



Anvisning om upprättande av välfärdsområdets budget och ekonomiplan

1. Reglering som gäller budgeten och ekonomiplanen

Enligt lagen om välfärdsområden ska välfärdsområdesfullmäktige före utgången av varje år godkänna en budget för välfärdsområdet för det följande kalenderåret. I budgeten ska välfärdsområdeskoncernens ekonomiska ansvar och förpliktelser beaktas. I samband med att budgeten godkänns ska fullmäktige också godkänna en ekonomiplan för minst tre år. Budgetåret är ekonomiplanens första år. I praktiken är upprättandet av budget en ständig process, och reaktiv uppföljning av ekonomin och verksamheten är en central del av den. Därmed bör också planering och uppföljning av välfärdsområdets verksamhet och ekonomi vara friktionsfritt kopplade till varandra.

Ekonomiplanen ska upprättas så att den är i balans eller uppvisar ett överskott senast vid utgången av det andra året efter budgetåret. I balansen för ekonomiplanen kan beaktas överskott som beräknas uppkomma det år budgeten görs upp. Därmed skulle ekonomiplanen kunna uppvisa underskott, men endast till det belopp som man uppskattar att den uppvisar överskott i slutet av upprättandeåret. Vid uppskattning av överskottsbeloppet beaktas förutom bokslutet för föregående år även upprättandeårets budget och ändringar av den samt andra kända faktorer som påverkar upprättandeårets resultat. Därmed beaktas användningen av det överskott som ingått i bokslutet för föregående år för att täcka underskott redan under det år då budgeten görs upp. Därmed kan välfärdsområdet då det upprättar sin ekonomiplan beakta i balansen den totala summan av överskottsposter i föregående bokslutet och uppskattade överskottsposter i upprättandeårets ekonomiplan.

Budgetöverskottet och underskottet räknas på samma sätt som i bokslutet. Även frivilliga reserveringar och avskrivningsdifferens, som vid bokföring har minskat räkenskapsperiodens överskott, likställs med överskottsposter. Därmed räknas överskott som summan av över- eller underskott för föregående räkenskapsperiod, över- eller underskott för räkenskapsperioden samt frivilliga reserveringar och avskrivningsdifferens. Ett underskott i välfärdsområdets balansräkning ska täckas inom högst två år från början av det år som följer efter att bokslutet fastställdes. Inom denna tid ska också underskott som uppkommit under eller efter det år budgeten utarbetades täckas. I ekonomiplanen godkänns målen för välfärdsområdets och välfärdsområdeskoncernens verksamhet och ekonomi. Målen ska stämma överens med välfärdsområdesstrategin. I välfärdsområdets ekonomi ska speciell vikt också riktas till att dess åtaganden inte överskrider välfärdsområdets ekonomiska resurser.

Budgeten ska innehålla de anslag och beräknade inkomster som uppgifterna och verksamhetsmålen förutsätter. Dessutom ska den innehålla en redogörelse för hur finansieringsbehovet ska täckas. Finansieringsbehovet får inte täckas med långfristiga lån. För en investering kan välfärdsområdet dock ta ett långfristigt lån, om statsrådet har beviljat fullmakt i enlighet med 15 §. Anslag och beräknade inkomster kan tas in till brutto- eller nettobelopp. Budgeten och ekonomiplanen bör ha en fast koppling till välfärdsområdesstrategin och de mål som tas upp i dem bör genomföra välfärdsområdesstrategin. Målen bör fastställas så att de omfattar de uppgifter som hör till välfärdsområdets organiseringsansvar och så att de kan

genomföras med resurser som avsatts för dem. När målen ställs upp bör man också särskilt uppmärksamma vikten av att måluppfyllelsen är verifierbar.

Om målen är verifierbara och mätbara blir det avsevärt svårare till exempel att ställa målen på en alldeles för allmän nivå. I princip är alla de mål som välfärdsområdesfullmäktige har fastställt i budgeten bindande så att de är avsedda att genomföras. Av emfasen på kopplingen mellan verksamhet och ekonomi följer att man tvingas klarlägga verkningarna av eventuella förändringar i anslag eller beräknade inkomster på målen för verksamheten. Om målen inte kan uppnås på grund av ändringar av ekonomins grunder, ska välfärdsområdesfullmäktige också godkänna de ändringar som gäller målen.

De anslag som har ställts för budgetåret är bindande och de kan tas upp i budgeten antingen till brutto- eller nettobelopp. Anslag har getts av välfärdsområdesfullmäktige till organet och är i fråga om sitt eurobelopp och användningssyfte ett begränsat bemyndigande att använda medlen för att genomföra fastställda mål. På motsvarande sätt är beräknade inkomster ett inkomstmål som välfärdsområdesfullmäktige har ställt för organet och som är bundna till välfärdsområdets servicemål och andra mål och de utgifter som behövs för att genomföra dem. Med bruttoprincipen avses att inkomster och utgifter budgeteras separat som anslag och beräknade inkomster. Nettoprincipen innebär att bindningsnivån för budgeten bestäms till nettobelopp enligt skillnaden mellan utgifter och inkomster. Eftersom välfärdsområdets finansiering bygger på statlig finansiering och klientavgifter, bör man när budgeten upprättas fästa särskild vikt vid att välfärdsområdet med sina beslut i första hand kan påverka hur tjänsterna och funktionerna ska organiseras, dvs. driftsekonomin utgifter, men inkomstflödet bara i begränsad omfattning.

I budgeten finns en driftsekonomidel, en resultaträkningsdel, en investeringsdel och en finansieringsdel. De uppgifter som gäller ekonomiplanåren framförs i alla delar av budgeten. Av investeringsdelen ska förutom välfärdsområdets investeringar även de investeringar gjorda av välfärdsområdeskoncernen som är mest betydande för verksamheten och ekonomin framgå, och den ska basera sig på den i 16 § avsedda investeringsplan som de behöriga ministerierna har godkänt i enlighet med vad som föreskrivs särskilt (mer information: [Opas hyvinvointialueiden investointisuunnitelman laadintaan](#), Handbok om upprättande av investeringsplan för välfärdsområden, på finska).

För en investering kan välfärdsområdet ta ett långfristigt lån, om statsrådet har beviljat fullmakt (så kallad fullmakt att uppta lån) i enlighet med 15 § i lagen om välfärdsområden. Fullmakten att uppta lån fastställs årligen. Fullmakten att uppta lån ska räcka för hela investeringen, även om en enskild investering skulle genomföras under flera år. Som långfristigt lån betraktas en skuld eller del av skuld som förfaller till betalning efter ett år eller en längre tidsperiod. För investeringar i utrustning och andra liknande investeringar har välfärdsområdet också tillgång till exempelvis leasingfinansiering och andra liknande finansieringsinstrument.

Syftet med budgetens resultaträkningsdel är att visa huruvida den interna finansieringen räcker till för de kostnader som ordnandet av tjänster medför. På samma sätt som resultaträkningen upprättas budgetens resultaträkningsdel i form av en avdragskalkyl. I resultaträkningsdelen redovisas mellanresultaten verksamhetsbidrag och årsbidrag. Som sista rad i resultaträkningsdelen redovisas räkenskapsperiodens resultat eller, om landskapet budgeterar för bokslutsdispositioner, räkenskapsperiodens över-/underskott.

Budgeten ska iakttas i välfärdsområdets verksamhet och ekonomi.

2. Principer för ekonomiplanering

2.1. Balansprincipen

Lagen om välfärdsområden förpliktar välfärdsområdet till att se till att den interna finansieringen är tillräcklig och likviditet bevaras. Den planerade verksamheten och projekten ska vara realistiska i proportion till disponibla medel. Välfärdsområdet ska se till att den bevarar sin likviditet. Formell balansering av inkomster och utgifter på årsnivå förutsätts emellertid inte, till exempel kan ett enskilt år inom ekonomiplanen uppvisa underskott.

I balansprincipen för ekonomin ingår även att välfärdsområdets åtaganden och risker förknippade med dem inte får överstiga dess ekonomiska resurser. Detta förutsätter att välfärdsområdeskoncernen har en fungerande riskhantering. Man ska även beakta ansvar och skyldigheter i välfärdsområdeskoncernens ekonomi. En särskild risk gäller till exempel lånegarantier och säkerheter till samfund som inte omfattas av välfärdsområdets bestämmanderätt.

2.2. Utvärderingsförfarande

I 122 § i lagen om välfärdsområden föreskrivs om utvärderingsförfarandet i välfärdsområden och i 123 § i lagen om välfärdsområden föreskrivs om omständigheter under vilka ett utvärderingsförfarande kan inledas. Ett utvärderingsförfarande kan inledas om:

1. välfärdsområdet inte har täckt underskottet i balansräkningen inom den tidsfrist som anges i 115 § 2 mom.,
2. förhållandet mellan årsbidraget och avskrivningarna i välfärdsområdets koncernresultaträkning är under 80 procent två räkenskapsperioder i rad,
3. koncernbokslutets kalkylmässiga låneskötselbidrag är under 0,8 två räkenskapsperioder i rad, eller
4. välfärdsområdet har fått en i 15 § 3 mom. avsedd fullmakt att uppta lån eller beviljats tilläggsfinansiering enligt 11 § i lagen om välfärdsområdenas finansiering (617/2021) två gånger under tre räkenskapsperioder i rad.

För utvärderingsförfarandet tillsätts en utvärderingsgrupp, vars medlemmar utses av finansministeriet, social- och hälsovårdsministeriet, inrikesministeriet och välfärdsområdet. Efter att ha hört välfärdsområdet utser finansministeriet till ordförande för gruppen en person som är oavhängig av välfärdsområdet och ministerierna.

Utvärderingsgruppen lägger fram ett förslag till åtgärder för att sanera välfärdsområdets ekonomi och trygga förutsättningarna för att ordna social- och hälsovårdstjänsterna och räddningsväsendets tjänster. Välfärdsområdesfullmäktige ska behandla utvärderingsgruppens åtgärdsförslag och delge finansministeriet sitt beslut om dem för eventuella fortsatta åtgärder. Budgeten och ekonomiplanen ska göras upp så att välfärdsområdesfullmäktiges beslut om åtgärder genomförs. Verksamhetsberättelsen ska innehålla en redogörelse för genomförandet av och tillräckligheten hos åtgärderna under räkenskapsperioden. Välfärdsområdet ska delge finansministeriet redogörelsen före utgången av juni året efter räkenskapsperioden.

Social- och hälsovårdsministeriet kan lämna initiativ till finansministeriet om att inleda ett utvärderingsförfarande i ett välfärdsområde enligt 122 § i lagen om välfärdsområden, om det har kommit fram att välfärdsområdets förmåga att ordna social- och hälsovård uppenbart är äventyrad och detta inte är tillfälligt. Social- och hälsovårdsministeriet underrättar välfärdsområdet om att initiativet har lämnats (lagen om ordnande av social- och hälsovård 27 §)

När det bedöms om välfärdsområdets förmåga att ordna social- och hälsovård uppenbart är äventyrad används följande bedömningsgrunder:

1. jämlikheten i social- och hälsovården eller social- och hälsovårdens tillräcklighet är äventyrad,
2. kvaliteten på social- och hälsovården tryggar inte klient- eller patientsäkerheten i enlighet med bestämmelserna,
3. de behovsstandardiserade social- och hälsovårdskostnaderna per invånare eller deras utveckling äventyrar en jämlik och tillräcklig tillgång på social- och hälsovård,
4. välfärdsområdet har inte den personal, kompetens, funktionsförmåga, beredskap eller egna tjänsteproduktion som ordnandet av social- och hälsovård kräver,
5. välfärdsområdets förmåga att ordna social- och hälsovård har äventyrats allvarligt av någon annan orsak än de som avses i 1–4 punkten.

2.3. Brutto- och nettoprincipen

Med bruttoprincipen avses att inkomster och utgifter budgeteras separat som anslag och beräknade inkomster. Förfarandet är motiverat då en uppgift i regel finansieras med statsfinansiering. Även när uppgiftens utgifter inte beror på de inkomster som riktas till den, är bruttoprincipen primär, även om inkomstbeloppet skulle vara betydande.

Nettoprincipen innebär att bindningsnivån för budgeten bestäms till nettobelopp enligt skillnaden mellan utgifter och inkomster. Detta är ändamålsenligt i uppgifter som främst finansieras med försäljnings- och betalningsinkomster av tjänster. Till exempel budgeterar det välfärdsområde som upprätthåller verksamhet i samarbete mellan välfärdsområden endast sin egen andel av utgifter som bindande.

2.4. Prestations- och realiseringsprincipen

Med prestationsprincipen för utgifter avses att man i budgeten och ekonomiplanen upptar de inkomster som uppstår under finansåret av mottagna produktionsfaktorer och andra sådana utgifter som välfärdsområdet har förbundet sig till under finansåret. Realiseringsprincipen för inkomster betyder att man i budgeten och ekonomiplanen upptar de utgifter som uppstår under finansåret på grund av överlåtelse av prestationer och andra inkomster som slutgiltigt hör till välfärdsområdet.

2.5. Fullständighetsprincipen

Enligt fullständighetsprincipen ska välfärdsområdets användning av pengar och inkomstkällor upptas fullständigt i budgeten. Kända utgifter eller inkomster får inte lämnas utanför budgeten. Enligt

fullständighetsprincipen ska även interna köp och försäljningar för välfärdsområdets olika uppgifter ingå i budgeten, även om de inte direkt skulle vara förknippade med användning av pengar.

2.6. Rambudgetprincipen

Välfärdsområdesfullmäktige har stor prövningsrätt vad gäller beslut om budgetens anslagshelheter. I regel fastställs anslag uppgiftsspecifikt så att verksamhetens mål och de medel som reserveras för att uppnå dem kan slås samman i budgeten. I vissa fall kan man gå utöver detta i ramtänkandet för budgeten: till exempel tilldelas en nämnd eller ett helt serviceområde ett totalanslag för att sköta flera olika uppgifter. Då kan emellertid välfärdsområdesfullmäktiges möjlighet till uppgiftsspecifik styrning av serviceverksamheten betydligt försämrats. Välfärdsområdesfullmäktige kan inte godkänna budgeten i så allmänna drag att de inte längre kan anses utöva sin budgetmakt.

2.7. Strukturen och innehållet i välfärdsområdets budget och ekonomiplan

Budgeten består av en driftsekonomi- och resultaträkningsdel samt en investerings- och finansieringsdel. Samma struktur följs i ekonomiplanen och den tablå över budgetutfallet som ingår i bokslutet. Följande diagram beskriver det ömsesidiga förhållandet mellan budgeten och ekonomiplanen.

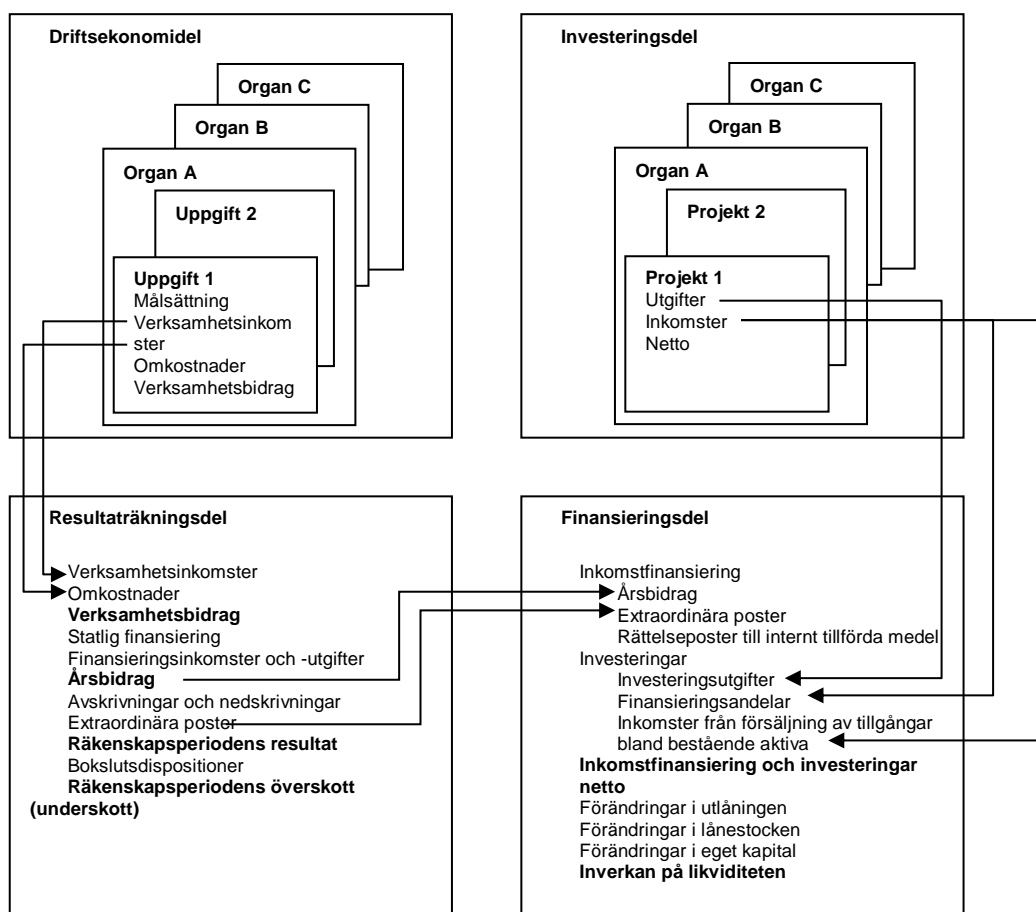


Bild 1 Välfärdsområdets budget- och ekonomiplanstruktur

Verksamheten och ekonomin planeras och följs upp med tanke på driftsekonomi, investeringar, resultaträkning och finansiering. I driftsekonomidelen ställs servicemål och budgeteras de utgifter och intäkter som behövs för att ordna dem. I investeringsdelen budgeteras anskaffning av produktionsmedel med lång verkningstid, såsom byggnader, fasta strukturer och materiel, finansieringsandelar och försäljning av egendom. Av resultaträkningsdelen framgår huruvida den interna finansieringen räcker till för driftskostnader och avskrivningar. I finansieringsdelen anges tillförda medel och medelanvändning i sammandrag.

2.8. Ändring av budgeten

Välårsrådesfullmäktige beslutar om ändringar av budgeten. Budgetens skyldighet att föreslå ändringar gäller både målen samt de anslag och beräknade inkomster som de förutsätter. Till exempel ska man i samband med ökning eller minskning av anslag bedöma om de fastställda målen står i rimlig proportion till de ändrade anslagen och beräknade inkomsterna.

Även ändringsbeslut som gäller ökning av nettoanslag eller uppskattning av nettoinkomster ska fattas i välårsrådesfullmäktige oberoende av om avvikelsen beror på bruttoutgifter som är större än beräknat eller bruttoinkomster som är mindre än beräknat. Vad gäller välårsrådets uppgifter som gäller samarbete beslutar det ansvariga välårsrådets välårsrådesfullmäktige om ändringar av budgeten. Avtalsvälårsråden underrättas om förslag till ändring av budgeten före välårsrådesfullmäktiges möte, där beslut ska fattas om ändringen. Man ska avtala närmare om förfarandet i samarbetsavtalet.

Beslut om ändringar av budgeten fattas under budgetåret i välårsrådesfullmäktige. När budgetens driftsekonomidel ändras, ska man beakta vilken inverkan ändringen har för resultaträknings- och finansieringsdelarna. På motsvarande sätt påverkar ändringar av resultaträkningsdelen och investeringsdelen finansieringsdelen. En redogörelse ska ges i verksamhetsberättelsen för budgetavvikelser som inte har godkänts som budgetändringar.

3. Statlig finansiering

I resultaträkningens statliga finansiering ingår finansiering med allmän täckning som är avsedd till att ordna tjänster enligt lagen om välårsrådenas finansiering. Finansieringen med allmän täckning delas upp i finansiering av social- och hälsovårdens uppgifter, finansiering av räddningsväsendets uppgifter och tilläggsfinansiering. Den statliga finansieringen fördelas på olika räkenskapsperioder på ett sätt som motsvarar prestationsprincipen oberoende av under vilken räkenskapsperiod finansieringen har utbetalats. Tilläggsfinansiering bokförs för den räkenskapsperiod då den har beviljats.

De inverkingar som servicebehovet, kostnadsnivån, uppgiftsändringar och faktiska kostnader har på den statliga finansieringen bokförs som intäkter först när de har beaktats vid beviljande av finansiering. Därmed förutses inverkingarna inte till exempel under den räkenskapsperiod vars faktiska kostnader rapporteras.

Annan finansiering från staten, såsom ersättningar som staten betalat med den så kallade principen om full ersättning för välårsrådets prestationer, ingår i Försäljningsintäkter. Andra understöd och bidrag som fått av staten för driftsekonomi rapporteras i verksamhetsintäkter under Understöd och bidrag. Investeringsunderstöd som har fått för tillgångar bland bestående aktiva och andra utgifter med lång verkningstid dras av från anskaffningsutgifter.

4. Investeringsplan

Välfärdsområdet ska årligen utarbeta en investeringsplan för de investeringar inom välfärdsområdeskoncernen som påbörjas under de fyra räkenskapsperioder som följer på följande räkenskapsperiod och för finansieringen av dem. Investeringsplanen ska innehålla uppgifter om investeringar och avtal som motsvarar investeringar. Dessutom ska planen innehålla uppgifter om planerade överlåtelse av välfärdsområdets lokaler och fastigheter samt andra tillgångar med lång verkningstid. Investeringsplanen består av en delplan för social- och hälsovården och en delplan för räddningsväsendet. Investeringsplanen får inte strida mot välfärdsområdets fullmakt att uppta lån.

I investeringsplanen beskrivs anskaffningar med lång verkningstid, dvs. sådana anskaffningar som genererar inkomster eller används av serviceverksamheten under fler än en räkenskapsperiod och som bokförs som bestående aktiva i bokföringen. Även ersättande investeringar framförs som investeringar. Investeringar är till exempel inte anslutningsavgifter som bokförs som fordringar, lån till dotterbolag eller reparationsarbeten som framförs som driftsekonomin utgifter.

Sättet att finansiera en anskaffning påverkar inte hur den framförs i investeringsplanen. I investeringsplanen fastställs förutom tillgångar som anskaffas för innehav med långfristiga lån även avtal som motsvarar investeringar, såsom hyresavtal. Tillgångar som hyrs ut behandlas emellertid inte i budgetens investeringsdel, utan utgifter för hyresavtal återspeglas i årsbidraget som utgör grunden för beräkning av det maximala lånebeloppet under de kommande åren.

I investeringsplanen föreslås hela välfärdsområdeskoncernens investeringar, dvs. den innehåller välfärdsområdets dottersammanslutningars investeringar och finansieringen av dem. Om en investering av en dottersammanslutning ska finansieras av välfärdsområdet till exempel som ett avtal som motsvarar investeringen, såsom hyresansvar helt eller delvis, beaktas den då man bedömer om välfärdsområdets fullmakt att uppta lån är tillräcklig.

Budgetens investeringsdel utgår från investeringsplanen, och den ska vara enhetlig med de anskaffningar som enligt investeringsplanen bokförs som bestående aktiva. Därmed är investeringsplanen mer omfattande än investeringsdelen och innehåller bredare bland annat tillgångar som hyrs ut.

5. Att beakta vid upprättande av budgeten 2023

Välfärdsområdena ska bokföra överförd egendom och överförda skulder som tillgångs- och skuldposter samt som grundkapital. Enligt införelagerna ska tillgångsposter som överförs från kommuner och frivilliga samkommuner till välfärdsområden inte redovisas i budgeten.¹ De finansieringsposter för 2023 som utbetalas i december 2022 redovisas i budgeten för 2023 som intäkter.

Dess andel av det understöd som har erhållits för förberedelse av välfärdsområdet och som inte har använts under räkenskapsperioden 2022 och som fortfarande kan användas under 2023, redovisas som beräknade inkomster i budgeten 2023.

¹ Se Bokföringsnämndens välfärdsområdes- och kommunsektions utlåtande 129/2022 om upprättande av ingående balansräkningen för välfärdsområdena 1.1.2023.