur långt den interna finansieringen räcker. Om bokslutet för räkenskapsperioden uppvisar ett underskott, kan detta redan i följande bokslut finansieras med ett överskott. Å andra sidan kan också ett överskott redan i följande bokslut elimineras med ett underskott.

3. Propositionens ekonomiska verkningar

Propositionen påverkar inte statsekonomin. I de enskilda kommunerna beror propositionens ekonomiska verkningar på hur kommunerna beslutar att täcka sina underskott. Besluten kan gälla t.ex. nedskärningar och ändrade tidtabeller i fråga om utgifterna eller ökning av inkomsterna t.ex. med hjälp av en höjd skattesats. Dessa åtgärder kan påverka kommunens service kvalitativt och kvantitativt.

Den föreslagna ändringen innebär att kommunerna blir klart medvetna om vad ett underskott innebär och hindrar stora underskott från att uppkomma. Det nya bokföringssystemet togs i bruk vid ingången av 1997, och därför syns underskotten från tidigare år inte som underskott som fordrar täckning. Lagförslaget påverkar således inte situationen för de kommuner som redan tidigare har råkat i ekonomiska svårigheter, men om det godkänns kommer underskotten att uppmärksammas på ett sådant sätt att det i kommunerna inte uppstår nya problem med ekonomin. Det blir svårare att göra upp budgeten i kommuner med underskott och svag soliditet. Enligt boksluten för 1998 uppvisade 214 kommuner ett underskott som

saknade täckning. Av dessa hade 20 kommuner en soliditet som understeg 50 procent.

4. Beredningen av propositionen

Propositionen baserar sig delvis på en utredning som en av inrikesministeriet tillsatt kommission har gjort rörande behovet att reglera balanseringen av kommunernas och samkommunernas eget kapital och deras ekonomi i kommunallagen (inrikesministeriets publikation 2/97). I kommissionen har funnits företrädare för bokföringsnämnden, inrikesministeriet, finansministeriet, Finlands Kommunförbund samt Revisorer inom den offentliga förvaltningen och ekonomin rf. Utlåtanden om det förslag som ingår i betänkandet har begärts från justitieministeriet, finansministeriet, undervisningsministeriet, social- och hälsovårdsministeriet, 80 kommuner, 9 samkommuner, Finlands Kommunförbund, Tammerfors universitet, Statistikcentralen, Revisorer inom den offentliga förvaltningen och ekonomin rf samt bokföringsnämndens kommunsektion. Utlåtandena har beaktats vid den fortsatta beredningen, som har skett som tjänsteuppdrag vid inrikesministeriet. Propositionen har behandlats av delegationen för kommunal ekonomi och kommunalförvaltning den 19 oktober 1999.

5. Ikraftträdande

Lagen föreslås träda i kraft den 1 januari 2001.

Den tillämpas första gången på bokslut som görs upp för år 2000 samt på budgetar och ekonomiplaner som bereds år 2001.

Med stöd av vad som anförts ovan föreläggs Riksdagen följande lagförslag:

Lag

om ändring av 65 och 86 § kommunallagen

I enlighet med riksdagens beslut
ändras i kommunallagen av den 17 mars 1995 (365/1995) 65 § 1 och 2 mom. och 86 § 1 mom. som följer:

65 §

Budget och ekonomiplan

Fullmäktige skall före utgången av året godkänna en budget för kommunen för följande kalenderår. I samband med att budgeten godkänns skall fullmäktige också godkänna en ekonomiplan för tre eller flera år (*planeperiod*). Budgetåret är planeperiodens första år.

I budgeten och ekonomiplanen godkänns målen för kommunens verksamhet och ekonomi. Budgeten och ekonomiplanen skall göras upp så att förutsättningarna för skötseln av kommunens uppgifter tryggas. I budgeten och ekonomiplanen eller vid godkännandet av dem skall beslut fattas om åtgärder genom vilka underskott i föregående års balansräkning och underskott som beräknas uppkomma det år budgeten görs upp kan täckas under planeperioden (*skyldighet att täcka underskott*).

86 §

Tillämpning av stadgandena om kommuner i en samkommun

I en samkommun gäller i tillämpliga delar vad som bestäms om kommuner i 2, 3, 8 och 12—18 §, 19 § 1 mom., 20—23, 27—29, 32, 33 och 37—43 § samt 6—9 kap. med undantag av skyldigheten enligt 65 § 2 mom. att täcka underskott. Vad som bestäms i 8 § 2 mom. tillämpas dock inte på en samkommun som avses i 76 § 4 mom.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2001.

Den tillämpas första gången på bokslut som görs upp för år 2000 samt på budgetar och ekonomiplaner som bereds år 2001.

Helsingfors den 26 november 1999

Republikens President

MARTTI AHTISAARI

Region- och kommunminister *Martti Korhonen*

Lag

om ändring av 65 och 86 § kommunallagen

I enlighet med riksdagens beslut
ändras i kommunallagen av den 17 mars 1995 (365/1995) 65 § 1 och 2 mom. och 86 § 1 mom. som följer:

Gällande lydelse

65 §

Budget och ekonomiplan

Fullmäktige skall före utgången av året godkänna en budget för kommunen för följande kalenderår. I samband med att budgeten godkänns skall fullmäktige också godkänna en ekonomiplan för tre eller flera år. Budgetåret är ekonomiplanens första år.

I budgeten och ekonomiplanen godkänns målen för kommunens verksamhet och ekonomi. Budgeten och ekonomiplanen skall göras upp så att förutsättningarna för skötseln av kommunens uppgifter tryggas.

Föreslagen lydelse

65 §

Budget och ekonomiplan

Fullmäktige skall före utgången av året godkänna en budget för kommunen för följande kalenderår. I samband med att budgeten godkänns skall fullmäktige också godkänna en ekonomiplan för tre eller flera år (*planeperiod*). Budgetåret är *planeperiodens* första år.

I budgeten och ekonomiplanen godkänns målen för kommunens verksamhet och ekonomi. Budgeten och ekonomiplanen skall göras upp så att förutsättningarna för skötseln av kommunens uppgifter tryggas. *I budgeten och ekonomiplanen eller vid godkännandet av dem skall beslut fattas om åtgärder genom vilka underskott i föregående års balansräkning och underskott som beräknas uppkomma det år budgeten görs upp kan täckas under planeperioden (skyldighet att täcka underskott).*

86 §

Tillämpning av stadgandena om kommuner i en samkommun

Angående samkommun gäller i tillämpliga delar vad som stadgas om kommuner i 2, 3, 8 och 12—18 §§, 19 § 1 mom., 20—23, 27—29, 32, 33 och 37—43 §§ samt 6—9 kap. Dock tillämpas 8 § 2 mom. inte på en samkommun som avses i 76 § 4 mom.

86 §

Tillämpning av stadgandena om kommuner i en samkommun

I en samkommun gäller i tillämpliga delar vad som bestäms om kommuner i 2, 3, 8 och 12—18 §, 19 § 1 mom., 20—23, 27—29, 32, 33 och 37—43 § samt 6—9 kap. med undantag av skyldigheten enligt 65 § 2 mom. att täcka underskott. Vad som bestäms i 8 § 2 mom. tillämpas dock inte på en samkommun som avses i 76 § 4 mom.

Gällande lydelse

Föreslagen lydelse

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2001.

Den tillämpas första gången på bokslut som görs upp för år 2000 samt på budgetar och ekonomiplaner som bereds år 2001.
