



God ekonomisk hushållning i kommuner och landsting (prop. 2003/04:105)

Sammanfattning

I proposition 2003/04:105 God ekonomisk hushållning i kommuner och landsting föreslås ändringar i kommunallagen (1991:900) och i lagen (1997:614) om kommunal redovisning. Förslagen till ändringar innebär att kommuner och landsting i sin budget ska ta fram särskilda mål och riktlinjer av betydelse för en god ekonomisk hushållning. Det föreslås också att förvaltningsberättelsen ska innehålla en utvärdering av om målen för en god ekonomisk hushållning har uppnåtts. Vidare föreslår regeringen att revisorerna ska bedöma om resultaten i delårsrapporten och årsbokslutet är förenliga med de mål fullmäktige beslutat om i budgeten och planen för ekonomin under perioden samt att delårsrapporten ska behandlas av fullmäktige.

Vissa ändringar av det nuvarande balanskravet föreslås. Kommuner och landsting ges möjlighet att fastställa en budget som inte är i balans om det föreligger synnerliga skäl. Fullmäktige föreslås få möjlighet att besluta att inte reglera ett negativt resultat om det uppkommit till följd av realiserade förluster i värdepapper. Den frist om två år som i dag gäller för kommuner och landsting för att återställa det egna kapitalet efter ett redovisat negativt resultat föreslås bli förlängd med ytterligare ett år. Regeringen föreslår också krav på en åtgärdsplan för hur det egna kapitalet ska återställas.

Ändringarna föreslås träda i kraft den 1 december 2004 och ska tillämpas första gången avseende räkenskapsåret 2005.

Förutom regeringens förslag behandlar utskottet också 13 motionsyrkanden som har väckts med anledning av propositionen samt 2 motionsyrkanden väckta med anledning av regeringens skrivelse 2003/04:102 Utvecklingen inom den kommunala sektorn.

Utskottet tillstyrker regeringens förslag och avstyrker samtliga motionsyrkanden.

I betänkandet finns 8 reservationer och 3 särskilda yttranden.

Innehållsförteckning

Sammanfattning.....	1
Utskottets förslag till riksdagsbeslut.....	3
Redogörelse för ärendet.....	6
Ärendet och dess beredning.....	6
Bakgrund.....	6
Utskottets överväganden.....	8
Mål och riktlinjer för god ekonomisk hushållning.....	8
Behandling av delårsrapport.....	11
Bedömning av målpåfyllelsen.....	12
Förändringar av balanskravet.....	13
Prövning av balanskravet.....	18
Lagförslagen.....	21
Stabila planeringsförutsättningar.....	21
Finansieringsprincipen.....	24
Kommunal skatteplanering.....	25
Ekonomisk hushållning på nationell nivå.....	26
Reservationer.....	28
1. Förändringar av balanskravet, punkt 4 (m).....	28
2. Prövning av balanskravet, punkt 5 (m).....	29
3. Prövning av balanskravet, punkt 5 (fp).....	29
4. Prövning av balanskravet, punkt 5 (kd).....	30
5. Stabila planeringsförutsättningar, punkt 7 (m, kd, c).....	31
6. Stabila planeringsförutsättningar, punkt 7 (fp).....	32
7. Finansieringsprincipen, punkt 8 (m, fp, kd, c).....	33
8. Kommunal skatteplanering, punkt 9 (m).....	34
Särskilda yttranden.....	36
1. Mål och riktlinjer för god ekonomisk hushållning, punkt 1 (c).....	36
2. Kommunal skatteplanering, punkt 9 (fp).....	36
3. Ekonomisk hushållning på nationell nivå, punkt 10 (c).....	37
<i>Bilaga 1</i>	
Förteckning över behandlade förslag.....	38
Propositionen.....	38
Följdmotioner.....	38
<i>Bilaga 2</i>	
Regeringens lagförslag.....	40

Utskottets förslag till riksdagsbeslut

1. Mål och riktlinjer för god ekonomisk hushållning

Riksdagen godkänner vad regeringen förordar om mål och riktlinjer för god ekonomisk hushållning. Därmed bifaller riksdagen proposition 2003/04:105 i denna del och avslår motion

2003/04:Fi43 av Jörgen Johansson m.fl. (c) yrkandena 3 och 5.

2. Behandling av delårsrapport

Riksdagen godkänner regeringens förslag att kommuners och landstings delårsrapporter ska behandlas av fullmäktige. Därmed bifaller riksdagen proposition 2003/04:105 i denna del.

3. Bedömning av måluppfyllelsen

Riksdagen godkänner regeringens förslag att revisorer ska bedöma uppfyllelsen av målen för god ekonomisk hushållning i kommuner och landsting. Därmed bifaller riksdagen proposition 2003/04:105 i denna del.

4. Förändringar av balanskravet

Riksdagen godkänner regeringens förslag till förändringar i balanskravet för kommuner och landsting. Därmed bifaller riksdagen proposition 2003/04:105 i denna del och avslår motionerna

2003/04:Fi34 av Karin Pilsäter m.fl. (fp) yrkande 7 i denna del,

2003/04:Fi40 av Karin Pilsäter m.fl. (fp) yrkande 2,

2003/04:Fi42 av Mikael Odenberg m.fl. (m) yrkande 1 i denna del och

2003/04:Fi43 av Jörgen Johansson m.fl. (c) yrkande 7.

Reservation 1 (m)

5. Prövning av balanskravet

Riksdagen godkänner regeringens förslag att balanskravet för kommuner och landsting ska prövas inom det politiska systemet. Därmed bifaller riksdagen proposition 2003/04:105 i denna del och avslår motionerna

2003/04:Fi34 av Karin Pilsäter m.fl. (fp) yrkande 7 i denna del,

2003/04:Fi40 av Karin Pilsäter m.fl. (fp) yrkande 3,

2003/04:Fi41 av Lars Lindén m.fl. (kd) och

2003/04:Fi42 av Mikael Odenberg m.fl. (m) yrkande 1 i denna del.

Reservation 2 (m)

Reservation 3 (fp)

Reservation 4 (kd)

6. Lagförslagen

Riksdagen antar mot bakgrund av vad som ovan anförts och föreslås de i bilaga 2 till detta betänkande återgivna förslagen till

1. lag om ändring i kommunallagen (1991:900),
 2. lag om ändring i lagen (1997:614) om kommunal redovisning.
- Därmed bifaller riksdagen proposition 2003/04:105 i denna del.

7. Stabila planeringsförutsättningar

Riksdagen godkänner vad regeringen anför dels om stabila förutsättningar för kommuner och landsting, dels om inrättandet av ett kommunalekonomiskt råd. Därmed bifaller riksdagen proposition 2003/04:105 i denna del och avslår motionerna

- 2003/04:Fi40 av Karin Pilsäter m.fl. (fp) yrkande 1,
2003/04:Fi42 av Mikael Odenberg m.fl. (m) yrkande 2 och
2003/04:Fi43 av Jörgen Johansson m.fl. (c) yrkande 1.

Reservation 5 (m, kd, c)

Reservation 6 (fp)

8. Finansieringsprincipen

Riksdagen avslår motionerna

- 2003/04:Fi33 av Mikael Odenberg m.fl. (m) yrkande 8 och
2003/04:Fi43 av Jörgen Johansson m.fl. (c) yrkande 6.

Reservation 7 (m, fp, kd, c)

9. Kommunal skatteplanering

Riksdagen avslår motion

- 2003/04:Fi42 av Mikael Odenberg m.fl. (m) yrkande 3.

Reservation 8 (m)

10. Ekonomisk hushållning på nationell nivå

Riksdagen avslår motion

- 2003/04:Fi43 av Jörgen Johansson m.fl. (c) yrkande 2.

Stockholm den 12 oktober 2004

På finansutskottets vägnar

Sven-Erik Österberg

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Sven-Erik Österberg (s), Mikael Odenberg (m), Karin Pilsäter (fp), Sonia Karlsson (s), Kjell Nordström (s), Agneta Ringman (s), Gunnar Axén (m), Bo Bernhardsson (s), Roger Tiefensee (c), Hans Hoff (s), Agneta Gille (s), Yvonne Ruwaida (mp), Tommy Ternemar (s), Cecilia Widegren (m), Gunnar Nordmark (fp), Lars Lindén (kd) och Siv Holma (v).

Redogörelse för ärendet

Ärendet och dess beredning

I april 2000 beslutade regeringen att tillkalla en särskild utredare för att utreda vissa frågor rörande kommunernas och landstingens ekonomiska förvaltning. Enligt direktivet (dir. 2000:30) skulle utredaren bl.a. göra en översyn av bestämmelserna om god ekonomisk hushållning och deras tillämpning samt vid behov föreslå förändringar för att öka långsiktigheten i den ekonomiska och verksamhetsmässiga planeringen. I uppdraget ingick även att förtydliga och modifiera kravet att budgeten ska upprättas så att intäkterna överstiger kostnaderna, det s.k. balanskravet.

Utredningen, som antog namnet Ekonomiförvaltningsutredningen, överlämnade i november 2001 betänkandet God ekonomisk hushållning i kommuner och landsting (SOU 2001:76).

Efter remissbehandling överlämnade regeringen den 19 maj 2004 proposition 2003/04:105 God ekonomisk hushållning i kommuner och landsting till riksdagen. Propositionen bygger på en överenskommelse mellan regeringen, Vänsterpartiet och Miljöpartiet de gröna. I propositionen föreslår regeringen att riksdagen antar regeringens förslag till lag om ändring i kommunallagen (1991:900) och lag till ändring i lagen (1997:614) om kommunal redovisning. Regeringens förslag återges i *bilaga 1* och lagförslagen i *bilaga 2*.

Med anledning av propositionen har 4 motioner väckts. Utskottet behandlar i betänkandet även 2 yrkanden med anknytning till frågan om balanskravet för kommuner och landsting, vilka ingår i 2 motioner väckta med anledning av regeringens skrivelse 2003/04:102 Utvecklingen inom den kommunala sektorn. Förslagen i motionerna återges i *bilaga 1*.

Ett av yrkandena i följdmotionerna, Fi43 (c) yrkande 4, berör en översyn av lagen om offentlig upphandling. Eftersom regeringen inte lämnar förslag inom detta område i den aktuella propositionen, och liknande motionsyrkanden även väckts under den allmänna motionstiden, avser utskottet att behandla yrkandet i betänkande 2004/05:FiU9 Offentlig upphandling (motioner).

Bakgrund

Gällande bestämmelser

Den nya kommunallagen (1991:900) trädde i kraft den 1 januari 1992, samtidigt som en rad äldre bestämmelser om ekonomisk förvaltning i kommuner och landsting togs bort. Bestämmelserna om förmögenhetsskydd och en årligen balanserad budget togs bort och ersattes med en mer allmänt hållen bestämmelse om god ekonomisk hushållning.

Enligt 8 kap. 1 § kommunallagen ska kommuner och landsting ha en god ekonomisk hushållning i sin verksamhet och i sådan verksamhet som bedrivs genom andra juridiska personer. I förarbetena till denna regel gjorde regeringen bedömningen att det inte var meningsfullt och inte heller möjligt att i detalj ange vad som är att betrakta som god ekonomisk hushållning. I stället ges där en rad exempel som vägledning vid tolkningen.¹ Regeringen uttalade bl.a. att det hör till god ekonomisk hushållning att, sett över en inte alltför lång period, ha balans mellan inkomster och utgifter. Vidare framhölls det att i begreppet även ingår att verksamhet ska utövas på ett ändamålsenligt och från ekonomisk synpunkt tillfredsställande sätt.

Kravet på god ekonomisk hushållning är specificerat i fråga om medelsförvaltningen. Enligt 8 kap. 2 och 3 §§ kommunallagen ligger i god ekonomisk hushållning bl.a. att en kommun eller ett landsting med i princip obegränsad livslängd inte bör förbruka sin förmögenhet för täckande av löpande behov. Kommuner eller landsting bör inte heller finansiera löpande driftskostnader med lån.

Kommunallagen innehåller dessutom ett krav på en balanserad budget, i enlighet med ett förslag i propositionen Den kommunala redovisningen² vilket har haft som syfte att förstärka lagens regler om god ekonomisk hushållning i kommuner och landsting. Med balanserad budget avses enligt 8 kap. 4 § tredje stycket kommunallagen att budgeten ska upprättas så att intäkterna överstiger kostnaderna. Samtidigt ingår i 8 kap. 5 § kommunallagen bestämmelser som reglerar den situationen att kostnaderna överstigit intäkterna under ett visst räkenskapsår. Om det inte föreligger synnerliga skäl ska det negativa resultatet regleras under de närmaste två följande åren. Med synnerliga skäl avses enligt förarbetena fall där ett frångående från kravet att återställa det egna kapitalet är mycket väl motiverat. Det grundläggande kravet är att de åtgärder som kommunen eller landstinget rent allmänt vidtar måste vara förenliga med god ekonomisk hushållning. I förarbetena till denna bestämmelse anges som exempel på synnerliga skäl avyttringar som följs av en förlust samt medvetna avsättningar för att bygga upp eget kapital i syfte att kunna möta framtida ekonomiska utmaningar.

Kommunallagen innehåller inte någon detaljerad definition av relationen mellan begreppen god ekonomisk hushållning och balanskravet. Regeringen har dock i förarbetena till denna lag framhållit att balanskravet, dvs. att intäkterna ska överstiga kostnaderna, inte är detsamma som god ekonomisk hushållning. Balanskravet ska i stället betraktas som en miniminivå. För att kravet på god ekonomisk hushållning ska anses vara uppfyllt bör däremot resultatet i normalfallet ligga på en nivå som rent sett åtminstone konsoliderar ekonomin.

¹ Proposition 1990/91:117 s. 110 f., 210 f.

² Proposition 1996/97:52, bet. 1996/97:FiU15, rskr. 1996/97:281 och 282.

Utskottets överväganden

Mål och riktlinjer för god ekonomisk hushållning

Utskottets förslag i korthet

Utskottet tillstyrker regeringens förslag att kommuner och landsting i planen för verksamheten ska ange mål och riktlinjer som är av betydelse för en god ekonomisk hushållning, medan i planen för ekonomin ska anges de finansiella mål som är av betydelse för en god ekonomisk hushållning. Utskottet tillstyrker också att en utvärdering av om målen har uppnåtts ska lämnas i årsredovisningen. Förslagen i motionen avstyrks.

Jämför särskilt yttrande 1 (c).

Propositionen

Regeringen konstaterar i avsnitt 5.1 att kommunernas och landstingens intresse sedan balanskravet trädde i kraft 2000 har riktats mot detta krav i stället för mot det övergripande och mer långsiktiga kravet på en god ekonomisk hushållning. Även om balanskravet i sig bedöms vara en stor utmaning för vissa kommuner och landsting anser regeringen att det finns flera skäl som gör det angeläget att framhålla de mer långsiktiga målen om en god ekonomisk hushållning. Man nämner bl.a. den åldrande befolkningen med åtföljande behov av ökade insatser inom vård och omsorg samt de framtida ökade kommunala pensionsutbetalningarna. Det är nödvändigt att kommuner och landsting är väl förberedda för att kunna möta de växande behoven av kommunal verksamhet.

Mot denna bakgrund bedömer regeringen att kommuner och landsting behöver stöd i sina strävanden att uppnå och säkerställa en god ekonomisk hushållning. I propositionen föreslås därför att kommuner och landsting, i den plan för verksamheten som sammanställs inom ramen för en årlig budget, ska ange mål och riktlinjer som är av betydelse för en god ekonomisk hushållning. I den motsvarande planen för ekonomin ska samtidigt anges de finansiella mål som har liknande betydelse.

Regeringens bedömning föranleder ett förslag till ändring av 8 kap. 5 § kommunallagen.

Någon närmare reglering av omfattningen av och innehållet i sådana mål och riktlinjer presenteras inte i propositionen. Inte heller preciseras vilka områden av den kommunala verksamheten som ska omfattas. Dessa avgränsningar måste göras av den enskilda kommunen respektive det enskilda landstinget med utgångspunkt från de egna förhållandena och med beaktande av de av riksdagen beslutade nationella målen. I och med detta

bör det kommunala självstyret kunna stärkas. Regeringen understryker dock att det är viktigt att mål och riktlinjer uttrycker realism och handlingsberedskap samt kontinuerligt utvärderas och omprövas.

Följaktligen föreslår regeringen att en utvärdering av om målen uppnåtts ska lämnas i årsredovisningens förvaltningsberättelse. Man bedömer att målen för en god ekonomisk hushållning i och med detta ska få den betydelse i beslutsprocessen och i kommunens eller landstingets styrning som regeringen eftersträvar.

Regeringen föreslår därför att en ny bestämmelse med motsvarande innebörd, 4 kap. 5 §, införs i lagen om kommunal redovisning.

Motionerna

Folkpartiet liberalerna accepterar i *motion Fi40* regeringens förslag om att mål och riktlinjer för den ekonomiska hushållningen ska anges i verksamhetsplanen och att en utvärdering ska göras i årsredovisningen.

Kristdemokraterna stöder i *motion Fi41* regeringens förslag om de utökade kraven på kommuners och landstings redovisning.

Centerpartiet framhåller i *motion Fi43* att klara regler för resursfördelning och förväntningar på prestation är en viktig förutsättning på vägen mot en god ekonomisk hushållning. Otillräckliga resurser eller oklarhet i resursfördelning mellan stat och kommun är enligt motionärerna en av orsakerna till kommunsektorns problem. Finansieringsfrågan och medelsfrågan är avgörande för om man ska kunna bringa ordning och reda i planerings- och uppföljningssystemen i kommunsektorn. Därför förordar motionärerna att kommuner och staten gemensamt ska arbeta fram tydligare regler och riktlinjer för verksamheter inom kommun- och landstingsområdet samt för förhållandet mellan stat och kommun (yrkande 3). Vidare anser man att kommunala bolag innebär finansiella risker för kommunsektorns ekonomi, varför de ska vägas in i det finansiella perspektivet, planeringen och uppföljningen på alla nivåer – inte minst utifrån den budgetterande och måluppfyllande aspekten – inom de kommunala verksamheterna (yrkande 5).

Utskottets ställningstagande

Finansutskottet konstaterar att den ekonomiska utvecklingen i kommunsektorn tyder på att införandet av balanskravet har haft en ekonomisk effekt i kommuner och landsting. Sedan 1996 har antalet kommuner och landsting med positiva resultat ökat påtagligt, även om en minskning av deras andel har skett under de senaste två åren. Denna minskning tyder på att många kommuner och landsting fortfarande har svårigheter att uppnå en ekonomi i balans, vilket enligt utskottets mening understryker vikten av ökat stöd till kommunsektorn i strävanden att uppnå och säkerställa en god ekonomisk hushållning.

Utskottet delar regeringens bedömning att en god ekonomisk hushållning med en ekonomi i balans är en viktig förutsättning för att kommuner och landsting ska kunna utföra sina verksamheter på ett effektivt sätt, sär-

skilt mot bakgrund av de utmaningar som kommunsektorn nu står inför. Balanskravet anger i detta sammanhang en miniminivå för resultatet. En ekonomi i balans samt en välfungerande uppföljning och utvärdering av ekonomi och verksamhet är nödvändiga förutsättningar för att kommuner och landsting ska kunna leva upp till kravet på en god ekonomisk hushållning. Därför ställer sig utskottet bakom regeringens förslag till regler om att kommuner och landsting i sitt planerande ska använda sig av mål och riktlinjer som är av betydelse för en god ekonomisk hushållning. Utskottet anser också, i likhet med regeringen och motionärerna, att en utvärdering av om målen uppnåtts ska lämnas i kommuners och landstings årsredovisningar.

Samtidigt instämmer utskottet i motionärernas bedömning att klara regler för resursfördelning och förväntningar på prestation är bra på vägen mot en god ekonomisk hushållning i kommuner och landsting. Utskottet konstaterar att regeringen, i enlighet med vad som aviseras i propositionen, har för avsikt att i samråd med Svenska Kommunförbundet och Landstingsförbundet överväga vilka ytterligare åtgärder som på bästa sätt kan bidra till en jämnare utveckling av kommunernas och landstingens intäkter och därmed också skapa stabila planeringsförutsättningar för kommunsektorn. Mot denna bakgrund anser utskottet att riksdagen inte behöver göra något särskilt uttalande om behovet av ett samarbete mellan kommunsektorn och staten för att få fram tydligare regler och riktlinjer för verksamheter inom kommun- och landstingsområdet.

Vidare vill utskottet erinra om att frågan om kommunala bolag och deras betydelse för kommunsektorns ekonomi togs upp av regeringen och finansutskottet redan i övervägandena i samband med det första förslaget till balanskrav för kommuner.¹ I enlighet med förslaget från Utredningen om utvidgat balanskrav² omfattar 8 kap. 1 § kommunallagen en bestämmelse att kommuner och landsting ska ha en god ekonomisk hushållning i sin verksamhet och i sådan verksamhet som bedrivs genom andra juridiska personer. Dessutom ingår i 8 kap. 1 § andra stycket lagen om kommunal redovisning en precisering att kommuner och landsting i sin redovisning ska lämna särskilda upplysningar om den ekonomiska utvecklingen och bedömning av olika risker i samband med verksamhet som bedrivs genom andra juridiska personer. Dessa bestämmelser har utarbetats för att leda fram till den helhetssyn som med hänsyn till god ekonomisk hushållning bör eftersträvas i den kommunala verksamheten. Utskottet vill påpeka att lagens innebörd i denna del inte ändras av något förslag i den nu föreliggande propositionen.

Med hänvisning till det ovan anförda tillstyrker finansutskottet propositionens förslag i denna del och avstyrker motion Fi43 (c) yrkandena 3 och 5.

¹ Proposition 1996/97:52, s. 35 och bet. 1996/97:FiU15, s. 11.

² SOU 1998:150, prop. 1999/2000:115, bet. 2000/01:FiU9, rskr. 2000/01:26.

Behandling av delårsrapport

Utskottets förslag i korthet

Utskottet tillstyrker regeringens förslag att minst en delårsrapport som ska upprättas i enlighet med bestämmelserna i lagen om kommunal redovisning ska behandlas av fullmäktige.

Propositionen

Regeringen framhåller i avsnitt 5.2 att uppföljning av ekonomi och verksamhet är viktiga medel i strävan att uppnå en god ekonomisk hushållning i kommuner och landsting. I detta sammanhang är delårsrapporten ett viktigt uppföljningsdokument som är väsentligt för ekonomistyrningen. Regeringen understryker att både fullmäktiges möjligheter till bedömning av det ekonomiska läget och förmågan att upprätthålla en god ekonomisk hushållning under löpande verksamhetsår förbättras genom att fullmäktige behandlar delårsrapporten. Med en behandling av fullmäktige markeras också delårsrapportens politiska betydelse för den ekonomiska förvaltningen.

Mot denna bakgrund föreslås i propositionen att delårsrapporten ska behandlas av fullmäktige. Delårsrapporten ska på detta sätt bli ett viktigare inslag i kommunernas och landstingens uppföljningssystem genom att rapportens information tas till vara och leder till åtgärder om utvecklingen inte följer det som planerats. Av rapporten bör det också framgå om prognosen pekar på att ekonomisk balans kommer att uppnås enligt gällande förutsättningar. En sådan avstämning bör enligt regeringen göras av alla kommuner och landsting, oavsett hur det ekonomiska resultatet är. Det bör åtminstone översiktligt framgå av delårsrapporten vilka åtgärder som krävs för att balansera intäkter och kostnader. En detaljerad redogörelse kan emellertid lämnas i samband med att årsbudgeten för nästkommande år bereds och beslutas. Av förslaget följer dock inget krav på att fullmäktige formellt ska godkänna delårsrapporten.

Regeringens förslag föranleder en ny bestämmelse, 8 kap. 20 a §, i kommunallagen.

Utskottets ställningstagande

Finansutskottet anser i likhet med regeringen att delårsrapporten har en väsentlig betydelse för uppföljningen av ekonomi och verksamhet i strävan att uppnå en god ekonomisk hushållning i kommuner och landsting. Utskottet delar också regeringens bedömning att både fullmäktiges möjligheter till bedömning av det ekonomiska läget och förmågan att upprätthålla en god ekonomisk hushållning under löpande verksamhetsår förbättras genom att fullmäktige behandlar delårsrapporten. Därför tillstyrker utskottet att delårsrapporten ska behandlas av fullmäktige.

Finansutskottet tillstyrker därmed propositionens förslag i denna del.

Bedömning av måluppfyllelsen

Utskottets förslag i korthet

Utskottet tillstyrker regeringens förslag att revisorerna ska bedöma om resultatet i en kommuns eller ett landstings delårsrapport och årsbokslut är förenligt med kommunens och landstingets mål för den ekonomiska förvaltningen. Revisorernas skriftliga bedömning ska biläggas delårsrapporten och årsbokslutet.

Propositionen

Regeringen erinrar i avsnitt 5.3 att ett viktigt skäl för att lagreglera upprättandet av delårsrapport var att balanskravet medförde stora krav på den ekonomiska uppföljningen i kommuner och landsting. I arbetet för en god ekonomisk hushållning är det enligt regeringen viktigt att tillvarata de kunskaper och erfarenheter som finns hos de kommunala revisorerna.

Mot denna bakgrund anser regeringen att revisorerna uttryckligen bör få i uppgift att också bedöma om resultatet i delårsrapporten och årsbokslutet är förenligt med kommunens och landstingets mål för den ekonomiska förvaltningen. Avsikten med att i lag införa en sådan skyldighet är att revisionens ställning därigenom kommer att stärkas samt att revision av mål för den ekonomiska förvaltningen kommer att ske i samtliga svenska kommuner och landsting. Revisorerna bör enligt regeringen även lämna ett skriftligt utlåtande med sin bedömning, vilket bör biläggas delårsrapporten eller årsbokslutet inför behandlingen av fullmäktige.

Regeringen föreslår därför att en ny bestämmelse med denna innebörd, 9 kap. 9 a §, införs i kommunallagen.

Motionerna

Folkpartiet liberalerna accepterar i *motion Fi40* regeringens förslag om kravet att revisorerna ska bedöma om resultatet i en kommuns eller ett landstings delårsrapport och årsbokslut uppfyller målen för en god ekonomisk hushållning. Detta bör enligt motionärerna ge en ökad uppmärksamhet och ökad grad av uppföljning av verksamheten under pågående år.

Kristdemokraterna stöder i *motion Fi41* regeringens förslag om de utökade kraven på revision av kommuners och landstings delårsrapport och årsbokslut.

Utskottets ställningstagande

Finansutskottet delar regeringens bedömning att det är viktigt att i arbetet för en god ekonomisk hushållning tillvarata de kunskaper och erfarenheter som finns hos de kommunala revisorerna. Därför bör revisorerna uttryckligen få i uppgift att också bedöma om resultatet i delårsrapporten och årsbokslutet är förenligt med kommunens och landstingets mål för den eko-

nomiska förvaltningen. Utskottet anser, i likhet med regeringen och motionärerna, att detta bör stärka revisionens ställning och medföra en förbättrad uppföljning av verksamheten under pågående år.

Finansutskottet tillstyrker därmed propositionens förslag i denna del.

Förändringar av balanskravet

Utskottets förslag i korthet

Utskottet tillstyrker regeringens förslag om att undantag från kravet att upprätta en budget där intäkterna överstiger kostnaderna får göras om det finns synnerliga skäl. Utskottet tillstyrker också att den frist om två år som i dag gäller för att reglera ett negativt resultat och återställa det redovisade egna kapitalet enligt balansräkningen förlängs med ett år. Fullmäktige ska anta en åtgärdsplan för hur återställandet ska ske. Beslut om sådan reglering ska senast fattas i budgeten för det tredje året efter det år då det negativa resultatet uppkom. Vidare tillstyrker utskottet att fullmäktige får besluta att inte reglera ett negativt resultat om det finns synnerliga skäl i enlighet med vad som anges i propositionen. Förslagen i motionerna avstyrks.

Jämför reservation 1 (m).

Propositionen

Frågor om balanskravets tolkning och dess ändamålsenlighet har aktualiserats sedan kravet infördes fr.o.m. år 2000. Med hänsyn till de erfarenheter som hittills vunnits samt de synpunkter som framförts av remissinstanserna vid remissbehandlingen av Ekonomiförvaltningsutredningens betänkande anser regeringen att det är motiverat att i huvudsak behålla det nuvarande balanskravet med vissa modifieringar. De modifieringar som föreslås i propositionen (avsnitt 5.5) omfattar främst ett undantag från principen om budget i balans samt en förlängning av tiden för att reglera ett negativt resultat och återställa det egna kapitalet. Propositionen innehåller även en beskrivning av ytterligare några omständigheter som kan utgöra synnerliga skäl för att inte återställa ett negativt resultat.

Undantag från principen om budget i balans

Regeringen föreslår att det införs en möjlighet för kommuner och landsting att upprätta en budget så att kostnaderna överstiger intäkterna om det finns synnerliga skäl. Detta undantag bedöms leda till en viss överensstämmelse mellan bestämmelserna om budgetbalans och bestämmelserna om reglering av ett negativt resultat. Möjligheten att redan i samband med beslut om budgeten kunna fastställa en budget som inte är i balans bör dessutom, enligt regeringens mening, kunna dels minska benägenheten att

fastställa realistiska budgetar, vilkas konsekvenser förr eller senare måste lösas in, dels stimulera kommuner och landsting till ett mer långsiktigt ekonomiskt tänkande och agerande. Av de synnerliga skäl som kan ligga till grund för det föreslagna undantaget från kravet om budget i balans exemplifieras i propositionen en stark finansiell ställning hos kommunen eller landstinget samt större omstruktureringsåtgärder i syfte att uppnå en god ekonomisk hushållning.

Förslaget föranleder en ändring av 8 kap. 4 § kommunallagen.

Förlängd tid för att reglera negativt resultat

Regeringen bedömer att den tidsfrist om två år som i dag gäller för att reglera ett negativt resultat och återställa det redovisade egna kapitalet enligt balansräkningen kan vara alltför knapp. Den korta tidsfristen leder till svårigheter med att i tid ta fram förslag som är nödvändiga för att reglera ett negativt resultat inom den föreskrivna perioden. Det finns även risk att den kan leda till att mindre genomtänkta beslut fattas.

Regeringen föreslår mot denna bakgrund att tiden för att återställa det egna kapitalet förlängs med ett år. Tiden för att återställa det egna kapitalet blir därmed tre år. Även om tidsfristen utsträcks är det enligt regeringens mening viktigt att kommuner och landsting påbörjar arbetet med att reglera ett negativt resultat redan när obalansen konstaterats. Den kommun eller det landsting som ska reglera ett negativt resultat och återställa det egna kapitalet ska därför ta fram en åtgärdsplan med konkreta åtgärder för hur ett återställande ska uppnås. Regeringen understryker att det är viktigt att åtgärdsplanen anpassas efter den egna situationen och att det finns genomtänkta och genomförbara åtgärder för att täcka hela det belopp som ska regleras. För att underlätta avstämning och genomförande föreslås också att det ska framgå av planen när åtgärderna ska vara genomförda.

Åtgärdsplanen kan ses som ett principiellt viktigt beslut som i enlighet med 3 kap. 9 § kommunallagen ska fattas av kommunfullmäktige. Beslutet bör fattas snarast efter det att ett negativt resultat konstaterats, dock bör åtgärdsplanen antas senast vid påföljande fullmäktigesammanträde efter det att delårsrapporten behandlats i fullmäktige. Det är viktigt att åtgärdsplanen följs upp kontinuerligt under löpande år så att eventuella avvikelser snabbt blir tydliga och kan rättas till. Åtterrapporering bör ske till fullmäktige om åtgärdsplanen inte hålls.

Regeringens bedömning i detta avseende föranleder ett förslag att en ny bestämmelse, 8 kap. 5 a §, införs i kommunallagen. I konsekvens med detta föreslår regeringen en följdändring i 4 kap. 4 § lagen om kommunal redovisning.

Den föreslagna åtgärdsplanen syftar till att strama upp nu gällande regelverk. Regeringen aviserar därför att den är beredd att återkomma med ytterligare åtgärder om detta förslag inte ger avsedd effekt.

Reglering av ett negativt resultat

För att åstadkomma en ännu mer ändamålsenlig reglering anser regeringen att ytterligare några omständigheter ska kunna utgöra synnerliga skäl för att inte återställa ett negativt resultat. Det förhållandet att en kommun eller ett landsting har en stark finansiell ställning eller har vidtagit omstruktureringsåtgärder i syfte att uppnå en god ekonomisk hushållning kan utgöra skäl för att inte reglera ett negativt resultat om det anförts vid budgetbeslutet. Regeringen anser också att det bör medges att en kommun eller landsting inte behöver reglera ett negativt resultat när det har uppstått orealiserade förluster på värdepapper som innehåser med ett långsiktigt syfte.

Enligt regeringens uppfattning är det däremot inte rimligt att kortsiktiga nedgångar i marknadsvärdena på värdepapper, som kommunen eller landstinget enligt sin placeringspolicy har ett långsiktigt syfte med, ska påverka förutsättningarna att uppnå balanskravet. Effekten skulle i så fall kunna bli mer eller mindre ogenomtänkta verksamhetsneddragningar. Regeringen anser således att kortsiktiga nedgångar inte ska behöva medföra sådana åtgärder. Faktorer som t.ex. en negativ befolkningsutveckling, hög arbetslöshet, förändringar av skatteintäkter, statsbidrags- och utjämningsssystem, eller andra faktorer som det bör finnas beredskap för, utgör enligt regeringens mening inte skäl för att inte reglera ett negativt resultat.

Förslaget föranleder att en ny bestämmelse, 8 kap. 5 b §, införs i kommunallagen.

Regeringen aviserar vidare att den avser att följa utvecklingen av hur kommuner och landsting tillämpar bestämmelserna om synnerliga skäl och det nya kravet på åtgärdsplaner och kommer därför vid lämplig tidpunkt att initiera en uppföljning av de nya reglerna.

Motionerna

Moderata samlingspartiet anser i *motion Fi42* att åberopande av synnerliga skäl vid upprättande av en budget som inte är i balans eller vid beslut om att inte reglera ett negativt resultat i vart fall måste kringgärdas av en obligatorisk prövning av kommunernas revisorer. Motionärerna föreslår sålunda lagändringar med innebörd att ett beslut i kommunfullmäktige att åberopa synnerliga skäl för att inte följa balanskravet ska ha tillstyrkts av kommunens eller landstingets revisorer samfällt. De omständigheter som åberopas bör därmed också ha godtagits av revisorerna (yrkande 1 i denna del). Detta leder enligt motionärerna till att balanskravets roll som ett skydd för kommunmedborgarna förstärks.

Folkpartiet liberalerna ställer sig i *motion Fi34* principiellt bakom balanskravet. Samtidigt anser motionärerna att kravet i sin nuvarande utformning är sådant att det försvårar för kommuner och landsting att mer långsiktigt arbeta för en ansvarsfull och effektiv hushållning. Därför förordar man en reform av balanskravets utformning (yrkande 7 i denna del).

Motion Fi34 väcktes emellertid med anledning av regeringens skrivelse om utvecklingen inom den kommunala sektorn (skr. 2003/04:102) innan den nu aktuella propositionen offentliggjordes, varför man i denna motion inte kunde ta ställning till regeringens förslag angående modifieringen av balanskravet. Detta gör *Folkpartiet* i stället i *motion Fi40*. Där anför motionärerna att partiet i princip kan acceptera förslaget att kommunerna får ett år ytterligare på sig för att återfå balans i sina ekonomier vid underskott. Man framhåller dock att förslaget att vidga möjligheterna att underlåta regleringen av ett negativt resultat utöver de synnerliga skäl som i dag finns innebär ett ökat risktagande med den kommunala ekonomin. Motionärerna ifrågasätter inte rimligheten i dessa vidgade undantag, men kan acceptera dessa om utvecklingen följs mycket noga för att eventuella tendenser till felaktigt agerande snabbt kan åtgärdas. Därför föreslår man att regeringen ges i uppdrag att mycket noga följa utvecklingen i dessa avseenden (yrkande 2).

Kristdemokraterna stöder i *motion Fi41* regeringens förslag att förlänga den tid som en kommun eller ett landsting enligt lagen har för att återställa ett negativt resultat. Motionärerna anser att detta förefaller vara en rimlig åtgärd med tanke på hur de praktiska förutsättningarna ser ut att återställa ett underskott redan inom två år efter det att underskottet uppstått.

Centerpartiet bedömer i *motion Fi43* att det i nuvarande situation är rimligt att förlänga tiden för att återställa det redovisade egna kapitalet enligt balansräkningen med ett år. Detta kräver dock enligt motionärerna att tydliga regler skapas som följs av parterna. Det är inte rimligt att göra avsteg från finansieringsprincipen samtidigt som krav ställs på ekonomi i balans. Motionärerna framhåller också att innebörden av begreppet balanskrav och undantaget "synnerliga skäl" bör ytterligare belysas mot bakgrund av att framtidens samhälle kommer att innebära nya förutsättningar för systemet. Dessutom föreslår man att kommuner, landsting och staten ges förutsättningar för att självständigt skapa egna, särskilt avsatta reserver för att klara oförutsedda händelser och konjunktursvängningar. Sådana resultatregleringsreserver för att balansera underskott via tidigare överskott kan enligt motionärerna vara en nyckelfråga i ett framtida, fungerande system med balanskrav (yrkande 7).

Utskottets ställningstagande

Finansutskottet anser att det, med hänsyn till de kvarvarande ekonomiska problemen i många kommuner och landsting, fortfarande finns ett behov att i lag bestämma att de kommunala budgetarna ska vara balanserade och, om obalanser ändå uppstår, hur dessa ska hanteras. Utskottet delar regeringens bedömning att den grundläggande utformningen av balanskravet är väl avvägd och att det är motiverat att i huvudsak behålla det lagstadgade balanskravet. De modifieringar i kommunallagen som regeringen föreslår leder enligt utskottets mening till en mer ändamålsenlig reglering av balanskravet utan att intentionerna bakom kravet frångås. Därför ställer sig utskottet bakom regeringens förslag till förändringar i balanskravet.

Utskottet kan för sin del konstatera att propositionens förslag ligger väl i linje med de grundläggande principer för god ekonomisk hushållning i kommuner och landsting som utskottet förordar. Av de motioner som väckts med anledning av propositionen kan man utläsa att det finns ett brett stöd för dessa principer i riksdagen. Utskottet anser att det är mycket värdefullt att det nu finns en stor uppslutning bakom det reformerade balanskravet. Därigenom finns det enligt utskottet goda förutsättningar för stabila budgetregler för den kommunala verksamheten under en följd av år framåt, vilket måste anses som synnerligen betydelsefullt. Mot denna bakgrund finner utskottet att motionärernas yrkande om en reform av balanskravets utformning kan anses vara tillgodosett.

Finansutskottet noterar samtidigt att regeringen, i enlighet med vad som aviseras i propositionen, avser att följa utvecklingen av hur kommuner och landsting tillämpar bestämmelserna om bl.a. synnerliga skäl. Utskottet förutsätter att regeringen vid lämplig tidpunkt återkommer till riksdagen med en uppföljning av de nya reglerna så att eventuella tendenser till ett felaktigt agerande snabbt kan åtgärdas. I och med detta får förslaget i motion Fi40 (fp) om ett uppdrag åt regeringen avseende uppföljning av de nya bestämmelserna anses vara tillgodosett.

Därutöver vill finansutskottet erinra om att frågan om ytterligare precisering av begreppen ”balanskrav” och ”synnerliga skäl” har behandlats av konstitutionsutskottet i yttrandet till finansutskottet med anledning av propositionen om den kommunala redovisningen (yttr. 1996/97:KU7y). Enligt konstitutionsutskottets mening är kriteriet på obalans (att resultaträkningen är negativt) tillräckligt tydligt, så att något behov av att ytterligare precisera balanskravet inte föreligger. Vidare framhåller konstitutionsutskottet att orden synnerliga skäl ger uttryck för den restriktivitet som är motiverad i fråga om möjligheten att göra undantag från regleringen av ett budgetunderskott inom den föreskrivna perioden. Någon ytterligare insnävning av restriktiviteten har därför inte ansetts nödvändig.

Finansutskottet finner för egen del att det aktuella förslaget om en utökad krets av omständigheter som kan utgöra synnerliga skäl inte ändrar den restriktivitetsgrad som konstitutionsutskottet har ställt sig bakom. Detta innebär att finansutskottet inte heller kan ställa sig bakom kravet på att de omständigheter som fullmäktige åberopar som synnerliga skäl ska godtas av en kommuns eller ett landstings revisorer. Beslutet att hänvisa till synnerliga skäl för att inte följa balanskravet är av politisk karaktär och bör enligt finansutskottets mening även i fortsättningen uteslutande fattas av den politiska ledningen för en kommun eller ett landsting. Det bör dock i sammanhanget betonas att om en kommuns eller ett landstings styrelse föreslår en budget som inte är i balans så är detta något som kan granskas av de kommunala revisorerna.

Finansutskottet vill dessutom uppmärksamma att det i förarbetena till bestämmelsen i 8 kap. 5 § kommunallagen finns resonemang beträffande vilka förhållanden som kan utgöra grund för att kunna hävda synnerliga skäl

för att inte reglera ett negativt resultat. Som exempel på när synnerliga skäl kan anses föreligga anfördes när en kommun eller ett landsting medvetet och tydligt gjort avsättningar och byggt upp ett avsevärt eget kapital för att möta tillfälliga framtida intäktsminskningar eller kostnadsökningar. Liknande reserver nämns i den nu föreliggande propositionen bland exemplen på synnerliga skäl som föreslås gälla vid de föreslagna lagändringarna. Därmed anser utskottet att förslaget i motion Fi43 (c) angående resultatregleringsreserver får anses vara tillgodosett.

Mot bakgrund av det ovan anförda tillstyrker finansutskottet propositionens förslag i denna del. Motionerna Fi34 (fp) yrkande 7 i denna del, Fi40 (fp) yrkande 2, Fi42 (m) yrkande 1 i denna del och Fi43 (c) yrkande 7 avstyrks.

Prövning av balanskravet

Utskottets förslag i korthet

Utskottet tillstyrker regeringens förslag att laglighetsprövning enligt 10 kap. kommunallagen inte ska kunna ske av en kommuns eller ett landstings budgetbeslut eller ett beslut att inte reglera ett negativt resultat. En laglighetsprövning ska dock även fortsättningsvis vara möjlig av beslutets formella aspekter eller av frågan om det hänför sig till något som inte är angelägenhet för kommuner eller landsting. Förslagen i motionerna avstyrks.

Jämför reservationerna 2 (m), 3 (fp) och 4 (kd).

Propositionen

I propositionen Den kommunala redovisningen (prop. 1996/97:52) anfördes att bestämmelsen om synnerliga skäl för en kommuns eller ett landstings beslut att inte reglera ett negativt resultat inte var lämpad att ligga till grund för en domstolsprövning enligt 10 kap. kommunallagen. Det är fråga om lokala politiska bedömningar av vad som är en lämplig hantering av den lokala ekonomin. Frågan om vad som är synnerliga skäl är inte primärt en fråga som bör avgöras av domstol inom ramen för ett laglighetsprövningsmål. Den bör, enligt vad regeringen uttalade, avgöras inom ramen för det politiska systemet. Härigenom blir det i första hand aktuellt att eventuellt utkräva ett politiskt ansvar för det fall att obalanser inte hanteras på ett sätt som lagen föreskriver.

Enligt regeringens bedömning (avsnitt 6) är prövningen om det föreligger synnerliga skäl mycket politisk till sin karaktär. Därför anser regeringen att det även fortsättningsvis bör vara en uppgift för det politiska systemet att pröva frågan om avsteg från principen om en ekonomi i ba-

lans vid bokslutsregleringen. Denna bedömning ändras inte av det förhållandet att ytterligare omständigheter bedöms utgöra grund för att inte reglera ett negativt resultat.

Även budgetbeslut utgör enligt regeringen exempel på beslut som bör prövas inom ramen för det politiska systemet. Detta är också i konsekvens med att beslut rörande bokslutsreglering av uppkomna underskott inte föreslås bli föremål för laglighetsprövning. Laglighetsprövning av beslutens formella aspekter bör dock bli möjlig i enlighet med vad som följer av 10 kap. 8 § första stycket 1 och 2 kommunallagen.

I konsekvens med dessa bedömningar föreslår regeringen en ändring av 10 kap. 8 § andra stycket kommunallagen.

Motionerna

Moderata samlingspartiet föreslår i *motion Fi42* att det ska införas lagändringar med innebörd att ett beslut i kommunfullmäktige att återropa synnerliga skäl för att inte följa balanskravet ska ha tillstyrkts av kommunens eller landstingets revisorer samfällt. Beslut som har tagits utan revisorernas godkännande ska enligt motionärerna kunna överklagas i förvaltningsdomstol (yrkande 1 i denna del).

Folkpartiet liberalerna framhåller i *motion Fi40* att det även är viktigt för den enskilde kommunmedborgaren att den kommunala ekonomin är stabil och välskött samt att de befintliga övervakningsmekanismerna fungerar väl. Därför föreslår man att regeringen får i uppdrag att utforma ett system som innebär att sanktioner kan vidtas mot kommuner eller landsting som inte tillräckligt snabbt och kraftfullt vidtar åtgärder för att reglera ett konstaterat negativt resultat och återställa det egna kapitalet (yrkande 3). Det är enligt motionärerna viktigt att de kriterier som möjliggör sådana sanktioner är klara och inte medger osäkerheter, men samtidigt innehåller en möjlighet till särskild bedömning i enskilda fall. Motsvarande förslag presenterar Folkpartiet i *motion Fi34* (yrkande 7 i denna del).

Kristdemokraterna anser i *motion Fi41* att lagprövningsmöjligheten bör finnas vad gäller balanskravet och att nuvarande begränsningar att laglighetspröva beslut om att inte reglera ett negativt resultat ska slopas. Motionärerna föreslår därför att den nuvarande begränsningen av lagprövningsmöjligheten i 10 kap. 8 § andra stycket kommunallagen avskaffas och att några nya begränsningar inte införs. I kombination med det i övrigt uppmjukade balanskravet och de ökade kraven på redovisning och revision, vilka föreslås i regeringens proposition, anses detta på ett bättre sätt främja förutsättningarna för en god ekonomisk hushållning i kommuner och landsting. Hotet om att få ett tveksamt underskottsbeslut eller ett beslut att inte reglera ett underskott lagprövat i länsrätten borde enligt motionärerna i sig ha en viss avskräckande effekt. Man betonar också att en förvaltningsdomstols möjlighet inskränker sig till att upphäva ett beslut, inte att ändra det, varför den politiska makten stannar kvar hos kommunen eller landstinget.

Utskottets ställningstagande

Finansutskottet vill inledningsvis erinra om att frågan om laglighetsprövning av beslut om att inte reglera ett negativt resultat har tagits upp av konstitutionsutskottet i yttrandet till finansutskottet med anledning av regeringens proposition om den kommunala redovisningen (yttr. 1996/97:KU7y). Konstitutionsutskottet framhöll i detta yttrande att man delar regeringens bedömning att frågan om vad som är synnerliga skäl för att inte göra en reglering inte primärt är en fråga som bör avgöras av domstol inom ramen för laglighetsprövning. För att förtydliga att ett beslut enligt 8 kap. 5 § tredje stycket kommunallagen³ inte ska kunna domstolsprövas i enlighet med 10 kap. 8 § punkterna 3 och 4 kommunallagen föreslog konstitutionsutskottet en komplettering av lagen. Finansutskottet ställde sig bakom konstitutionsutskottets förslag.⁴

Finansutskottet har för sin del inget skäl att frångå sin tidigare uppfattning angående laglighetsprövningen av bestämmelsen om synnerliga skäl för en kommuns eller ett landstings beslut att inte reglera ett negativt resultat. Därmed anser utskottet, i likhet med regeringen, att det även fortsättningsvis bör vara en uppgift för det politiska systemet att pröva frågan om avsteg från principen om en ekonomi i balans vid bokslutsregleringen. Utskottet delar också regeringens bedömning att även budgetbeslut bör prövas inom ramen för det politiska systemet.

Vidare vill finansutskottet återigen framhålla att balanskravet ska ses som en miniminivå för en kommuns eller ett landstings ekonomi. I det längre perspektivet ska kommuner och landsting sträva efter mer övergripande mål om en god ekonomisk hushållning. Det finns dock stora skillnader mellan olika kommuners eller landstings ekonomiska situation, så att det endast är den enskilda kommunen respektive det enskilda landstinget som – utifrån sina egna förhållanden och med beaktande av de av riksdagen beslutade nationella målen – kan avgöra på vilket sätt och i vilken takt man kan uppnå ekonomisk balans och sträva efter en god ekonomisk hushållning. Ett system med sanktioner mot kommuner eller landsting i enlighet med förslaget i motion Fi40 (fp) skulle enligt utskottets bedömning riskera att inkräkta på det kommunala självstyret och motverka en realistisk strävan att uppnå de enskilda målen och riktlinjerna för en god ekonomisk hushållning. Utskottet anser därmed att något uppdrag till regeringen att utforma ett liknande sanktionssystem inte bör lämnas.

Mot denna bakgrund tillstyrker finansutskottet propositionens förslag i denna del och avstyrker motionerna Fi34 (fp) yrkande 7 i denna del, Fi40 (fp) yrkande 3, Fi41 (kd) och Fi42 (m) yrkande 1 i denna del.

³ Hänvisningen avser kommunallagens gällande lydelse och inte dess lydelse enligt förslaget i den aktuella propositionen.

⁴ Betänkande 1996/97:FiU15, rskr. 1996/97:281 och 282.

Lagförslagen

Utskottets förslag i korthet

Utskottet tillstyrker regeringens förslag till lag om ändring i kommunallagen (1991:900) och lag om ändring i lagen (1997:614) om kommunal redovisning.

Utskottets ställningstagande

Propositionens förslag har kommenterats och tillstyrkts av finansutskottet under respektive avsnitt ovan i betänkandet. Med beaktande av vad utskottet där anfört tillstyrker utskottet de i propositionen framlagda lagförslagen.

Stabila planeringsförutsättningar

Utskottets förslag i korthet

Utskottet delar regeringens bedömning att kommuner och landsting så långt som möjligt bör ges stabila planeringsförutsättningar och en rimlig planeringshorisont. Utskottet instämmer också i regeringens bedömning att ett kommunalekonomiskt råd inte bör inrättas nu. Förslagen i motionerna avstyrks.

Jämför reservationerna 5 (m, kd, c) och 6 (fp).

Propositionen

I avsnitt 5.4 presenterar regeringen sin bedömning angående stabila planeringsförutsättningar för kommuner och landsting. Kommuner och landsting bör enligt regeringen så långt som möjligt ges stabila förutsättningar och en rimlig planeringshorisont. Genom detta underlättas nödvändiga strukturella förändringar samtidigt som förhastade kortsiktiga lösningar kan undvikas.

Regeringen aviserar att den avser att redovisa vilken utveckling av den kommunala ekonomin som bedöms förenlig med samhällsekonomisk balans. Riktlinjerna ska redovisas översiktligt och revideras med hänsyn till större förändringar i det samhällsekonomiska läget. Samtidigt understryker regeringen vikten av det generella statsbidraget till kommuner och landsting som ett viktigt instrument för att styra kommunsektorns samhällsekonomiska utrymme. Som man tidigare framhållit⁵ bör statsbidrag ges i form av generella statsbidrag som huvudsakligen fördelas med ett enhetligt belopp per invånare. I och med detta kan man dels undvika ineffektiv resursanvändning i enskilda kommuner och landsting, dels minimera risken för konflikt mellan t.ex. kvantitativa mål för en viss verksamhet och balanskravet.

⁵ Proposition 2002/03:100, avsnitt 8.3.3.

Emellertid är kommunallagens krav på god ekonomisk hushållning överordnat balanskravet. God ekonomisk hushållning innebär att resultatet, sett över en längre period, bör vara positivt. Balanskravets nuvarande utformning innebär att kommuner och landsting ska ha en ekonomi som är i balans varje enskilt år, vilket enligt regeringen ska ses som en lägsta godtagbara nivå. Regeringen konstaterar samtidigt att många kommuner och landsting för närvarande har svårigheter med att klara balanskravet, trots ett antal år med en god utveckling av de kommunala inkomsterna. Detta innebär att det finns en risk att balanskravet förstärker snarare än mildrar konjunktursvängningarna, vilket inte är önskvärt vare sig ur samhällsekonomins eller den kommunala verksamhetens perspektiv.

I detta sammanhang framhåller regeringen att de i propositionen föreslagna förändringarna av balanskravet inte bara syftar till att underlätta tolkningen och förstärka ändamålsenligheten i kravet utan också behövs för att skapa stabilare planeringsförutsättningar för landets kommuner och landsting. Därmed kan man undvika att utvecklingen av kommunernas och landstingens ekonomi bidrar till att förstärka konjunktursvängningarna, snarare än att jämna ut dem.

Samtidigt anser regeringen att det för närvarande inte finns skäl för att inrätta ett kommunalekonomiskt råd i enlighet med Ekonomiförvaltningsutredningens förslag (avsnitt 7). Den roll rådet enligt utredningen föreslås få avseende uppföljning och analys av utvecklingen på det kommunala området bör i stället ligga inom ramen för Svenska Kommunförbundets och Landstingsförbundets verksamhet. Regeringskansliet kan samtidigt svara för statens engagemang. Om större kommungrupper har behov av stöd under en viss period kan tillfälliga delegationer inrättas för att hantera en sådan situation efter mönster av t.ex. Kommun- och Bostadsdelegationerna.

Motionerna

I *motion Fi42* stöder *Moderata samlingspartiet* regeringens ambition att skapa mer stabila planeringsförutsättningar för kommuner och landsting. Motionärerna anser dock att flera aspekter avseende stabila planeringsförutsättningar, åtgärder för att bidra till en jämnare utveckling av kommunsektorns intäkter, balanskravets framtida utformning och dess roll för målen för hela den offentliga sektorn samt kommunsektorn bör utredas ytterligare (yrkande 2). Bland annat anser man att det kan finnas skäl att ha balanskrav på delar av den offentliga verksamheten för att undvika okontrollerad försvagning av de offentliga finanserna. Vidare framhåller motionärerna vikten av att kommuner och landsting skulle kunna krympa sina balansräkningar för att främja god ekonomisk hushållning, så länge detta inte äventyrar de långsiktiga förutsättningarna för en god kommunal ekonomi. Analysen av denna och andra aspekter på kommunal ekonomi bör genomföras både i termer av balanskrav, mål för sparandet och i termer av vad som är att beakta som god ekonomisk hushållning, också utifrån skattebetalarnas/kommunmedborgarnas perspektiv.

Folkpartiet liberalerna instämmer i *motion Fi40* i regeringens bedömning att kommunsektorn kan behöva stabilare planeringsförutsättningar. Mot bakgrund av neddragningen i det generella statsbidraget till kommuner och landsting, i enlighet med regeringens förslag på tilläggsbudget för 2004, anser motionärerna att kravet på att ge kommunerna och landstingen stabila planeringsförutsättningar och rimlig planeringshorisont främst bör riktas mot regeringen (yrkande 1). Motionärerna ansluter sig också till regeringens uppfattning att ett kommunalekonomiskt råd inte bör inrättas nu.

Centerpartiet avvisar i *motion Fi43* tankegångar som innebär en förstärkning av det kommunala självstyret uppifrån. Samhället bör i stället utformas underifrån i enlighet med federalismens principer med en maktindelning som säkerställer det kommunala självstyret och självständigheten särskilt vad avser ansvar, befogenheter och resurser. Därför vill motionärerna stoppa centralstyrning med riktade statsbidrag och stopplagar. I stället ska kommuner och landsting få största möjliga flexibilitet för att under eget ansvar prioritera sin verksamhet i syfte att med bästa förutsättningar möta framtidens utmaningar (yrkande 1).

Utskottets ställningstagande

Finansutskottet anser att stabila förutsättningar och en rimlig planeringshorisont är avgörande för att de kommunala verksamheterna kan utvecklas på ett effektivt och framtidsinriktat sätt. De växande behoven av kommunal verksamhet gör det nödvändigt att kommuner och landsting bereds möjlighet att genomföra strukturella förändringar med inriktning på balans i ekonomin och en god ekonomisk hushållning. Ekonomisk balans i den kommunala sektorn är samtidigt en viktig del av den samlade ekonomiska politiken. Utvecklingen i den kommunala sektorns ekonomi bör därför inte styras av de ekonomiska kraven på kommunerna och landstingen så att den bidrar till att förstärka konjunktursvängningarna.

Mot denna bakgrund ser utskottet positivt på regeringens planer att i samråd med Svenska Kommunförbundet och Landstingsförbundet överväga ytterligare åtgärder som, vid sidan om det reformerade balanskravet, kan bidra till mer stabila planeringsförutsättningar för kommuner och landsting. Utskottet förutsätter dessutom att redovisningen av regeringens riktlinjer för utvecklingen av den kommunala ekonomin, i enlighet med information som utskottet inhämtat från Regeringskansliet, kommer att presenteras som ett regelbundet återkommande inslag i regeringens ekonomiska vårpropositioner och budgetpropositioner. Det planerade samarbetet mellan regeringen och de båda förbunden, tillsammans med det aviserade arbetet inom Regeringskansliet med återkommande analys och revideringar av riktlinjerna för kommunsektorns ekonomi, medför enligt utskottets mening att dylika aspekter avseende stabila planeringsförutsättningar för kommuner och landsting samt balanskravets framtida utformning kommer att ställas under ständig granskning. Dessutom noterar utskottet att regeringen aviserar att man vid lämplig tidpunkt kommer att initiera en uppföljning av

de nya reglerna. Utskottet anser därmed att någon ytterligare utredning på detta område i nuläget inte behövs. Därutöver ser utskottet i likhet med regeringen inget behov att nu inrätta ett kommunalekonomiskt råd för uppföljning och analys av utvecklingen på det kommunalekonomiska området.

Utskottet bedömer att regeringens förslag till förändringar i balanskravets omfattning inte kan anses påverka kommunernas ekonomiska självbestämmande negativt. Genom att reglerna för hanteringen av ett budgetunderskott innehåller en ökad flexibilitet i fråga om tiden under vilken regleringen ska ske får kommunerna en större frihet att med hänsyn till de lokala förhållandena hantera sin ekonomi inom ramen för en god ekonomisk hushållning. Omfattningen av de synnerliga skäl som krävs för att kommunerna och landstingen ska kunna utnyttja denna flexibilitet utökas också. Även kravet på redovisning av mål och riktlinjer som kommunerna själva anser är av betydelse för att uppnå en god ekonomisk hushållning ägnas åt att stärka det kommunala självstyret. I detta sammanhang vill utskottet framhålla att Svenska Kommunförbundet och Landstingsförbundet i sitt remissvar på Ekonomiutredningens förslag påpekar att de mål och riktlinjer som kommunerna själva ska ange blir det viktigaste styrdokumentet för den kommunala ekonomin och verksamheten. Därmed sker en fokusering på de demokratiska instrument som finns inom varje kommun när det gäller efterlevandet och uppföljningen av lagstiftningen. Det lokala ansvaret att tolka och efterleva lagstiftningen blir tydligare än tidigare.

Med hänvisning till det ovan anförda avstyrker finansutskottet motionerna Fi40 (fp) yrkande 1, Fi42 (m) yrkande 2 och Fi43 (c) yrkande 1.

Finansieringsprincipen

Utskottets förslag i korthet

Utskottet avstyrker motionärernas förslag med anknytning till finansieringsprincipens betydelse för kommunsektorns ekonomiska förutsättningar.

Jämför reservation 7 (m, fp, kd, c).

Motionerna

Moderata samlingspartiet förordar, i samband med diskussion om kommunsektorns ekonomiska läge i *motion Fi33*, att balanskravet bör finnas kvar, men staten bör samtidigt följa finansieringsprincipen fullt ut (yrkande 8). Genom att reformer genomförs utan att finansieringsprincipen följs, samtidigt som kommunerna åläggs detaljerade regleringar samt deltagande i det kommunala skatteutjämningsystemet, förlorar kommunerna enligt motionärerna en betydande del av kontrollen över sin egen ekonomi.

Centerpartiet framhåller i *motion Fi43* att kommuner och landsting måste tillförsäkras kontroll över sin verksamhet vad gäller tillförda medel och verksamhetens innehåll, och därmed ges förutsättningar till en långsiktigt hållbar planering och utveckling. I detta sammanhang understryker motionärerna att finansieringsprincipens grundläggande syn på statens relation med kommunerna och regionerna är en nyckelfråga för kommunsektorns ekonomiska förutsättningar och måste hanteras på ett ansvarsfullt sätt (yrkande 6).

Utskottets ställningstagande

Finansutskottet anser att det som anförs i motionerna om finansieringsprincipens betydelse för kommunsektorns ekonomiska förutsättningar är en viktig grund för utvecklingen av hela den kommunala verksamheten. Utskottet kan emellertid inte finna tillräckliga skäl för att i detta sammanhang göra något särskilt uttalande, i synnerhet då frågan om finansieringsprincipens tillämpning har behandlats av utskottet upprepade gånger⁶. Utskottet ser ingen anledning att ompröva sina tidigare ställningstaganden i frågan, med vill likväl understryka att när det gäller finansieringsprincipens tillämpning har regeringen i samverkan med Svenska Kommunförbundet och Landstingsförbundet en viktig roll att spela.

Därmed avstyrker finansutskottet motionerna Fi33 (m) yrkande 8 och Fi43 (c) yrkande 6.

Kommunal skatteplanering

Utskottets förslag i korthet

Utskottet avstyrker motionärernas förslag om åtgärder mot kommunal skatteplanering.

Jämför reservation 8 (m) och särskilt yttrande 2 (fp).

Motionen

Moderata samlingspartiet framhåller i *motion Fi42* att dagens kommuner vid sidan om den vanliga verksamheten ägnar sig åt skatteplanering. Skatteplaneringen sker när kommunerna i stället för att bedriva verksamheten i förvaltningsform gör det i bildade aktiebolag, vilket enligt motionärerna inte är förenligt med god ekonomisk hushållning. Mot denna bakgrund efterlyser motionärerna förslag från regeringen om hur kommunal skatteplanering kan undvikas (yrkande 3).

⁶ Senast hösten 2003 i bet. 2003/04:FiU3, s. 23–24.

Utskottets ställningstagande

Finansutskottet har vid upprepade tillfällen uttalat att kommuner och landsting inom ramen för nuvarande regelsystem ska ha frihet att organisera sin verksamhet på det sätt som bedöms lämpligt med utgångspunkt från respektive verksamhets förutsättningar. Beträffande de kommunala bolagens förhållande till skattelagstiftningen har utskottet tidigare anfört att kommunala bolag givetvis ska behandlas på samma sätt som privata bolag. Utskottet finner i detta sammanhang ingen anledning att frångå sina tidigare ställningstaganden och delar därmed inte motionärernas bedömning att kommunal bolagsverksamhet inte är förenligt med god ekonomisk hushållning.

Mot denna bakgrund avstyrker finansutskottet motion Fi42 (m) yrkande 3.

Ekonomisk hushållning på nationell nivå

Utskottets förslag i korthet

Utskottet avstyrker motionärernas förslag om att införa samma krav på god ekonomisk hushållning för nationell nivå som för kommun- och landstingsnivå.

Jämför särskilt yttrande 3 (c).

Motionen

Centerpartiet framhåller i *motion Fi43* att staten ansvarar för hanteringen av landets ekonomi som helhet. Därför bör staten enligt motionärerna stötta såväl regioner som kommuner i deras utveckling. Dessutom bör staten föregå med gott exempel på ekonomisk förvaltning i sin egen verksamhet och i relation med övriga offentliga verksamheter. Mot denna bakgrund anser motionärerna att staten bör inordnas i samma krav på balans i sin ekonomiska hushållning som kommuner och regioner och följa samma riktlinjer som gäller för en god ekonomisk hushållning för kommuner och landsting (yrkande 2).

Utskottets ställningstagande

Finansutskottet delar inte åsikten att staten bör inordnas i samma krav på balans och följa samma riktlinjer för en god ekonomisk hushållning som kommuner och landsting. Ekonomisk balans i hela den offentliga sektorn, inklusive staten, bör enligt utskottets mening vara en fråga som hanteras på annat sätt. Riksdagen fastställer i utformningen av riktlinjer för den ekonomiska politiken och budgetpolitiken mål för de offentliga finanserna. Utskottet hänvisar härvidlag till sina tidigare, utförliga ställningstaganden i frågan om nya eller kompletterande mål för budgetpolitiken.⁷ Där konstateras

⁷ Senast våren 2004 i bet. 2003/04:FiU20, s. 61–67.

rar utskottet att det inte finns anledning att vare sig ersätta eller komplettera dagens överskottsmål för de offentliga finanserna och utgiftstaket i statsfinanserna i enlighet med liknande motionsförslag.

Med det anförda avstyrker finansutskottet motion Fi43 (c) yrkande 2.

Reservationer

Utskottets förslag till riksdagsbeslut och ställningstaganden har föranlett följande reservationer. I rubriken anges vilken punkt i utskottets förslag till riksdagsbeslut som behandlas i avsnittet.

1. Förändringar av balanskravet, punkt 4 (m)

av Mikael Odenberg (m), Gunnar Axén (m) och Cecilia Widegren (m).

Förslag till riksdagsbeslut

Vi anser att förslaget till riksdagsbeslut under punkt 4 borde ha följande lydelse:

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i reservationen om hanteringen av beslut om att åberopa synnerliga skäl att inte följa balanskravet. Därmed bifaller riksdagen motion 2003/04:Fi42 av Mikael Odenberg m.fl. (m) yrkande 1 i denna del och avslår proposition 2003/04:105 i denna del och motionerna 2003/04:Fi34 av Karin Pilsäter m.fl. (fp) yrkande 7 i denna del, 2003/04:Fi40 av Karin Pilsäter m.fl. (fp) yrkande 2 och 2003/04:Fi43 av Jörgen Johansson m.fl. (c) yrkande 7.

Ställningstagande

Enligt vår uppfattning ska balanskravet utgöra ett skydd för kommunmedborgarna mot sådan hantering av kommunens ekonomi som riskerar medföra att det egna kapitalet successivt urholkas. Utan ett liknande skydd kommer medborgarna att tvingas att ta på sig alltför stora bördor varje kommande år. Därför måste det balanskrav som vid varje tidpunkt gäller upprätthållas som ett skydd för skattebetalarna.

Vi konstaterar att regeringen nu på nytt för fram att möjligheten till att åberopa synnerliga skäl vid beslut att inte reglera ett negativt redovisat resultat ska vara flexibel. Denna beslutsmöjlighet ska enligt regeringen endast utgöra kommunfullmäktiges politiska ansvar. Vi anser att ett åberopande av synnerliga skäl ska kringgärdas av en obligatorisk prövning av kommunernas revisorer. Därför bör kommunallagen ändras på ett sätt som innebär att ett beslut i kommunfullmäktige att åberopa synnerliga skäl för att inte följa balanskravet ska ha tillstyrkts av kommunens revisorer samfällt.

Regeringen föreslår dessutom att en budget inte ska behöva vara i balans om synnerliga skäl föreligger. Dessa skäl kan enligt regeringens förslag inte överklagas. Vi anser – för att en sådan obalans ska kunna tillåtas – att kommunens revisorer måste ha tillstyrkt förfarandet och därmed godtagit de omständigheter som åberopas.

Vad vi anfört beträffande hanteringen av beslut om att åberopa synnerliga skäl att inte följa balanskravet bör riksdagen som sin mening ge regeringen till känna. Det innebär att vi tillstyrker motion Fi42 (m) yrkande 1 i denna del och avstyrker propositionens förslag i denna del samt motionerna Fi34 (fp) yrkande 7 i denna del, Fi40 (fp) yrkande 2 och Fi43 (c) yrkande 7.

2. Prövning av balanskravet, punkt 5 (m)

av Mikael Odenberg (m), Gunnar Axén (m) och Cecilia Widegren (m).

Förslag till riksdagsbeslut

Vi anser att förslaget till riksdagsbeslut under punkt 5 borde ha följande lydelse:

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i reservationen om laglighetsprövningen av balanskravet. Därmed bifaller riksdagen motion

2003/04:Fi42 av Mikael Odenberg m.fl. (m) yrkande 1 i denna del och avslår proposition 2003/04:105 i denna del och motionerna 2003/04:Fi34 av Karin Pilsäter m.fl. (fp) yrkande 7 i denna del, 2003/04:Fi40 av Karin Pilsäter m.fl. (fp) yrkande 3 och 2003/04:Fi41 av Lars Lindén m.fl. (kd).

Ställningstagande

Vi har i en särskild reservation redovisat vår uppfattning att det ska göras lagändringar med innebörd att ett beslut i kommunfullmäktige att åberopa synnerliga skäl för att inte följa balanskravet ska tillstyrkas av kommunens eller landstingets revisorer samfällt. I konsekvens med detta anser vi att beslut som har tagits utan revisorernas godkännande ska kunna överklagas i förvaltningsdomstol. Därmed tillstyrker vi motion Fi42 (m) yrkande 1 i denna del och avstyrker propositionens förslag i denna del samt motionerna Fi34 (fp) yrkande 7 i denna del, Fi40 (fp) yrkande 3 och Fi41 (kd).

3. Prövning av balanskravet, punkt 5 (fp)

av Karin Pilsäter (fp) och Gunnar Nordmark (fp).

Förslag till riksdagsbeslut

Vi anser att förslaget till riksdagsbeslut under punkt 5 borde ha följande lydelse:

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i reservationen om ett uppdrag till regeringen att utforma ett sanktionssystem mot kommuner eller landsting som inte tillräckligt snabbt och kraftfullt ingriper mot ett konstaterat negativt resultat. Därmed bifaller riksdagen motionerna

2003/04:Fi34 av Karin Pilsäter m.fl. (fp) yrkande 7 i denna del och

2003/04:Fi40 av Karin Pilsäter m.fl. (fp) yrkande 3 och
avslår proposition 2003/04:105 i denna del och motionerna
2003/04:Fi41 av Lars Lindén m.fl. (kd) och
2003/04:Fi42 av Mikael Odenberg m.fl. (m) yrkande 1 i denna del.

Ställningstagande

En stabil och välskött kommunal ekonomi är inte bara viktig från allmän-ekonomisk utgångspunkt utan också mycket viktig för den enskilde kommunmedborgaren. Det är den enskilde som främst får bära de ekonomiska konsekvenserna av en illa skött kommunal ekonomi. Vi finner det således utomordentligt viktigt att de övervakningsmekanismer som finns kring balanskravet fungerar väl.

Vi anser att det bör finnas möjligheter att vidta sanktioner mot kommuner eller landsting som inte tillräckligt snabbt och kraftfullt ingriper mot ett konstaterat negativt resultat. Ett sådant sanktionssystem bör innehålla en mekanism som möjliggör att regeringen i motsvarande fall ska ingripa. Det är samtidigt viktigt att de kriterier som medger sanktioner mot kommuner och landsting är klara och inte skapar några osäkerheter. Enligt vår uppfattning är det rimligt att systemet även innehåller en möjlighet till bedömning av den enskilda situationen.

Med det anförda föreslår vi att regeringen får i uppdrag att utforma ett sanktionssystem mot kommuner eller landsting som inte tillräckligt snabbt och kraftfullt ingriper mot ett konstaterat negativt resultat. Detta innebär att riksdagen bifaller motionerna Fi34 (fp) yrkande 7 i denna del och Fi40 (fp) yrkande 3 och avslår propositionens förslag i denna del samt motionerna Fi41 (kd) och Fi42 (m) yrkande 1 i denna del.

4. Prövning av balanskravet, punkt 5 (kd)

av Lars Lindén (kd).

Förslag till riksdagsbeslut

Jag anser att förslaget till riksdagsbeslut under punkt 5 borde ha följande lydelse:

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i reservationen om laglighetsprövningen av balanskravet och antar den i motionen föreslagna ändringen i 10 kap. 8 § andra stycket kommunallagen. Därmed bifaller riksdagen motion

2003/04:Fi41 av Lars Lindén m.fl. (kd) och
avslår proposition 2003/04:105 i denna del och motionerna
2003/04:Fi34 av Karin Pilsäter m.fl. (fp) yrkande 7 i denna del,
2003/04:Fi40 av Karin Pilsäter m.fl. (fp) yrkande 3 och
2003/04:Fi42 av Mikael Odenberg m.fl. (m) yrkande 1 i denna del.

Ställningstagande

Jag anser i likhet med Ekonomiförvaltningsutredningen att möjligheten till laglighetsprövning bör finnas kvar vad gäller balanskravet. De nuvarande begränsningarna att laglighetspröva beslut om att inte reglera ett negativt resultat ska därmed slopas. En sådan förändring, i kombination med det enligt regeringens förslag i övrigt uppmjukade balanskravet samt de ökade kraven på redovisning och revision, främjar på ett bättre sätt förutsättningarna för en god ekonomisk hushållning i kommuner och landsting. Hotet om att få ett tveksamt underskottsbeslut eller ett beslut att inte reglera ett underskott lagprövat i länsrätten borde enligt min uppfattning i sig ha en viss avskräckande effekt som främjar att realistiska budgetar läggs fram.

Jag vill i sammanhanget också betona att en förvaltningsdomstols möjlighet inskränker sig till att upphäva ett beslut, inte att ändra det. Den politiska makten ligger alltså i slutändan kvar hos kommunen eller landstinget.

Vad jag anfört bör riksdagen som sin mening ge regeringen till känna. Detta innebär att riksdagen bifaller motion Fi41 (kd) och avslår propositionens förslag i denna del samt motionerna Fi34 (fp) yrkande 7 i denna del, Fi40 (fp) yrkande 3 och Fi42 (m) yrkande 1 i denna del.

5. Stabila planeringsförutsättningar, punkt 7 (m, kd, c)

av Mikael Odenberg (m), Gunnar Axén (m), Roger Tiefensee (c), Cecilia Widegren (m) och Lars Lindén (kd).

Förslag till riksdagsbeslut

Vi anser att förslaget till riksdagsbeslut under punkt 7 borde ha följande lydelse:

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i reservationen om utredning av stabila planeringsförutsättningar m.m. Därmed bifaller riksdagen motionerna

2003/04:Fi42 av Mikael Odenberg m.fl. (m) yrkande 2 och

2003/04:Fi43 av Jörgen Johansson m.fl. (c) yrkande 1 och

avslår proposition 2003/04:105 i denna del och motion

2003/04:Fi40 av Karin Pilsäter m.fl. (fp) yrkande 1.

Ställningstagande

Kommunsektorn behöver stabilare planeringsförutsättningar och en rimligare planeringshorisont jämfört med vad som sker i dag. Vi stödjer därmed ambitioner att införa åtgärder som kan bidra till en jämnare utveckling av kommunernas intäkter och därmed skapa mer stabila planeringsförutsättningar. Emellertid saknar vi i propositionen en mer genomgripande analys av hur den offentliga ekonomin, och den kommunala ekonomins del i den, bör utvecklas. Därför förordar vi en utredning av flera aspekter avseende stabila planeringsförutsättningar och åtgärder som kan bidra till en jämnare

utveckling av kommunsektorns intäkter. Utredningen bör även omfatta balanskravets framtida utformning och dess roll för målen för hela den offentliga sektorn samt kommunsektorn. Analysen av denna och andra aspekter på kommunal ekonomi bör enligt vår mening genomföras i ett sammanhang – både i termer av balanskrav, mål för sparandet och i termer av vad som är att beakta som god ekonomisk hushållning. Även skattebetalarnas/kommunmedborgarnas perspektiv bör vägas in som en betydelsefull faktor.

I detta sammanhang vill vi understryka att grunden för en god verksamhet i kommuner och landsting är en ekonomi som är i balans och har en långsiktigt hållbar utveckling. För att klara detta krävs naturligtvis tillväxt i samhället. Men framför allt krävs det att det kommunala självstyret värnas och regeringens övervältring av ansvar utan full kostnadstäckning upphör. Det handlar om att stärka det grundlagsfästa kommunala självstyret och självständigheten särskilt vad avser ansvar, befogenheter och resurser. Det är därför viktigt att stoppa centralstyrning med riktade statsbidrag och stopplagar. I stället ska kommuner och landsting få största möjliga flexibilitet för att under eget ansvar prioritera sin verksamhet. Först då kan kommuner och landsting möta framtidens utmaningar med bästa förutsättningar.

Vad som här anförts om stabila planeringsförutsättningar för kommuner och landsting bör riksdagen som sin mening ge regeringen till känna. Vi föreslår därmed att riksdagen bifaller motionerna Fi42 (m) yrkande 2 och Fi43 (c) yrkande 1 och avstyrker propositionens förslag i denna del och motion Fi40 (fp) yrkande 1.

6. Stabila planeringsförutsättningar, punkt 7 (fp)

av Karin Pilsäter (fp) och Gunnar Nordmark (fp).

Förslag till riksdagsbeslut

Vi anser att förslaget till riksdagsbeslut under punkt 7 borde ha följande lydelse:

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförts i reservationen om stabila planeringsförutsättningar för kommuner och landsting. Därmed bifaller riksdagen motion 2003/04:Fi40 av Karin Pilsäter m.fl. (fp) yrkande 1 och avslår proposition 2003/04:105 i denna del och motionerna 2003/04:Fi42 av Mikael Odenberg m.fl. (m) yrkande 2 och 2003/04:Fi43 av Jörgen Johansson m.fl. (c) yrkande 1.

Ställningstagande

Vi instämmer i bedömningen att kommunsektorn kan behöva stabilare planeringsförutsättningar och en rimligare planeringshorisont jämfört med vad som sker i dag. Vi anser dock att kravet på att skapa och upprätthålla stabilitet i kommunernas planeringsförutsättningar främst bör riktas mot re-

geringen. Det är just regeringens agerande som bidrar till osäkerheten i den kommunala planeringen. Det senaste exemplet är att regeringen i årets vårproposition helt plötsligt drog in 2,6 miljarder kronor från kommunsektorn under pågående verksamhetsår. Eftersom kommunerna bara har hösten på sig att anpassa sig till detta beslut, kommer den kommunala ekonomin att drabbas av en indragning som i årstakt uppgår till 5 miljarder. Enligt vår mening påverkas den kommunala planeringen ytterst negativt av liknande beslut.

Riksdagen bör tillkännage för regeringen som sin mening vad vi har anfört om stabila planeringsförutsättningar för kommuner och landsting. Detta innebär att vi tillstyrker motion Fi40 (fp) yrkande 1 och avstyrker propositionens förslag i denna del samt motionerna Fi42 (m) yrkande 2 och Fi42 (c) yrkande 1.

7. Finansieringsprincipen, punkt 8 (m, fp, kd, c)

av Mikael Odenberg (m), Karin Pilsäter (fp), Gunnar Axén (m), Roger Tiefensee (c), Cecilia Widegren (m), Gunnar Nordmark (fp) och Lars Lindén (kd).

Förslag till riksdagsbeslut

Vi anser att förslaget till riksdagsbeslut under punkt 8 borde ha följande lydelse:

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i reservationen om finansieringsprincipens betydelse för kommunsektorns ekonomiska förutsättningar. Därmed bifaller riksdagen motionerna 2003/04:Fi33 av Mikael Odenberg m.fl. (m) yrkande 8 och 2003/04:Fi43 av Jörgen Johansson m.fl. (c) yrkande 6.

Ställningstagande

Vi anser att kraven på god ekonomisk hushållning och budgetbalans i kommuner och landsting är av stor vikt för kommunsektorns ekonomiska förutsättningar. Det är för oss självklart att det inom ramen för kommuners ansvarsområde ska finnas en väl avvägd verksamhet som anpassas efter de resurser som tillförs. Dessa resurser kommer från såväl egen finansiering via skatten som från avgifter och statliga bidrag. I och med detta måste staten enligt vår mening följa den av riksdagen antagna finansieringsprincipen fullt ut.

Finansieringsprincipen innebär att statliga beslut som medför nya kostnader för kommuner och landsting också ska finansieras av staten. Detta innebär att statliga reformbeslut ska regleras genom att nivån på allmänna statsbidrag ändras. Många avsteg har emellertid gjorts från finansieringsprincipen sedan den började tillämpas 1993. Kommuner och landsting har i åtskilliga fall inte fått kompensation för att täcka kostnader för nya uppgifter. Dessutom har tillämpningen av finansieringsprincipen betydande

brister. Det finns många fall där kompensationen till kommunerna utgår med ett belopp som beräknas när reformen genomförs. Om sedan kostnaderna för reformen stiger kompenseras kommunerna inte för detta.

Det är enligt vår mening inte rimligt att under löpande år förändra kommunernas eller landstingens förutsättningar att bedriva planerad verksamhet genom minskade statliga bidrag eller krav på utökad verksamhet. Kommuner och landsting måste i stället tillförsäkras kontroll över sin egen verksamhet. Det bör gälla såväl tillförda medel som verksamhetens innehåll. Därmed ges kommuner förutsättningar till en långsiktigt hållbar planering och utveckling. Tendenser till utökad statlig detaljstyrning måste brytas. Detta är en förutsättning för att bibehålla ett reellt innehåll i det kommunala självstyret.

För att en verksamhet ska kunna bedrivas under ordnade former är det för oss en självklarhet att beslut och finansiering går hand i hand. Enligt vår mening ska finansieringsprincipen tillämpas så att den som fattar beslut om kostnadshöjande reformer också står för dessa kostnader. Genom att reformer genomförs utan att finansieringsprincipen följs förlorar kommunerna en betydande del av kontrollen över sin egen ekonomi. Tillämpningen av finansieringsprincipen är en nyckelfråga för kommunsektorns ekonomiska förutsättningar. Finansieringsprincipen måste hanteras på ett ansvarsfullt sätt.

Vi anser att riksdagen bör tillkännage för regeringen som sin mening vad vi har anfört om finansieringsprincipens betydelse för kommunsektorns ekonomiska förutsättningar. Därmed bifaller riksdagen motionerna Fi33 (m) yrkande 8 och Fi43 (c) yrkande 6.

8. Kommunal skatteplanering, punkt 9 (m)

av Mikael Odenberg (m), Gunnar Axén (m) och Cecilia Widegren (m).

Förslag till riksdagsbeslut

Vi anser att förslaget till riksdagsbeslut under punkt 9 borde ha följande lydelse:

Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som anförs i reservationen om åtgärder mot kommunal skatteplanering. Därmed bifaller riksdagen motion

2003/04:Fi42 av Mikael Odenberg m.fl. (m) yrkande 3.

Ställningstagande

Vi anser givetvis inte att kommunal bolagsverksamhet aldrig är förenligt med god ekonomisk hushållning. Däremot är det ett problem om kommunal verksamhet bedrivs i bolagsform främst av skatteskal och utan att det egentligen är rationellt och bäst för verksamheten. I en del kommuner byggs det t.o.m. upp invecklade koncerner bara för att man ska kunna ge korssub-

ventioner som annars inte skulle vara möjliga. Mot denna bakgrund efterlyser vi förslag från regeringen om hur kommunal skatteplanering ska undvikas.

Vad vi anfört bör riksdagen som sin mening ge regeringen till känna. Därmed bifaller riksdagen motion Fi42 (m) yrkande 3.

Särskilda yttranden

1. Mål och riktlinjer för god ekonomisk hushållning, punkt 1 (c)

Roger Tiefensee (c) anför:

Jag anser att det är anmärkningsvärt att resursförsörjningen och därmed grundförutsättningarna för att bedriva de kommunala verksamheterna inte berörs mer framträdande i regeringens proposition. Otillräckliga resurser eller oklarhet i resursfördelning mellan stat och kommun är enligt min mening en av orsakerna till kommensektorns problem i dag. Även om finansieringsfrågan och medelsfrågan känns obekvämt att hantera är den avgörande för om ordning och reda ska kunna bringas i planerings- och uppföljningssystemen i kommuner och landsting. Klara regler för resursfördelning och förväntningar på prestation är en viktig förutsättning på vägen mot god ekonomisk hushållning. Därför förordar jag att kommuner och staten gemensamt ska arbeta fram tydligare regler och riktlinjer för verksamheter inom kommun- och landstingsområdet samt för förhållandet mellan stat och kommun.

Vidare finner jag det märkligt att de hel- och delägda kommunala bolagen inte regelmässigt ingår i nuvarande hantering och uppföljning av de kommunala verksamheterna, trots intentionerna bakom lagen om kommunal redovisning. Om en verksamhet som bedrivs av kommuner och landsting i annan associationsform än förvaltning inte ska analyseras och krav ställas, bör det rimligen ifrågasättas om verksamheten över huvud taget ska ingå i det kommunala kompetensområdet. De kommunala bolagen innebär en risk som kan ligga i borgensåtagande och det förväntas givetvis att dessa bolag är till nytta. Därför ska de hel- eller delägda bolagen i kommuner och landsting vägas in i det finansiella perspektivet, planeringen och uppföljningen på alla nivåer. Detta gäller, inte minst, utifrån den budgetterande och måluppfyllande aspekten.

2. Kommunal skatteplanering, punkt 9 (fp)

Karin Pilsäter (fp) och Gunnar Nordmark (fp) anför:

Folkpartiet anser att kommunal verksamhet ska bedrivas i förvaltningsform. Det garanterar medborgerlig insyn och demokratisk kontroll samt förhindrar osund konkurrens med privat företagsamhet. Endast i specifika undantagsfall kan Folkpartiet acceptera kommunala bolagsbildningar.

I många kommuner sker i dag avancerade skatteplaneringar och finansiering av kommunala verksamheter som inte är relaterade till bolagens verksamheter inom de kommunala bolagskoncernerna. Detta är osunt utifrån ett antal utgångspunkter. Boende i kommunala bostadsföretag och kunder i kommunala elbolag dubbelbeskattas på detta sätt. Fullmäktiges

möjligheter att fullt ta ansvar för verksamhet och budget begränsas. Folkpartiet vill på grund av detta undanröja möjligheterna till skatteplanering inom kommunala bolag. Vi har framfört detta i motion 2004/05:Fi271 (fp) som behandlas i annat sammanhang.

3. Ekonomisk hushållning på nationell nivå, punkt 10 (c)

Roger Tiefensee (c) anför:

Jag anser att staten bör inordnas i samma krav på balans i sin ekonomiska hushållning som kommuner och regioner. Staten har ansvaret att hantlera landets ekonomi i dess helhet. Därför bör staten stötta såväl regioner som kommuner i deras utveckling och föregå med gott exempel på ekonomisk förvaltning i sin egen verksamhet och i relation med övriga offentliga verksamheter. Denna roll kräver enligt min mening att statens redovisning bör följa samma riktlinjer som gäller för en god ekonomisk hushållning inom kommuner och landsting.

BILAGA 1

Förteckning över behandlade förslag

Propositionen

Proposition 2003/04:105 God ekonomisk hushållning i kommuner och landsting:

Riksdagen antar regeringens förslag till

1. lag om ändring i kommunallagen (1991:900),
2. lag om ändring i lagen (1997:614) om kommunal redovisning.

Följdmotioner

2003/04:Fi40 av Karin Pilsäter m.fl. (fp):

1. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad som i motionen anförs om stabila planeringsförutsättningar för kommuner och landsting.
2. Riksdagen begär att regeringen noga följer utvecklingen vad gäller de vidgade möjligheterna att ej reglera ett negativt resultat.
3. Riksdagen begär att regeringen lägger fram förslag som innebär att sanktioner kan vidtas mot kommuner och landsting som inte snabbt och kraftfullt vidtar åtgärder för att reglera ett negativt resultat och återställa det egna kapitalet.

2003/04:Fi41 av Lars Lindén m.fl. (kd):

Riksdagen beslutar, med avslag på propositionens förslag i denna del, om ändring i 10 kap. 8 § kommunallagen enligt följande:

Nuvarande lydelse

Ett överklagat beslut skall upphävas, om

1. det inte har tillkommit i laga ordning,
2. beslutet hänför sig till något som inte är en angelägenhet för kommunen eller landstinget,
3. det organ som har fattat beslutet har överskridit sina befogenheter, eller

Föreslagen lydelse

Ett överklagat beslut skall upphävas, om

1. det inte har tillkommit i laga ordning,
2. beslutet hänför sig till något som inte är en angelägenhet för kommunen eller landstinget,
3. det organ som har fattat beslutet har överskridit sina befogenheter, eller

4. beslutet strider mot lag eller annan författning.

Första stycket punkterna 3 och 4 gäller inte beslut enligt 8 kap. 5 § tredje stycket.

Något annat beslut får inte sättas i det överklagade beslutets ställe.

4. beslutet strider mot lag eller annan författning.

Något annat beslut får inte sättas i det överklagade beslutets ställe.

2003/04:Fi42 av Mikael Odenberg m.fl. (m):

1. Riksdagen beslutar om lagändring vad gäller hantering av ”synnerliga skäl” i balanskravet i enlighet med vad som anges i motionen.
2. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om utredning av stabila planeringsförutsättningar, åtgärder för att bidra till jämnare utveckling av kommunernas intäkter, balanskravets framtida utformning och dess roll för målen för hela den offentliga sektorns samt kommunernas storlek på det egna kapitalet.
3. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om åtgärder mot kommunal skatteplanering.

2003/04:Fi43 av Jörgen Johansson m.fl. (c):

1. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om att maktindelning mellan stat, kommun och landsting skall utformas i enlighet med federalismens principer i avsikt att säkerställa det kommunala självstyret och den kommunala självständigheten.
2. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om att införa samma krav på god ekonomisk hushållning för nationell nivå som för kommun- och landstingsnivå.
3. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om tydligare regler och riktlinjer för resursfördelning och ansvar mellan kommun, landsting och stat.
5. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om att verksamhet som kommuner och landsting bedriver i annan associationsform skall vägas in i helhetsbedömningen av kommunens och landstingets ekonomiska ställning.
6. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om att finansieringsprincipen skall tillämpas strikt.
7. Riksdagen tillkännager för regeringen som sin mening vad i motionen anförs om möjligheten att införa resultatavsättningar för att balansera underskott via tidigare överskott.

BILAGA 2

Regeringens lagförslag

2.1 Förslag till lag om ändring i kommunallagen (1991:900)

Härigenom föreskrivs i fråga om kommunallagen (1991:900)¹ dels att 8 kap. 4 och 5 §§ samt 10 kap. 8 § skall ha följande lydelse, dels att det i lagen skall införas fyra nya paragrafer, 8 kap. 5 a–5 b och 20 a §§ samt 9 kap. 9 a §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

8 kap.

4 §

Kommuner och landsting skall varje år upprätta en budget för nästa kalenderår (budgetår).

Budgeten för en gemensam nämnd upprättas av den kommun eller det landsting som har tillsatt nämnden. Budgeten skall upprättas efter samråd med de övriga samverkande kommunerna och landstingen.

Budgeten skall upprättas så att intäkterna överstiger kostnaderna.

Undantag från tredje stycket får göras om det finns synnerliga skäl.

5 §

Budgeten skall innehålla en plan för verksamheten och ekonomin under budgetåret.

I planen skall skattesatsen och anslagen anges. Av planen skall det vidare framgå hur verksamheten skall finansieras och hur den ekonomiska ställningen beräknas vara vid budgetårets slut.

Om kostnaderna för ett visst räkenskapsår överstiger intäkterna, skall det negativa resultatet regleras och det redovisade egna kapitalet enligt balansräkningen återställas under de närmast följande två åren. Beslut om sådan reglering skall fattas i budgeten senast det andra året efter det år då det negativa resultatet uppkom. Om det finns

Budgeten skall innehålla en plan för verksamheten och ekonomin under budgetåret. I planen skall skattesatsen och anslagen anges. Av planen skall det vidare framgå hur verksamheten skall finansieras och hur den ekonomiska ställningen beräknas vara vid budgetårets slut.

För verksamheten skall anges mål och riktlinjer som är av betydelse för en god ekonomisk hushållning. För ekonomin skall anges de finansiella mål som är av betydelse för en god ekonomisk hushållning.

¹ Lagen omtryckt 2004:93.

synnerliga skäl kan fullmäktige besluta att sådan reglering inte skall göras.

Budgeten skall också innehålla en plan för ekonomin för en period av tre år. Budgetåret skall därvid alltid vara periodens första år.

Budgeten skall också innehålla en plan för ekonomin för en period av tre år. Budgetåret skall därvid alltid vara periodens första år. Planen skall innehålla sådana finansiella mål som anges i andra stycket.

5 a §

Om kostnaderna för ett visst räkenskapsår överstiger intäkterna, skall det negativa resultatet regleras och det redovisade egna kapitalet enligt balansräkningen återställas under de närmast följande tre åren.

Fullmäktige skall anta en åtgärdsplan för hur återställandet skall ske.

Beslut om reglering skall fattas senast i budgeten det tredje året efter det år då det negativa resultatet uppkom.

5 b §

Fullmäktige får besluta att en reglering av ett negativt resultat inte skall göras

1. om det har uppkommit till följd av ett beslut med stöd av 8 kap. 4 § fjärde stycket,

2. om realiserade förluster i värdepapper uppstått, eller

3. om det finns andra synnerliga skäl.

20 a §

Minst en delårsrapport som skall upprättas i enlighet med bestämmelserna i 9 kap. 1 § lagen (1997:614) om kommunal redovisning skall behandlas av fullmäktige.

9 kap.

9 a §

Revisorerna skall bedöma om resultatet i delårsrapporten som

enligt 8 kap. 20 a § skall behandlas av fullmäktige och årsbokslutet är förenligt med de mål fullmäktige beslutat. Revisorernas skriftliga bedömning skall biläggas delårsrapporten och årsbokslutet.

10 kap.

8 §

Ett överklagat beslut skall upphävas, om

1. det inte har tillkommit i laga ordning,
2. beslutet hänför sig till något som inte är en angelägenhet för kommunen eller landstinget,
3. det organ som har fattat beslutet har överskridit sina befogenheter, eller
4. beslutet strider mot lag eller annan författning.

Första stycket punkterna 3 och 4 gäller inte beslut enligt 8 kap. 5 § tredje stycket. Första stycket punkterna 3 och 4 gäller inte beslut enligt 8 kap. 4 § tredje och fjärde styckena samt 5 a och 5 b §§.

Något annat beslut får inte sättas i det överklagade beslutets ställe.

Denna lag träder i kraft den 1 december 2004 och tillämpas första gången avseende räkenskapsåret 2005. Äldre föreskrifter gäller för överklagande av beslut som har meddelats före den 1 december 2004.

2.2 Förslag till lag om ändring i lagen (1997:614) om kommunal redovisning

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (1997:614) om kommunal redovisning

dels att 4 kap. 4 § skall ha följande lydelse,

dels att det i lagen skall införas en ny paragraf, 4 kap. 5 §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

4 kap.

4 §

Om kostnaderna för ett visst räkenskapsår överstiger intäkterna, skall det i förvaltningsberättelsen för det året anges när och på vilket sätt man avser att göra den i 8 kap. 5 § kommunallagen (1991:900) föreskrivna regleringen av det negativa resultatet. Om fullmäktige har beslutat att en sådan reglering inte skall ske, skall upplysning lämnas om detta. Därvid skall skälen till beslutet anges.

Upplysning skall också lämnas om hur tidigare räkenskapsårs negativa resultat har reglerats.

Om kostnaderna för ett visst räkenskapsår överstiger intäkterna, skall det i förvaltningsberättelsen för det året anges när och på vilket sätt man avser att göra den i 8 kap. 5 a § kommunallagen (1991:900) föreskrivna regleringen av det negativa resultatet. Om fullmäktige har beslutat att en sådan reglering inte skall ske, skall upplysning lämnas om detta. Därvid skall skälen till beslutet anges.

Upplysning skall också lämnas om hur tidigare räkenskapsårs negativa resultat har reglerats.

5 §

Förvaltningsberättelsen skall innehålla en utvärdering av om målen för en god ekonomisk hushållning har uppnåtts.

Denna lag träder i kraft den 1 december 2004 och tillämpas första gången avseende räkenskapsåret 2005.