

Kommittédirektiv

En effektiv ekonomistyrning i kommuner och regioner

Beslut vid regeringssammanträde den 3 september 2020

Sammanfattning

En särskild utredare ska bedöma om nuvarande regelverk för ekonomisk förvaltning i kommunallagen (2017:725) utgör en bra grund för en effektiv ekonomistyrning i kommuner och regioner. Syftet med utredningen är att ge kommuner och regioner goda förutsättningar att möta framtida utmaningar genom att föreslå ett sammanhållet regelverk för en effektiv ekonomistyrning i kommuner och regioner.

Utredaren ska bl.a.

- föreslå hur krav på god ekonomisk hushållning och regelverket för balanskravet bör vara utformade,
- undersöka och vid behov lämna förslag till vägledning och stöd för den ekonomiska styrningen i kommuner och regioner, och
- föreslå lösningar som sammantaget skapar goda förutsättningar för en effektiv ekonomistyrning i kommuner och regioner och som ligger i linje med målen för den nationella finanspolitiken.

Uppdraget ska redovisas senast den 24 september 2021.

Samhällsekonomi och finanspolitiskt ramverk

Kommunsektorn, dvs. kommuner och regioner, ansvarar för en stor del av den offentliga verksamheten i Sverige och har därför en betydande roll i samhällsekonomin. Kommunsektorns utgifter motsvarar cirka hälften av den samlade offentliga sektorns utgifter.

Riksdagen och regeringen har det yttersta ansvaret för samhällsekonomin och den ekonomiska politiken. Staten har ett övergripande ansvar för att samtliga kommuner och regioner har förutsättningar och kapacitet som står i proportion till det samlade uppdraget. Samspelet mellan staten och kommunsektorn behöver fungera på ett sätt som gagnar en sund samhälls-ekonomisk utveckling och som skapar goda förutsättningar för välfärd och ekonomisk tillväxt.

Det finanspolitiska ramverket är ett antal mål och principer, bl.a. överskotts-målet som gäller för hela den offentliga sektorns finansiella sparande, som styr finanspolitikens utformning och som syftar till att finanspolitiken ska vara långsiktigt hållbar och transparent. Ramverket omfattar både staten och kommunsektorn.

Ramverket för ekonomisk förvaltning

Kommunerna och regionerna har genom den kommunala självstyrelsen stor frihet att själva besluta om hur deras verksamhet ska bedrivas och är ansvariga för resultat, kvalitet och innehåll. Det ger möjlighet till lokala anpassningar utifrån olika behov och förutsättningar. Av 1 kap. 1 § andra stycket regeringsformen framgår bl.a. att den svenska folkstyrelsen förverkligas genom ett representativt och parlamentariskt statskick och genom kommunal självstyrelse.

Enligt 14 kap. 4 § regeringsformen får kommuner och regioner ta ut skatt för skötseln av sina angelägenheter (jfr 1 kap. 7 § regeringsformen). Denna beskattningsrätt utgör en viktig del av den kommunala självstyrelsen och ger förutsättningar för kommunernas och regionernas finansieringsansvar för sina verksamheter.

Skatteintäkterna utgör cirka två tredjedelar av kommunsektorns totala intäkter. Vidare utgör de generella och riktade statsbidragen en betydande del

av finansieringen av kommunsektorns verksamhet. Det kommunal-ekonomiska utjämningsystemet är utformat för att skapa likvärdiga ekonomiska förutsättningar för kommuner och regioner att kunna tillhandahålla sina invånare likvärdig service oberoende av invånarnas inkomster eller andra strukturella förhållanden.

Den ekonomiska förvaltningen för kommuner och regioner regleras i kommunallagen. Kommuner och regioner har utifrån detta ramverk generellt sett stora möjligheter att genom egna prioriteringar utforma den ekonomiska styrningen på lokal nivå.

Enligt balanskravet ska kommuner och regioner ha en budget i balans, vilket betyder att budgeten för nästa kalenderår (budgetår) ska upprättas så att intäkterna överstiger kostnaderna (11 kap. 5 § kommunallagen). Om balanskravsresultatet för ett visst räkenskapsår är negativt, ska det som huvudregel regleras under de närmast följande tre åren. Detta balanskrav anger den lägsta godtagbara resultatnivån. Krav ställs också på att kommuner och regioner ska ha en god ekonomisk hushållning i sin verksamhet (11 kap. 1 § kommunallagen). Detta krav innebär att resultatet i kommuner och regioner i normalfallet bör ligga på en nivå som förstärker ekonomin. Kommuner och regioner har även möjlighet att under vissa förutsättningar reservera en del av sina överskott i goda tider och bygga upp lokala resultatutjämningsreserver (11 kap. 14 § kommunallagen). Medel i resultatutjämningsreserverna kan sedan tas i anspråk för att täcka underskott som uppstår till följd av en lågkonjunktur.

Kommunsektorns ekonomi

Kommunsektorns ekonomi utgör en del av de offentliga finanserna och därför följer regeringen löpande upp kommunsektorns ekonomi och de eventuella finansiella och strukturella risker som kan finnas i sektorn. Den kommunalekonomiska utvecklingen redovisas i den ekonomiska vårpropositionen och i budgetpropositionen. Uppföljningen av kommunsektorns ekonomi visar att det trots flera år av god ekonomisk tillväxt finns vissa kommuner och regioner som är sårbara till följd av en ökad skuldsättning, ett utökat åtagande i sina bolag samt svårigheter att anpassa verksamheten till befolkningsändringar, som för vissa innebär en ökande och för andra en minskande befolkning. Det finns en stor spridning mellan de enskilda kommunernas och regionernas ekonomi, exempelvis vad gäller resultat, skuldsättning och de kommunala bolagens ekonomi.

Av uppföljningen framgår vidare att vissa kommuner och regioner budgeterar med ett underskott trots en redan svag ekonomi. Det finns också exempel på kommuner och regioner som budgeterat resultat på en otillräcklig nivå för att kunna möta oförutsedda händelser. Detta tyder på att det finns kommuner och regioner som inte når kommunallagens krav på en god ekonomisk hushållning.

I dagsläget har dessutom följderna av sjukdomen covid-19 drabbat hela samhället, inte minst kommuner och regioner. Kommunsektorns skatteintäkter utvecklas inte i samma takt som tidigare och stora merkostnader uppstår. Det finns en risk att de kommuner och regioner som redan innan krisen hade svag ekonomi kommer att se en ytterligare försvagning.

Behovet av en utredning

Kommuner och regioner har stor frihet att anpassa sin ekonomistyrning utifrån lokala behov och förutsättningar. De ansvarar själva för hur deras verksamhet ska bedrivas och är ansvariga för resultat, kvalitet och innehåll. Det är viktigt att kommuner och regioner redovisar positiva resultat som stärker deras ekonomiska förutsättningar att bättre kunna hantera både långsiktiga utmaningar och akuta situationer.

Kommunallagens bestämmelser om ekonomisk styrning är generellt utformade och det finns ett stort utrymme för kommunalt självstyre. Detta innebär samtidigt att inga tydliga ramar ges för kommuner och regioner i detta avseende. Ett tydligt och stabilt ramverk för den kommunala sektorn, vilket innefattar bestämmelserna om den ekonomiska förvaltningen, är en viktig förutsättning för att kommuner och regioner ska bedriva en effektiv ekonomistyrning. En effektiv ekonomisk styrning innebär att ha väl avvägda mål och en god måluppfyllelse. Målen bör vara anpassade till de lokala förutsättningarna och utgå från gällande rätt.

Statens uppföljning av kommunsektorns ekonomi visar att det finns ett antal kommuner och regioner som har en svag ekonomi trots flera år av gynnsamma ekonomiska förutsättningar med låg ränta, ökade skatteintäkter – till följd av en hög sysselsättning – och ökade generella statsbidrag. Djupgående ekonomiska problem kan vara en följd av ogynnsamma förutsättningar som är svåra att påverka genom beslut på lokal nivå, men kan också vara ett tecken på en svag och ineffektiv styrning.

Mot denna bakgrund finns det behov att göra en översyn av kommunallagens bestämmelser om ekonomisk förvaltning, i syfte att skapa ett ändamålsenligt utformat regelverk som å ena sidan ger tillräckligt goda förutsättningar för kommuner och regioner att bedriva en effektiv ekonomisk styrning och å andra sidan är tillräckligt styrande utifrån statens behov av att upprätthålla en långsiktigt hållbar finanspolitik.

Uppdraget att utreda kommuners och regioners ekonomiska styrning

God ekonomisk hushållning

Kravet på god ekonomisk hushållning i 11 kap. 1 § kommunallagen är grundläggande för kommunernas och regionernas ekonomiska styrning och omfattar allt från hur medel förvaltas till hur kommunen eller regionen valt att organisera sig. Det är därför viktigt att kravet är ändamålsenligt utformat och ger tillräcklig stadga åt den ekonomiska styrning som kommuner och regioner själva är ansvariga för att bedriva. Som tidigare nämnts finns det delar av kommensektorn som inte uppnår kravet på god ekonomisk hushållning. Exempelvis finns det kommuner och regioner som budgeterar otillräckliga resultatnivåer och finansierar löpande verksamhet med inkomster från försäljning av tillgångar. Mot den bakgrunden finns anledning att överväga hur kravet på god ekonomisk hushållning bör vara utformat.

Medelsförvaltningen är en viktig del av den ekonomiska styrningen i kommuner och regioner och omfattar såväl placering av likvida medel som upplåning. Enligt 11 kap. 2 § kommunallagen ska kommuner och regioner förvalta sina medel på ett sådant sätt att krav på god avkastning och betryggande säkerhet kan tillgodoses. Detta innebär en balansgång mellan minimering av risk och strävandet efter en så god avkastning som möjligt. Detta kräver en effektiv ekonomistyrning och därför bör även medelsförvaltningen i kommuner och regioner ingå i översynen.

Det är vanligt förekommande att kommuner och regioner använder sig av olika typer av finansiella instrument för att få en god avkastning vid förvaltningen av medel, t.ex. för att säkra kommunens eller regionens pensionsförpliktelser. Handel med vissa typer av finansiella instrument, t.ex. handel med derivat, kräver att säkerhet ställs. En särskild fråga är om detta skulle kunna omfattas av pantsättningsförbudet i 11 kap. 22 § kommunallagen och att kommuner och regioner därmed är förhindrade att använda sig av dessa finansiella instrument på samma villkor som andra aktörer. Detta

kan t.ex. försvåra en effektiv upplåning. Det finns därmed anledning att se över pantsättningsförbudets utformning.

Utredaren ska därför

- föreslå hur kravet på god ekonomisk hushållning bör vara utformat,
- föreslå hur bestämmelserna om medelförvaltning bör vara utformade,
- föreslå hur bestämmelserna om pantsättningsförbud bör vara utformade, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Balanskravet och resultatutjämningsreserver

Den ekonomiska krisen i början av 1990-talet skadade de svenska statsfinanserna. Det genomfördes därför en rad åtgärder för att styra mot och skapa förutsättningar för en långsiktigt hållbar ekonomisk politik. Det infördes ett mål för överskott i de offentliga finanserna och ett utgiftstak för staten. För den kommunala ekonomin infördes ett krav på att upprätta en budget i balans, vilket numera regleras i 11 kap. 5 § kommunallagen. Dessa åtgärder bildar tillsammans det finanspolitiska ramverket. Det finanspolitiska ramverket ingår inte i översynen inom ramen för utredarens uppdrag.

Införandet av balanskravet har satt fokus på de ekonomiska frågorna och därmed har det också bidragit till en bättre ekonomisk styrning i kommuner och regioner. En risk med balanskravet är dock att det kan motverka sparande och leda till att kommuner och regioner i stället väljer att förbruka tillgängliga medel för att undvika att medel låses fast i det egna kapitalet. Ett sådant agerande kan leda till att ekonomin urholkas på sikt och att det inte finns reserver för att möta framtida utmaningar. En annan risk med balanskravet är att det kan bidra till ett procykliskt agerande, dvs. ett agerande som förstärker konjunktursvängningarna, med negativa effekter för samhälls ekonomin. Balanskravet kan under sämre tider tvinga fram åtstramningar i verksamheten, som i sin tur kan förstärka en konjunkturedgång. Om verksamheten byggs ut kraftigt i högkonjunktur kan det också få en procyklisk effekt.

Möjligheten att reservera medel i en resultatutjämningsreserv i 11 kap. 14 § kommunallagen kan minska risken för en procyklisk politik förutsatt att reserven används på rätt sätt. Avsikten med resultatutjämningsreserverna är

att skapa förutsättningar för en mer stabil utveckling av kommunsektorns konsumtion och sysselsättning över en konjunkturcykel. Uppföljningen av kommunernas och regionernas ekonomi visar att drygt hälften av kommunerna och ett fåtal av regionerna har valt att använda sig av resultatutjämningsreserver. Uppföljningen har under senare år också visat på exempel där resultatutjämningsreserverna använts trots att det varit högkonjunktur. Resultatutjämningsreserver kan vara ett bra verktyg för en effektiv och flexibel ekonomistyrning förutsatt att reserverna används på rätt sätt, dvs. inte för tillfälliga skattesänkningar eller utgiftsökningar.

Balanskravet är och bör även fortsättningsvis vara en viktig utgångspunkt för ekonomistyrningen i kommuner och regioner. Därför behöver balanskravet vara ändamålsenligt utformat och ange en lämplig nivå som möjliggör för kommunsektorn att möta framtida utmaningar. Den uppföljning som regeringen gör löpande visar att det finns kommuner och regioner som budgeterar med underskott, trots en redan svag ekonomi. Detta kan vara ett tecken på mer djupgående ekonomiska problem eller en ineffektiv styrning. Dessutom visar uppföljningen att det finns kommuner och regioner som använder sig av möjligheten att ange synnerliga skäl för att inte reglera negativa balanskravsresultat. Det är viktigt för den ekonomiska styrningen att möjligheten att hänvisa till synnerliga skäl, både vid upprättande av budget och vid regleringen av ett negativt resultat, används på rätt sätt och ligger i linje med god ekonomisk hushållning.

Utredaren ska därför

- föreslå hur regelverket för balanskravet bör vara utformat,
- föreslå hur balanskravsresultatet ska beräknas och regleras,
- bedöma om resultatutjämningsreserver bör bli obligatoriska och lämna förslag på hur regelverket om resultatutjämningsreserver i övrigt bör vara utformat, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Uppdraget att utreda behovet av vägledning och stöd för kommunsektorns ekonomistyrning

För uppföljningen av finanspolitiken på nationell nivå ansvarar ett antal myndigheter under regeringen, t.ex. Ekonomistyrningsverket, Finanspolitiska rådet och Konjunkturinstitutet. Därutöver har Ekonomistyrningsverket bl.a. i uppdrag att utveckla den ekonomiska styrningen för statliga myndigheter

samt göra analyser och prognoser för statens ekonomi. Det finns ingen statlig myndighet med motsvarande vägledningsansvar för kommuner och regioner. Detta trots att kommunsektorns ekonomi utgör en del av det finanspolitiska ramverket. Kommuner och regioner är i dessa frågor hänvisade till den kompetens och de resurser som finns inom den egna organisationen eller hos externa aktörer som tillhandahåller denna typ av tjänster t.ex. Sveriges Kommuner och Regioner.

Regeringens uppföljning av kommunsektorns ekonomi visar, vilket nämnts ovan, att det finns indikatorer på att det finns kommuner och regioner som inte lever upp till lagens krav på god ekonomisk hushållning och kravet på att upprätta en budget i balans. Orsakerna till att efterlevnaden i vissa fall brister kan vara flera, bl.a. stora ekonomiska utmaningar eller svårighet att bedriva en effektiv ekonomisk styrning. Ett sätt att förbättra efterlevnaden är att skapa ett tydligare och bättre strukturerat ramverk för den ekonomiska styrningen. Ett annat sätt är att överväga bättre möjligheter till vägledning och stöd på området.

Utredaren ska därför

- undersöka behovet av vägledning och stöd för den ekonomiska styrningen i kommuner och regioner och om ett sådant behov konstateras lämna förslag som tillgodoser detta.

Uppdraget att göra en allmän översyn av regelverket för ekonomisk förvaltning

Välskötta finanser i kommuner och regioner bidrar till att de finanspolitiska målen nås. Det finanspolitiska ramverket består bl.a. av överskottsmålet, ett utgiftstak, ett skuldankare och det kommunala balanskravet. Någon motsvarande övre gräns för utgifter eller krav på nivåer för resultat och skuldsättning uppställs inte för kommuner och regioner. Ett sammanhållet regelverk för den ekonomiska förvaltningen i kommuner och regioner, där de olika delarna i regelverket på ett genomtänkt sätt understödjer varandra, är viktigt för att upprätthålla en sund samhällsekonomisk utveckling.

Den nya kommunallagen trädde i kraft den 1 januari 2018 och den nya lagen (2018:597) om kommunal bokföring och redovisning trädde i kraft den 1 januari 2019. Ramverket för den ekonomiska förvaltningen ingick varken i

översynen av kommunallagen eller i översynen av den kommunala redovisningslagen.

Det är viktigt att lagstiftningen har en bra och lättillgänglig struktur. Därför finns det också behov av att göra en lagteknisk översyn av kommunallagens bestämmelser om ekonomisk förvaltning.

Utredaren ska därför

- föreslå lösningar som sammantaget skapar goda förutsättningar för en effektiv ekonomistyrning i kommuner och regioner och som ligger i linje med målen för den nationella finanspolitiken,
- bedöma om det finns behov av och är lämpligt att införa en övre gräns för utgifter samt krav på nivåer för resultat och skuldsättning för kommuner och regioner,
- göra en lagteknisk översyn av 11 kap. kommunallagen,
- ta upp andra frågor än de som nämns i direktivet, om det behövs för att utredaren ska kunna fullgöra sitt uppdrag på ett tillfredsställande sätt, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Uppdraget att analysera pensionsredovisningens konsekvenser

Frågan om hur den kommunala pensionsskulden redovisas har betydelse för kommunernas och regionernas tillämpning av balanskravet och kravet på god ekonomisk hushållning.

Enligt 5 kap. 4 § lagen om kommunal bokföring och redovisning ska kommunernas och regionernas pensionsskuld redovisas enligt blandmodellen. Det innebär att det bara är pensionsförpliktelser intjänade efter 1998 som redovisas som avsättning i balansräkningen. Pensionsförpliktelser intjänade fr.o.m. 1998 redovisas i stället som en ansvarsförbindelse. Blandmodellen är unik för den kommunala sektorn och sågs vid sitt införande som en övergångslösning. Den leder på sikt till en övergång till fullfonderingsmodellen. Fullfonderingsmodellen innebär att samtliga pensionsförpliktelser redovisas som avsättning i balansräkningen oavsett när pensionsförmånerna har intjänats.

I betänkandet En ändamålsenlig kommunal redovisning (SOU 2016:24) föreslås att kommuner och regioner ska redovisa sina pensionsförpliktelser

enligt fullfonderingsmodellen. Behovet av en mer transparent och rättvisande redovisning av pensionsförpliktelser överväger enligt utredningens mening de nackdelar som en övergång till fullfonderingsmodellen kan medföra. Fullfonderingsmodellen är t.ex. mer känslig för konjunkturvariationer än vad blandmodellen är. En övergång till fullfonderingsmodellen innebär också att många kommuner och merparten av regionerna får negativa egna kapital. I normalfallet innebär fullfonderingsmodellen lägre kostnader och högre årliga resultat även om utbetalningarna är desamma.

Det finns även andra poster i den kommunala redovisningen som kan få stora konsekvenser enskilda år för vissa kommuner. Det har t.ex. i skrivelser till regeringen riktats kritik mot hur investeringsbidrag och gatukostnads- och exploateringsersättningar ska redovisas samt hur finansiella instrument ska värderas (Fi2020/00167/K). Sammantaget grundar sig kritiken på att lagstiftningen och normeringen från Rådet för kommunal redovisning leder till stora variationer i kommunernas redovisade resultat. På grund av regelverket kring balanskravet vill kommunerna inte behöva redovisa varken stora intäkter eller stora kostnader enskilda år, utan vill i stället kunna fördela dessa.

I propositionen En ändamålsenlig kommunal bokföring och redovisning anger regeringen att det finns skäl att analysera frågan om redovisning av kommunala pensionsförpliktelser ytterligare, sett i ljuset av kommunallagens bestämmelser om god ekonomisk hushållning och kravet på att upprätta en budget i balans (prop. 2017/18:149 s. 65).

Utredaren ska därför

- analysera de konsekvenser som en ändrad redovisningsmodell för pensionsförpliktelser skulle få, givet att de förslag som utredaren lämnar i övrigt genomförs.

Konsekvensbeskrivningar

Vid utformningen av förslagen ska utredaren, utöver vad som framgår av kommittéförordningen (1998:1474), särskilt belysa de kortsiktiga och långsiktiga konsekvenserna av de förslag på åtgärder som lämnas och de alternativa förslag som har övervägts. I det ingår bl.a. att beskriva de samhällsekonomiska konsekvenserna liksom eventuella konsekvenser för den ekonomiska jämställdheten.

I 14 kap. 3 § regeringsformen anges att en inskränkning av den kommunala självstyrelsen inte bör gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till ändamålen. Det innebär att en proportionalitetsprövning ska göras under lagstiftningsprocessen. Om något av förslagen i betänkandet påverkar den kommunala självstyrelsen ska därför, utöver dess konsekvenser, också de särskilda avvägningar som lett fram till förslagen redovisas.

Kontakter och redovisning av uppdraget

Utredaren ska föra en dialog med kommuner, regioner, relevanta statliga myndigheter, Sveriges Kommuner och Regioner och andra berörda intressenter.

Utredaren ska även följa arbetet i och ta del av erfarenheter från eventuella utredningar som berörs av uppdraget.

Uppdraget ska redovisas senast den 24 september 2021.

(Finansdepartementet)