

Sammanfattning

Om kommuner och regioner ska klara sina framtida utmaningar och även framöver kunna erbjuda en god välfärd till sina invånare behöver de ha en effektiv ekonomistyrning. En effektiv ekonomistyrning förstärker möjligheterna för kommuner och regioner att klara sina åtaganden inom de ekonomiska ramar som står till förfogande.

Utredningen har haft i uppdrag att bedöma om nuvarande regelverk för ekonomisk förvaltning utgör en bra grund för en effektiv ekonomistyrning och att föreslå ett sammanhållet regelverk som ger kommuner och regioner goda förutsättningar att möta framtida utmaningar.

Bakgrunden till utredningen är att kommunsektorns ekonomi, trots flera år av god ekonomisk tillväxt, uppvisar en sårbarhet till följd av ökad skuldsättning, ökat åtagande i de kommunala företagen samt svårigheter att anpassa den kommunala verksamheten till befolkningsförändringar. Det finns också en stor spridning mellan enskilda kommuner och regioner och tydliga tecken på att vissa kommuner och regioner som inte når kommunallagens krav på en god ekonomisk hushållning. Utifrån de utmaningar som väntas framöver, bl.a. när det gäller demografiska förändringar, finns det en risk att vissa kommuner och regioner med svag ekonomi kommer att uppvisa en ytterligare försvagning. Mot den bakgrunden har regeringen bedömt att det finns ett behov av en översyn av reglerna om den ekonomiska förvaltningen för att dessa å ena sidan ska skapa tillräckligt goda förutsättningar för kommuner och regioner att bedriva en effektiv ekonomisk styrning och å andra sidan vara tillräckligt styrande utifrån statens behov av att upprätthålla en långsiktigt hållbar finanspolitik.

Utredningens uppdrag har mer specifikt handlat om utformningen av kravet på en god ekonomisk hushållning och balanskravet, om resultatutjämningsreserver och huruvida de borde göras obligatoriska samt om det finns ett behov av mer vägledning och stöd för den eko-

nomiska styrningen i kommuner och regioner. Utredningen har också givits möjlighet att ta upp andra frågor av relevans för uppdraget.

Utredningen har inom ramen för sitt uppdrag gjort ett omfattande kartläggnings- och analysarbete som bl.a. innefattat en enkät till samtliga ekonomichefer i kommuner och regioner samt en intervjuundersökning där kommunala politiker i ledande ställning deltagit. Utredningen har också konsulterat många experter på området samt medverkat vid ett stort antal nätverksmöten och konferenser med många tjänstepersoner som är verksamma i kommunsektorn.

Utredningen har gjort ett antal övergripande iakttagelser när det gäller utvecklingen av ekonomin i kommuner och regioner.

- Utredningen ser inte några betydande ekonomiska problem på sektornivå. Kommunsektorn har sammantaget genererat överskott (årets resultat) av rimlig storlek under de senaste 15 åren. Soliditeten inklusive pensionsåtagandena har förbättrats sedan 2000.
- Samtidigt finns det kommuner och regioner som haft en väsentligt sämre utveckling, trots en följd av goda år för den svenska ekonomin. Ett antal kommuner och regioner har inte nått upp till kraven på god ekonomisk hushållning. Vissa har heller inte klarat balanskravet vid upprepade tillfällen och det förekommer att synnerliga skäl används utifrån felaktiga grunder.
- Det finansiella sparandet i sektorn har blivit allt sämre och låneskulden har ökat markant.

Utifrån sina analyser har utredningen dragit några övergripande slutsatser.

- Det nuvarande regelverket för ekonomisk förvaltning har i huvudsak god legitimitet i kommuner och regioner, även om det finns många synpunkter på enskildheter.
- Regelverket behöver inte reformeras i grunden.
- Regelverket behöver bli tydligare på en rad punkter, bl.a. när det gäller kraven på långsiktighet. Regelverket behöver också bli mer transparent och flexibelt.
- De mekanismer som ska säkra att regelverket följs och får genomslag behöver stärkas, så att frågor om ekonomisk hållbarhet på sikt får en större plats på den politiska agendan i alla kommuner och regioner.

Mot bakgrund av dessa slutsatser och ytterligare överväganden har utredningen utformat sina förslag.

God ekonomisk hushållning blir god kommunal hushållning

I dag ställs krav på en god ekonomisk hushållning i kommuner och regioner. Begreppet anses dock svårtolkat och otydligt och det finns stora skillnader i tillämpningen som bara delvis kan hänföras till lokala förutsättningar och prioriteringar. Utredningen föreslår ett nytt begrepp, god kommunal hushållning, som tydliggör att ekonomistyrningen måste omfatta både ekonomi och verksamhet och att det ytterst är ekonomin som sätter gränsen för verksamheten. God kommunal hushållning innebär att kommuner och regioner ska förvalta sin ekonomi så att den uppnår en betryggande säkerhet och långsiktigt ekonomisk hållbarhet. Verksamheten ska utformas på ett ändamålsenligt sätt och en hög effektivitet ska uppnås. God kommunal hushållning omfattar även de kommunala bolagen, kommunala stiftelser och föreningar.

Ett tioårigt program för god kommunal hushållning

För att öka långsiktigheten i planering och styrning föreslår utredningen att kommuner och regioner ska upprätta ett tioårigt program för god kommunal hushållning. Programmet ska ge en mer sammanhållen ekonomisk styrning med tydlig koppling till det övergripande kravet på god kommunal hushållning. Programmet ska samtidigt vara ledstjärnan för de mål som sätts i budgeten och i treårsplanen för ekonomin.

Programmet ska innehålla mål och riktlinjer för hur en god kommunal hushållning kan nås. Kommunen eller regionen ska ange sina långsiktiga mål för årets resultat, soliditet inklusive ansvarsförbindelsen för pensionsförpliktelser, självfinansieringsgrad av investeringar samt för låneskulden. Vilka målnivåer som ska anges behöver grundas på en individuell behovsanalys för varje kommun eller region. De angivna målens konsekvenser för verksamheten ska också beskrivas t.ex. när det gäller dimensionering och prioritering. Därtill ska programmet innehålla riktlinjer för tillåten risk vid placeringar och upplåning samt ändamål för och hantering av en eventuell resultatreserv

(se nedan). Programmet ska också omfatta de kommunala bolagen samt kommunala stiftelser och föreningar. Programmet kan även innehålla andra ställningstaganden, t.ex. kring budgetprocessen.

Programmet ska antas av fullmäktige en gång per mandatperiod, för de nästkommande tio åren. Programmet ersätter de nuvarande riktlinjerna för god ekonomisk hushållning, resultatutjämningsreserv, medelsförvaltning och förvaltning av pensionsmedel. Sådana riktlinjer har upprättats i olika omfattning, med olika tidsperspektiv och olika skärpa och har därför varit otillräckliga för att skapa nödvändig långsiktighet och en effektiv styrning.

Ekonomi i balans

Balanskravet har enligt utredningen bidragit till ett ökat fokus på den ekonomiska styrningen och har en stor acceptans i kommuner och regioner. Kravet ska därför vara kvar, men modifieras i vissa delar. Utredningen vill dock betona att balanskravet endast är en lägsta godtagbar nivå på kort sikt och inte liktydig med att ha en god kommunal hushållning. För att detta ska vara tydligt bör balanskravet även fortsättningsvis innebära en budget i balans, medan god kommunal hushållning i stort sett alltid behöver innebära en högre resultatnivå. Den resultatnivån kommer dock att variera utifrån de lokala förutsättningarna i varje kommun eller region och behöver därför fastställas av varje kommun och region för sig.

Balanskravsresultatet, som ska ligga till grund för utvärdering av balanskravet, beräknas som årets resultat efter balanskravsjusteringar samt justering för förändring av resultatreserv.

Utredningen föreslår att den möjlighet som har funnits att underbalansera budgeten genom att åberopa synnerliga skäl ska tas bort. Möjligheten att hänvisa till synnerliga skäl har skapat otydlighet i styrningen och har i vissa fall använts på ett sätt som riskerar att urholka ekonomin. Det enda undantaget som enligt utredningen ska finnas för att inte upprätta en budget i balans är om kommunen eller regionen har en stark finansiell ställning. För att uppfylla kravet på en stark finansiell ställning ska kommunen eller regionen ha en så god ekonomi att en fortsatt konsolidering av ekonomin är uppenbart omotiverad.

Utredningen föreslår också att tiden för att reglera ett negativt balanskravsresultat fortfarande, som huvudregel, ska vara tre år, men att den kan förlängas till upp till sex år om det finns särskilda skäl, t.ex. om kommunen eller regionen har drabbats av stora, oförutsedda engångskostnader. Stark finansiell ställning ska också vara ett skäl för att inte behöva återställa ett negativt balanskravsresultat.

Utredningen föreslår att två nya balanskravsjusteringar införs i den s.k. balanskravsutredningen som leder fram till balanskravsresultatet: förändringar till följd av ändrade beräkningsförutsättningar för pensionsskulden samt exploateringsbidrag, investeringsbidrag och gatukostnadsersättningar. Syftet är dels att minska risken för att stora engångshändelser gör att balanskravet i praktiken blir omöjligt att efterleva, dels att parera förändringar i redovisningsreglerna kring de exploateringsrelaterade intäkterna, som gör att dessa intäkter kan finansiera löpande verksamhet på ett sätt som inte bedöms ligga i linje med god kommunal hushållning.

Resultatreserv

Utredningen föreslår att ekonomiska överskott ska kunna sparas i en resultatreserv. Förutsättningen är främst att kommunen eller regionen har en positiv soliditet inklusive ansvarsförbindelsen för pensionsförpliktelser. Syftet med reserven är att skapa incitament för en större framförhållning och därmed öka möjligheten att nå målet om en god kommunal hushållning. Kommunen eller regionen får reservera den del av årets resultat efter balanskravsjusteringar som överstiger två procent av skatteintäkter, generella statsbidrag och kommunalekonomisk utjämning. Totalt får resultatreserven uppgå till maximalt fem procent av skatteintäkter, generella statsbidrag och kommunalekonomisk utjämning. Användningen av medel från reserven får göras i enlighet med de riktlinjer som formuleras i programmet för god kommunal hushållning.

Konjunkturutjämning

Utredningen har haft i uppdrag att utvärdera resultatutjämningsreserven. En slutsats är att resultatutjämningsreserverna inte har uppfyllt sitt syfte att utjämna intäkter över en konjunkturcykel eftersom

många kommuner och regioner aldrig har kunnat eller velat avsätta medel och att de reserver som byggts upp har använts för delvis andra ändamål än konjunkturutmätning. Utredningen föreslår därför att resultatutmättningsreserver inte bör göras obligatoriska utan i stället successivt avvecklas. Det innebär att kommuner och regioner inte längre ska kunna avsätta nya medel till resultatutmättningsreserver medan de medel som finns i reserverna fortfarande ska kunna användas för det ursprungliga syftet under en övergångsperiod.

För att förhindra snabba och kraftiga neddragningar i kommuner och regioner vid en djupare konjunkturedgång föreslår utredningen i stället en statlig garanti för kommuners och regioners intäkter. Det innebär att staten förbinder sig att skjuta till medel som innebär att en viss lägsta nivå för skatteunderlagsutvecklingen i kommuner och regioner uppnås. Garantin bör sättas på en sådan nivå att den bara behöver lösas ut i samband med djupare konjunktursvackor. Systemet kan utformas som en princip där regering och riksdag utfäster sig att skjuta till medel till kommuner och regioner under vissa förutsättningar. Utredningens bedömning är att ett sådant system förbättrar kommunernas planeringsförutsättningar jämfört med dagens ordning, som bygger på diskretionära beslut om extra statsbidrag i samband med konjunktursvackor. Det har också förutsättningar att bli mer träffsäkert när det gäller storleken på stödet, eftersom regeringen och riksdagen kan invänta mer information om konjunkturförloppet innan beloppet fastställs, jämfört med vad som är fallet i dag.

Utvecklad budget

Utredningen föreslår att planerna för verksamhet och ekonomi i kommunernas och regionernas budget och treårsplan för ekonomin ska innehålla mål som utgår från kommunens eller regionens antagna tioårsprogram för god kommunal hushållning. På det sättet skapas en naturlig koppling mellan den kortsiktiga och den långsiktiga styrningen. I förvaltningsberättelsen ska kommunen eller regionen också göra en utvärdering av om planer och mål för verksamheten och ekonomin har följts och uppnåtts och om utfallet är förenligt med programmet för god kommunal hushållning.

För att öka skärpan och framförhållningen i den kortsiktiga, ekonomiska styrningen föreslår utredningen vidare att budgeten ska innehålla en resultaträkning, en balansräkning och en balanskravsutredning, inklusive beräknade balanskravsjusteringar och förändring av resultatreserven. Därtill ska budgeten innehålla en kassaflödesanalys samt en sammanställning av budgeten för den löpande verksamheten och investeringsverksamheten. Genom dessa förändringar blir det en tydligare koppling mellan budgeten som styrinstrument och årsredovisningen. För att ytterligare stärka helheten i den ekonomiska styrningen föreslår utredningen att budgeten också ska innehålla en samlad bedömning av den kommunala koncernens ekonomi.

I dag finns krav på att det för utgifter som beslutas under löpande budgetår måste anges hur utgiften ska finansieras. Utredningen föreslår därutöver att om fullmäktige beslutar om en kostnad eller utgift som inte kan finansieras inom det budgeterade resultatet så ska en ny reviderad budget fastställas.

Stärkt uppföljning

Utredningen föreslår att delårsrapporten förenklas och tidigareläggs för att öka förutsättningarna att snabbt kunna vidta åtgärder vid eventuella avvikelser från den beslutade budgeten. Senast i juni ska fullmäktige behandla en förenklad delårsrapport som omfattar minst tre månader. Delårsrapporten ska fokusera på avvikelse mellan budget och helårsprognos och innehålla en resultaträkning samt jämförelsetal. Kravet på revisorerna att behandla delårsrapporten tas bort men möjligheten kvarstår. Om det finns betydande budgetavvikelser ska fullmäktige anta en plan för hur kommunen eller regionen ska hantera dessa och vilka åtgärder som ska vidtas, i syfte att få ekonomin i balans.

Årsredovisningen ska godkännas av fullmäktige. Ett godkännande får dock endast ske om resultat- och balansräkningen i årsredovisningen är rättvisande. Detta skapar också större möjlighet att överklaga fullmäktiges beslut om årsredovisningen. Inför behandlingen av årsredovisningen ska revisionen uttala sig om resultat- och balansräkningen är rättvisande. Fullmäktiges beslut om godkännande ska motiveras.

Skärpt revision och kontroll

Revisionen får ett utökat uppdrag att granska regelefterlevnad inom den ekonomiska förvaltningen. Ett förtydligande görs av att revisorerna ska uttala sig om vissa frågor, främst återställande av negativa balanskravsresultat och hänvisning till särskilda skäl.

Krav införs på att en samlad behandling av årsredovisning, revisionsberättelse och ansvarsprövningen ska ske i fullmäktige. Beslut om anmärkningar ska motiveras. Krav införs på publicering av revisionsberättelser på kommuners och regioners webbplatser. Syftet med förändringarna är att ytterligare skärpa revisionens viktiga roll att bidra med underlag till ansvarsutkrävande i relationen mellan fullmäktige å ena sidan och styrelse och nämnder å den andra, men också i relationen mellan kommuninvånarna och fullmäktige, för att därmed stärka drivkrafterna att leva upp till de krav som ställs i regelverket avseende den ekonomiska förvaltningen.

Vägledning och stöd

Utredningen föreslår att en statlig myndighet får i uppdrag att ge vägledning och stöd till kommuner och regioner i form av generell rådgivning i frågor som rör ekonomisk styrning och förvaltning. Myndigheten förslås även få i uppdrag att löpande följa den ekonomiska utvecklingen och tillämpningen av bestämmelserna om den ekonomiska förvaltningen för kommuner och regioner. Skälet är att utredningen kunnat konstatera att det finns ett behov av mer vägledning och stöd kopplat till regelverket för den ekonomiska förvaltningen i kommuner och regioner och att detta arbete också behöver understödjas genom en nationell uppföljning som bl.a. ger bättre kunskap om regeltillämpningen i kommuner och regioner.

Utredningen lägger inga förslag om sanktioner eller tillsyn.

Utvecklad statistik

Utredningen föreslår en utveckling av statistikinsamlingen för att möjliggöra en bättre uppföljning av den kommunala ekonomin och regelefterlevnaden. Förslagen syftar exempelvis till att möjliggöra analys och uppföljning av målen i programmet för god kommunal

hushållning och målen i budgeten samt av kassaflödet i kommuner och regioner.

Inga förslag om utgiftstak och lånetak

Utredningen har också haft i uppdrag att överväga frågan om utgiftstak och lånetak för kommunsektorn. Utredningen lämnar inga förslag i dessa delar. Det viktigaste skälet är att sådana begränsningar skulle utgöra ett oproportionerligt ingrepp i den kommunala självstyrelsen.

Konsekvenser av utredningens förslag

Utredningens förslag syftar till att förbättra långsiktigheten i ekonomistyrningen hos kommuner och regioner och att stärka regelefterlevnaden. Resultatet och den ekonomiska ställningen kan därigenom förbättras över tid, framför allt i de kommuner och regioner som i dag har svårt att leva upp till kravet på god ekonomisk hushållning.

Flera av förslagen innebär en viss skärpning av regelverket för den ekonomiska förvaltningen jämfört med i dag. Förändringarna bedöms dock sammantaget leda till en effektivare ekonomistyrning, genom att riskerna för underskott och försämrade resultat minskar. Det ekonomiska utfallet och förutsättningarna för att bemöta de utmaningar kommunsektorn står inför kan därmed förbättras.