

Till statsrådet Lars-Erik Lövdén

Regeringen beslutade den 13 april 2000 att tillkalla en särskild utredare för att utreda vissa frågor rörande kommunernas och landstingens förvaltning.

Enligt direktiven skall utredaren

- göra en översyn av bestämmelserna om god ekonomiskushållning och dess tillämpning, och vid behov föreslå förändringar för att öka långsiktigheten i den ekonomiska och verksamhetsmässiga planeringen,
- utreda hur balanskravet kan förtydligas och modifieras,
- utreda behovet av att tydliggöra reglerna för användandet av medel erhållna vid försäljning av anläggningstillgångar,
- utreda hur uppföljningen i kommuner och landsting kan förstärkas,
- analysera utvecklingen av kommunernas och landstingens förvaltning av medel för pensionsåtaganden.

I direktiven anges att utredaren skall redovisa sina överväganden och förslag senast den 31 oktober 2001.

Utredningen har antagit namnet Ekonomiförvaltningsutredningen (EFU).

Den 5 juni 2000 förordnades generaldirektör Jörgen Andersson som särskild utredare.

Den 14 augusti 2000 förordnades som sakkunnig i utredningen lagman Ingvar Paulsson, Länsrätten i Göteborg.

Samma dag förordnades som experter i utredningen kammarrättsassessorn Eva Bjurman, Justitiedepartementet, departementssekreteraren Björn Grönkvist, Finansdepartementet, konsulten Anders Haglund, KOMREV AB, enhetschefen Susanne Jansson, Ekonomistyrningsverket, revisorn Hans-Ingvar Jönsson, Region Skåne, ekonomen Anders Nilsson, Svenska Kommunförbundet, departementssekreteraren Eva Olin, Finansdepartementet, samt tf avdelningschefen Agneta Peterz, Landstingsförbundet.

Till utredningen har en referensgrupp varit knuten. Den har bestått av tre representanter för kommunerna, tre representanter för landstingen/regionerna och tre representanter för tjänstemännen i kommuner och landsting. Följande personer har ingått i referensgruppen: Kommunalsrådet Lennart Holmlund, Umeå kommun, kommunalsrådet Benita Wikström, Oxelösunds kommun, kommunalsrådet Roland Åkesson, Valdemarsviks kommun, regionrådet Eva Eriksson, Västra Götalandsregionen, landstingsrådet Toivo Hofslagare, Norrbottens läns landsting, regionrådet Carl Sonesson, Region Skåne, kommunchefen Göran Hegen, Halmstads kommun, landstingsdirektören Ellen Hyttsten, Jämtlands läns landsting och stadsdirektören Håkan Sörman, Södertälje kommun.

Den 25 augusti 2000 förordnades som huvudsekreterare i utredningen föredraganden i riksdagens konstitutionsutskott Kai Kronvall. Mellan den 1 oktober och den 31 december 2000 tjänstgjorde utredningssekreteraren Claes Hammarlund som sekreterare i utredningen.

Utredningen får härmed överlämna sitt betänkande ***God ekonomisk hushållning i kommuner och landsting, SOU 2001:76.***

Stockholm den 1 november 2001

Jörgen Andersson

/Kai Kronvall

Innehållsförteckning

Sammanfattning	9
Förslag till författningsändringar	25
1 Allmän bakgrund	29
1.1 Statsmakternas beslut i vissa fall angående kommunernas och landstingens ekonomiska förvaltning m.m.....	29
1.2 Utredningsuppdraget enligt direktiven	62
1.3 Utredningens arbete	64
1.4 Betänkandets disposition.....	65
2 Kommunsektorns ekonomi 1991–2004	67
2.1 Vissa grundläggande villkor för kommunernas och landstingens ekonomiska handlande.....	67
2.2 Kommunsektorn och samhällsekonomin.....	68
2.3 Finansieringskällor	72
2.4 Ekonomiskt resultat och ställning 1991–2000	73
2.5 Koncernredovisning.....	78
2.6 Prognoser för åren 2002–2004	80
3 Förhållandena i Danmark, Finland och Norge	85
3.1 Inledning.....	85
3.2 Danmark	86
3.3 Finland	90
3.4 Norge	94
3.5 Sammanfattande jämförelse.....	98

4	Mål för den ekonomiska förvaltningen: god ekonomisk hushållning.....	101
4.1	Gällande regler.....	101
4.2	Direktiven i denna del och frågeställningar för utredningsarbetet.....	103
4.3	Underlagsmaterialet	105
4.4	Iakttagelser och slutsatser.....	121
5	Kravet på en balanserad budget	127
5.1	Gällande regler.....	127
5.2	Direktiven i denna del och frågeställningar för utredningsarbetet.....	129
5.3	Underlagsmaterial	130
5.4	Iakttagelser och slutsatser.....	138
6	Förvaltningen av pensionsmedel m.m.	141
6.1	Gällande regler och avtal.....	141
6.2	Direktiven i denna del och frågeställningar för utredningsarbetet.....	145
6.3	Underlagsmaterialet	145
6.4	Iakttagelser och slutsatser.....	150
7	Uppföljning av ekonomi och verksamhet.....	153
7.1	Gällande regler och praxis.....	153
7.2	Direktiven i denna del och frågeställningar för utredningsarbetet.....	155
7.3	Underlagsmaterialet	155
7.4	Iakttagelser och slutsatser.....	162
8	Organisering och styrning av kommuner och landsting.....	165
8.1	Inledning.....	165
8.2	Kommunal organisation och kommunalt förändringsarbete – några tendenser	167
8.3	Ekonomistyrning och dess effekter	170
8.4	Vad kännetecknar problemkommuner?.....	176
8.5	Vad kännetecknar framgångsrika kommuner?	182
8.6	Sammanfattning och slutsatser	192

9	Överväganden och förslag	199
9.1	Mål för den ekonomiska förvaltningen: god ekonomisk hushållning.....	201
9.2	Kravet på en balanserad budget.....	219
9.3	Förvaltningen av pensionsmedel m.m.	237
9.4	Uppföljning av ekonomi och verksamhet	240
10	Konsekvensanalys.....	245
11	Författningskommentar	249

Bilagor

1	Kommittédirektiv.....	255
2	Kommuner och landsting med negativt resultat år 2000.....	267
3	Beräkningar och analys av kommunernas och landstingens pensionsåtagande.....	273
	Referenser.....	285

Sammanfattning

Kapitel 1 Allmän bakgrund

Regeringen förordnade i juni 2000 en utredare med uppgift att se över vissa frågor med anknytning till kommunernas och landstingens ekonomiska förvaltning. Utredningen antog namnet Ekonomiförvaltningsutredningen.

Utredningsuppdraget har sina rötter i den ekonomiska utvecklingen under 1990-talet, då det visade sig att många kommuner och landsting inte hade lyckats att anpassa sina verksamheter till de försämrade ekonomiska förutsättningarna, trots kraftfulla åtgärder i många fall.

Som en följd av de omfattande ekonomiska problemen i kommuner och landsting har reglerna i kommunallagen (1991:900) om god ekonomisk hushållning kompletterats med ett krav på en balanserad budget. Denna nya regel trädde i kraft år 2000. I samband med riksdagens beslut om kravet på ekonomisk balans infördes också en kommunal redovisningslag från 1998. I denna angavs nya regler för redovisning av kommunala avtalspensioner, den s.k. blandmodellen. En annan kosekvens av 1990-talets ansträngda ekonomi var inrättandet av Kommundelegationen och Bostadsdelegationen.

Balanskravet har enligt regeringens bedömning haft en påtaglig effekt i kommuner och landsting. I utredningsdirektiven framhåller regeringen att fokus mer har hamnat på försök att uppnå detta minimikrav och mindre på att bygga upp en långsiktigt hållbar ekonomi. I direktiven pekar man på det faktum att en åldrande befolkning kommer att kräva ökande insatser inom vård och omsorg och att pensionsutbetalningarna kommer att öka i kommuner och landsting en bit in på 2000-talet. Sammantaget

ställer detta stora krav på en långsiktig ekonomisk planering i den kommunala sektorn.

Ekonomiförvaltningsutredningens uppdrag sammanfattas i direktiven i följande punkter:

- Göra en översyn av bestämmelserna om god ekonomisk hushållning och dess tillämpning, och vid behov föreslå förändringar för att öka långsiktigheten i den ekonomiska och verksamhetsmässiga planeringen.
- Utreda hur balanskravet och begreppet synnerliga skäl kan förtydligas och modifieras.
- Utreda behovet av att tydliggöra reglerna för användandet av medel erhållna vid försäljning av anläggningstillgångar.
- Utreda hur uppföljningen i kommuner och landsting kan förstärkas.
- Analysera utvecklingen av kommunernas och landstingens förvaltning av medel för pensionsåtaganden.

Kapitel 2 Kommunsektorns ekonomi 1991–2004

Utredningen har analyserat den ekonomiska utvecklingen i kommunsektorn under 1990-talet och den förväntade utvecklingen fram till år 2004. Den tidigare oavbrutna expansionen av kommunernas och landstingens ekonomi bröts under 1990-talet. Under perioden 1991–1998 minskade sektorns ekonomi svagt. Antalet sysselsatta inom sektorn minskade mer än produktionen, vilket förklaras av att en växande användning av entreprenader.

Den främsta orsaken till den ekonomiska nedgången i kommunerna och landstingen var den djupa krisen under 1990-talets första år. BNP sjönk under dessa år med ca 5 %. Både skatteintäkter och statsbidrag minskade under flera år och det dröjde fram till 1997 innan kurvorna vände uppåt. Statsbidragen sänktes 1993 med totalt 7,5 miljarder kronor och nivån var i stort sett oförändrad t.o.m. 1996. Skatteintäkterna påverkades negativt under de aktuella åren, bl.a. av sänkta ersättningsnivåer och avdragsgilla egenavgifter.

Samtidigt som kommunsektorns skatteunderlag urholkades under flera år begränsades möjligheterna att kompensera det ekonomiska bortfallet med skattehöjningar. Staten vidtog vid flera tillfällen under 1990-talet åtgärder för att hindra skattehöjningar. Bl.a. infördes kommunalt skattestopp under åren 1991–1993.

Kommunernas och landstingens ekonomiska utveckling skilde sig åt under 1990-talets senare hälft. Kommunerna hade under

denna period en bättre utveckling än landstingen. År 2000 ägde en avsevärd förbättring rum, då kommunerna sammantaget hade ett positivt resultat som uppgick till 8,7 miljarder kronor. Landstingen uppvisade däremot ett sammantaget negativt resultat under hela perioden. En viss förbättring inträffade dock år 2000, då sex landsting uppvisade positivt resultat, men totalt var landstingens årsresultat -3,8 miljarder kronor. Skillnaderna var dock påtagliga mellan olika landsting.

Kapitel 3 Förhållandena i Danmark, Finland och Norge

Utredaren har i sitt arbete gjort jämförelser med de nordiska grannländerna, avseende både ekonomisk utveckling och regelverk inom kommunsektorn. De nordiska länderna uppvisar stora likheter när det gäller den offentliga sektorns uppbyggnad och organisation. De gemensamt finansierade uppgifterna hanteras i betydande omfattning av kommunala och regionala självstyrelseorgan i samtliga nordiska länder. Graden av självstyre varierar dock. På den kommunala nivån kan Sverige och Finland sägas ha den mest långtgående självstyrelsen och Danmark en mer begränsad. Norge har under senare år rört sig i riktning mot ökande självstyrelse.

Den ekonomiska utvecklingen har varit i stort sett likartad med viss variation i tiden. De regionala skillnaderna är större i Sverige och i Finland än i Danmark och Norge. Danmarks kommunsektor har generellt sett en god ekonomi men man har också ett växande problem med stigande skatter. Norge har något av en särställning tack vare sina oljeinkomster. Trots den goda samhällsekonomin har man i Norge varit mycket restriktiv med utbyggnaden av den offentliga servicen.

I samtliga nordiska länder finns ett formellt krav av varierande slag på ekonomisk balans i den kommunala ekonomin. Regelverket och möjligheterna att tillgripa sanktioner skiljer sig dock mellan länderna.

Kapitel 4 God ekonomisk hushållning

Utredarens uppgift i denna del har varit att se över kommunalagens regler om god ekonomisk hushållning och värdera de instrument som används i kommuner och landsting för att öka långsiktigheten i den ekonomiska planeringen varvid bl.a. demografisk

utveckling, riske exponering, skuldsättning samt behov av ny- och reinvesteringar skall beaktas. Även revisorernas roll skall övervägas. Förslag till tydligare krav på ekonomisk och verksamhetsmässig planering skall också lämnas, framför allt beträffande treårsplanen.

I utredningsarbetet har vissa frågeställningar formulerats med anledning av direktiven avseende bl.a. hur antalet kommuner och landsting med negativt resultat förändrats, vilka slutsatser man kan dra av Kommundeleagationens arbete, vilken beredskap kommuner och landsting har för att möta växande servicebehov och i vilken utsträckning man på djupet analyserar ekonomins och verksamhetens utveckling och hur planer och budgetar påverkas av detta. Andra frågeställningar är om revisorerna t.ex. granskar rimligheten i antaganden och förutsättningar för budgeten samt hur kommunerna använder försäljningsmedel till driften och om det med hänsyn till detta behövs en tydligare reglering.

Kommunerna förbättrade sitt resultat jämfört med 1999 med nära 8 miljarder kronor exklusive extraordinära poster och med knappt 6 miljarder kronor inklusive extraordinära poster. Även landstingen förbättrade sitt resultat, med 1,5 miljarder kronor. Trots förbättringen var resultatet negativt, -3,8 miljarder kronor. Endast 6 landsting hade ett positivt resultat. Regeringen bedömer i budgetpropositionen för 2002 att det finns vissa kommuner och landsting som sannolikt kommer att ha svårigheter att klara balanskravet, även om sektorn som helhet klarar kravet. Drygt 40 % av kommunerna sålde anläggningstillgångar under år 2000. Den vanligaste användningen av intäkterna var investeringar, därefter amortering av lån eller minskning av upplåningen. I förhållandevis få fall uppgavs att medlen använts till driftsändamål eller att minska underskottet.

Arbetet i Kommundeleagationen, som tillsattes 1999 med uppgift att stödja kommuner och landsting med behov av strukturella åtgärder för att uppnå balans, resulterade i att regeringen beviljade bidrag på 1,3 miljarder kronor till 36 kommuner och 4 landsting. Bidragen är förenade med krav på att de aktuella kommunerna och landstingen skall sänka bruttokostnaderna och uppnå ekonomisk balans. Utredaren bedömer att dessa åtgärder sannolikt leder till en förbättrad ekonomi på kort sikt och att även de långsiktiga förutsättningarna förbättras.

Bostadsdelegationen tillsattes 1998. Dess uppgift avser åtgärder beträffande kommuner med övermäktiga åtaganden för boendet. Staten har tillskjutit 2 miljarder kronor för detta ändamål. Genom

avtal med staten har kommunerna åtagit sig rekonstrueringsåtgärder i storleksordningen 3 miljarder kronor.

Riksdagens revisorer har riktat kritik mot både Kommundeleagationens och Bostadsdelegationens arbete. Man menar att stödåtgärderna visserligen kan fungera som incitament att anpassa sitt utbud till det verkliga behovet men man framhåller också att det finns en risk för att stödet fungerar som ett medel att bibehålla en struktur som inte är långsiktigt hållbar.

Utredarens slutsats är att de statliga åtgärderna i kombination med den kommunala insatserna kan hjälpa kommuner och landsting med ekonomiska problem till att uppnå en balanserad ekonomi på kort sikt. Mot bakgrund av en fortsatt avfolkning är dock de långsiktiga effekterna osäkra.

Vid utredningens studiebesök i några utvalda kommuner och landsting gavs en blandad bild av Kommun- respektive Bostadsdelegationens arbete. I de landsting och den kommun som erhållit stöd var omdömena mer positiva än hos övriga. De som erhållit stöd har framhållit att det varit värdefullt att få utomståendes bedömningar och hjälp med att ta fram åtgärdsprogram.

De besökta kommunerna och landstingen hade en varierande syn på frågan om beredskap inför framtidens växande vård- och omsorgsbehov. Från landstingens sida såg man med oro på hur framtidens vårdbehov ska kunna lösas. Från kommunsidan framhöll man bl.a. vikten av omvärldsbevakning och framtidsstudier.

De här aktuella kommunerna och landstingen arbetar samtliga med fördjupade analyser av ekonomi och verksamhet. Arbetet har dock utvecklats olika långt. Från de tre landstingen framhölls bl.a. balanskravet som en drivkraft i dessa ansträngningar.

Revisorernas roll i strävandena efter god hushållning och ekonomisk balans varierar i de besökta kommunerna och landstingen. På ett par håll har revisorerna en aktiv och offensiv roll i planeringsarbetet och på andra håll finns en klart uttalad mening att revisorerna inte skall ha någon uppgift att granska rimligheten i antaganden och förutsättningar för budgeten.

Kapitel 5 Kravet på en balanserad budget

Kravet på att kommunerna och landstingen skall upprätta budgetar i balans återinfördes genom en ändring i kommunallagen år 1997. Innebörden av bestämmelsen är att budgeten skall upprättas så att intäkterna överstiger kostnaderna. Om det redovisade resultatet

blir negativt, dvs. om kostnaderna för ett visst räkenskapsår överstiger intäkterna, skall det negativa resultatet regleras senast under det andra året efter det att det negativa resultatet redovisades. Från bestämmelsen om återställande av ett negativt resultat kan undantag medges om det föreligger synnerliga skäl. Ett exempel på synnerliga skäl är om ett avsevärt eget kapital har byggts upp för att möta framtida behov. Ett annat exempel är om avyttring av anläggningstillgång har skett med därpå följande förlust.

Balanskravet berör ej direkt de kommunala företagen. Indirekt omfattas dock även dessa då medel för förlusttäckning från kommunerna respektive landstingen belastar resultaträkningen.

Utredarens uppdrag har varit att undersöka behovet av att ytterligare förtydliga och eventuellt modifiera balanskravet och begreppet synnerliga skäl. Vidare har uppgiften varit att utreda vilka åtgärder som kan vara lämpliga att vidta om balanskravet inte efterlevs samt att studera de långsiktiga effekterna av den s.k. blandade modellen för redovisning av pensionsskulden. Utredningen har också omfattat frågan om hur kommuner och landsting hanterar frågan om individuell förvaltning av pensionsmedel.

38 % av kommunerna och 70 % av landstingen redovisade ett negativt resultat år 2000. Det innebär att åtminstone en del av dessa kan få problem med att reglera det negativa resultatet senast 2002. Någon uppföljning av i vilken omfattning kommuner och landsting anfört synnerliga skäl i samband med årsredovisningen för år 2000 har inte gjorts.

I de landsting och kommuner som utredningen besökt varierade synen på balanskravet och dess effekter. Överlag menade man dock att balanskravet har haft en positiv betydelse.

Utredningen har tagit del av och gjort jämförelser mellan de olika modellerna för redovisning av pensionsskulden, den blandade modellen och fullfonderingsmodellen. Jämförelsen har visat att den blandade modellen ger en lägre kostnad fram till åren 2012/2013. Fullfonderingsmodellen ger initialt en högre kostnad men fördelningen över åren är mer jämn. I de besökta länen och kommunerna dominerade uppfattningen att blandmodellen är att föredra även om den har vissa principiella nackdelar. Utredarens slutsats är att den blandade modellen bör behållas men att regeringen bör följa utvecklingen noggrant, särskilt efter brytningsåren 2012/2013.

Samtliga kommuner och landsting som besökts betalar ut maximal del av avtalspensionen för individuell förvaltning. Deras grunduppfattning var att det är bättre att ta den ekonomiska på-

frestningen nu och att inte skjuta över den på kommande generationer.

Kapitel 6 Förvaltningen av pensionsmedel m.m.

I utredningsuppdraget har ingått att följa och analysera utvecklingen av kommunernas och landstingens förvaltning av medel för pensionsåtaganden. Enligt kommunallagen skall fullmäktige fastställa regler för medelsförvaltningen. Dessa regler skall omfatta uppföljning och kontroll samt fastställande av tillåten risk vid placering.

I slutet av år 2000 hade två tredjedelar av kommunerna och 18 av 20 landsting antagit ett reglemente för den allmänna medelsförvaltningen. 89 kommuner och 8 landsting hade fastställt ett särskilt reglemente för förvaltningen av pensionsmedel. Drygt hälften av kommunerna och vart femte landsting återlånar avsatta pensionsmedel till investeringar eller verksamhet. Drygt en tredjedel av kommunerna och hälften av landstingen har överlåtit förvaltningen av pensionsmedel till externa förvaltare. Uppföljning och kontroll av förvaltningen varierar tidsmässigt från månadsvis till "vid behov".

Knappt 40 % av kommunerna har öronmärkt tillgångar för pensionsåtaganden och flertalet av dessa kommuner har inte specificerat pensionsmedlen i balansräkningen.

Kapitel 7 Uppföljning av ekonomi och verksamhet

Utredaren skall enligt direktiven i denna del analysera kommunernas och landstingens arbete med uppföljning av ekonomi och verksamhet och överväga behovet av regler för delårsrapporternas beredning samt behovet av ytterligare förändringar. I utredningsarbetet har studerats hur kommuner och landsting följer upp sin verksamhet ur ekonomisk och verksamhetsmässig synvinkel och vad den information som framkommer leder till i fråga om åtgärder. Andra frågor som studerats är vilka ambitioner som avspeglas i delårsrapporterna samt om det finns anledning att formalisera delårsrapporternas beredning ytterligare.

Enligt en enkätundersökning i slutet av år 2000 upprättar en majoritet av kommunerna delårsrapporter 2-5 gånger per år eller oftare. I 90 % av kommunerna behandlas dessa av fullmäktige. I de

fall rapporterna avviker från budget vidtas generellt åtgärder från styrelsens sida, bl.a. i form av press på de nämnder som står för överskridanden att vidta åtgärder. 3 landsting av 4 behandlar delårsrapporter 2 gånger per år eller oftare. Behandlingen sker i fullmäktige i två tredjedelar av landstingen.

Enligt en undersökning som genomförts av Svenska Kommunförbundet ses delårsrapporterna överlag som ett viktigt instrument i uppföljningen. En vanlig ambition är att delårsrapporterna ska överensstämma med årsredovisningen till formen. Av undersökningar gjorda 1999 och 2000 har det framgått att antalet delårsrapporter generellt sett tenderar att öka.

Kapitel 8 Organisering och styrning av kommuner och landsting

En av utredningens uppgifter enligt direktiven har varit att lämna förslag till åtgärder för att öka långsiktigheten i planeringen av ekonomi och verksamhet i kommuner och landsting. I syfte att skapa ett underlag för detta har utredningen studerat hur kommuner och landsting organiserar sin verksamhet, vilka styrformer som används och hur prestationer mäts. Utredningen har också studerat vad som kännetecknar kommuner och landsting som hamnar i ekonomiska problem samt vad som kännetecknar de som är framgångsrika.

Kommuner och landsting är i varierande grad framgångsrika i sina strävanden att uppnå en ekonomi i balans. Vad som kännetecknar "problemmunerna" har blivit föremål för analys bl.a. i samband med att de ansökt om medel från Kommundelegationen och Bostadsdelegationen. Enligt Kommundelegationen skilde de hjälpsökande kommunerna sig inte nämnvärt från andra kommuner geografiskt eller strukturellt. Befolkningsutvecklingen tillmättes stor betydelse för den ekonomiska utvecklingen i dessa kommuner och landsting, och delegationen fäste också stor vikt vid det politiska och administrativa ledarskapet. I andra analyser har sådana faktorer lyfts fram som arbetslöshet och för hög servicenivå och personaltäthet i förhållande till befolkningens storlek.

Enligt en rapport från ett forskningsprojekt som utredningen initierat är den politiska ledningen svag i problemmunerna. Forskarna har också funnit brister i planerings- och styrsystemen och i samarbetet mellan de förtroendevalda och tjänstemännen.

Utmärkande för framgångsrika kommuner är enligt en annan studie bl.a. näringslivsutvecklingen, förekomsten av högskola, balanserad befolkningsutveckling och låg arbetslöshet. De ekonomiska förutsättningarna tillmättes mindre betydelse för framgång än t.ex. god politisk ledning och samarbete.

Utredarens slutsats är att det är svårt att finna säkra belägg för vilka faktorer i eller utanför en kommun eller landsting som leder till framgång respektive ekonomiska problem. Svårigheterna beror bl.a. på bristande tillgång till forskningsresultat och att de data som finns har ett begränsat förklaringsvärde. Uppfattningarna varierar om förekomsten av yttre strukturella skillnader mellan de olika kommuntyperna. Även när det gäller befolkningsutvecklingens betydelse för ekonomin skiljer sig uppfattningarna. Den politiska och administrativa ledningens betydelse för den ekonomiska utvecklingen har omvittnats från flera håll. Även förmågan till samarbete tillmätts betydelse. I den studie som utredningen initierat framhålls att det finns ett motsatsförhållande mellan tradition och förnyelse i problemkommunerna samtidigt som dessa kommuner är mer flexibla och nyskapande. Dessa förhållanden har betydelse för om och vilka åtgärder som vidtas.

De framgångsrika kommunerna och landstingen tonar ner de ekonomiska förutsättningarnas betydelse för framgång. Utmärkande för dessa kommuner är dock fokusering på ekonomin och försiktighet. Politisk enighet, långsiktighet och uthållighet, budgetdisciplin och goda rutiner för ekonomisk uppföljning är faktorer som också kan antas väsentliga i kommuner och landsting som förmått ta sig ur svåra ekonomiska situationer.

Kapitel 9 Överväganden och förslag

På grundval av de studier och analyser som utredningen gjort presenterar utredaren sina överväganden och förslag på fyra huvudområden:

- God ekonomisk hushållning
- Balanskravet
- Medelsförvaltningen
- Uppföljning av ekonomi och verksamhet

Utredarens förslag och överväganden syftar till att öka det politiska ansvaret för ekonomin och stärka demokratin genom att väljarna

ges ett avgörande inflytande i ansvarsfrågan. Förslagen syftar också till att tillhandahålla effektiva verktyg för att åstadkomma god ekonomisk hushållning, öka flexibiliteten i hanteringen av balanskravet samt till ökad budgetdisciplin. Utredaren lyfter fram ett antal av förslagen som särskilt betydelsefulla.

- Kommuner och landsting skall ange mål och policies för vad som utgör god ekonomisk hushållning.
- Regeringen bör inrätta Statens kommunalekonomiska råd, som får i uppgift att bl.a. följa och analysera utvecklingen på det kommunalekonomiska området och att till kommuner och landsting som så önskar ge råd och hjälp med ekonomiska analyser.
- Den rullande planen för ekonomin skall omfatta fyra år i stället för som nu tre år. Den fasta fyraårsplanen, som skall sammanfalla med mandatperioden, blir det viktigaste ekonomiska styrmedlet.
- Det skall vara möjligt att underbalansera budgeten ett enskilt år, men ett eventuellt negativt resultat skall regleras under mandatperioden. Vid regleringen skall medel motsvarande det negativa resultatet plus 10 % av detta tillföras det egna kapitalet.
- Större omstruktureringar och orealiserade kortsiktiga förluster i värdepapper bör kunna utgöra synnerliga skäl vid bedömningen av om ett negativt resultat skall regleras eller inte.
- Sambandet mellan den kommunala självstyrelsen och ekonomin förstärks. Styrelsen skall under ett valår i särskild ordning redovisa kommunens eller landstingets ekonomiska situation. Revisorererna skall bedöma om den politiska majoriteten har levt upp till målet för den ekonomiska förvaltningen. En underlåtenhet att balansera ekonomin under en fyraårsperiod kan få konsekvenser i frågan om ansvarsfrihet skall ges.
- Delårsrapporternas status höjs genom att de liksom årsredovisningen skall behandlas i fullmäktige.

Mål för den ekonomiska förvaltningen: god ekonomisk hushållning

Mål och policier för en god ekonomisk hushållning

Utredarens förslag: Kommuner och landsting skall ange särskilda mål och policier för vad som utgör god ekonomisk hushållning. I flerårsplanen skall anges hur en god ekonomisk hushållning skall uppnås eller säkerställas. En utvärdering av i vad mån målen uppnåtts skall lämnas i årsredovisningen.

Bestämmelserna i kommunallagen om god ekonomisk hushållning bör enligt utredarens mening kompletteras och förtydligas. Syftet bör därvid vara att underlätta för kommuner och landsting att uppnå eller vidmakthålla en god ekonomisk hushållning.

I begreppet god ekonomisk hushållning bör det enligt utredarens mening inrymmas dels ett finansiellt perspektiv, dels ett verksamhetsperspektiv.

Utredaren menar också att det finns en risk för att balanskravet betraktas som ett mål och inte en lägsta nivå och att det därför finns skäl att betona att god ekonomisk hushållning ofta motsvarar en högre ambitionsnivå än vad balanskravet anger.

Med beaktande av den framträdande roll som de kommunala företagen spelar i kommunernas och till viss del landstingens ekonomi framhåller utredaren att tydliga och klara ägardirektiv bör utformas beträffande företagets mål och uppgifter, att kompetenta personer både inom och utanför politikerkollektivet rekryteras till företagets styrelser samt att det bör finnas ett visst personsamband mellan den politiska ledningen och företagets styrelser.

Inrättande av ett statligt råd för kommunal ekonomi

Utredarens förslag: Regeringen inrättar ett Statens kommunal-ekonomiska råd. Rådet skall bl.a. ha i uppdrag att följa och analysera utvecklingen på det kommunalekonomiska området. Vidare skall det tjänstgöra som samtalspartner och rådgivare till kommuner och landsting som har behov av experthjälp för att analysera sin ekonomiska situation, främst i de fall där staten kan komma att få spela en roll. Rådet skall också tjänstgöra som remissorgan till regeringen i ärenden som gäller relationen stat-kommuner.

Rådet skall ha en ställning som en förvaltningsmyndighet under regeringen. Till styrelsen bör rekryteras personer med praktisk erfarenhet av kommunal ekonomi i ledande politisk eller administrativ ställning. Rådets operativa verksamhet skall skötas av ett mindre kansli. Rådet skall tilldelas medel över statsbudgeten.

Mot bakgrund av att Kommundelegationen har upphört och att Bostadsdelegationen kommer att avvecklas under 2002 samt det faktum att det även framledes kommer att finnas kommuner och landsting som inte klarar av att uppnå en balanserad ekonomi föreslår utredaren inrättandet av ett statligt kommunalekonomiskt råd. För närvarande saknas ett forum där ekonomiskt problemtyngda kommuner och landsting kan söka stöd och få råd och där ansökningar om ekonomisk hjälp kan beredas.

Kravet på en balanserad budget

Förslagen med anknytning till budgetbalans har flera syften. Avsikten är att dels öka långsiktigheten i den ekonomiska planeringen, dels tydliggöra det politiska ansvaret. Intentionen är också att balanskravet skall kunna hanteras med större flexibilitet.

Balans över en fyraårig period

Utredarens förslag: Den rullande ekonomiska planens tidsmässiga omfattning ökas från tre till fyra år. En fast fyraårsplan, som sammanfaller med en mandatperiod, införs. Den fasta planen skall upprättas så att intäkterna överstiger kostnaderna under mandatperioden. I den fasta planen skall det vara möjligt att underbalansera budgeten för ett enskilt år under mandatperioden. Av planen skall framgå när och hur ett negativt resultat skall regleras under den innevarande mandatperioden. Ett negativt resultat skall regleras senast det sista året i mandatperioden. Om ett negativt resultat undantagsvis kvarstår i slutet av mandatperioden, skall det regleras det första året i den följande fyraårsplanen. Revisorerna skall yttra sig över om och hur ett sådant underskott skall påverka bedömningen i frågan om ansvarsfrihet.

Den föreslagna förlängningen av planperioden, som avser den rullande planen, med ett år till fyra år är ett sätt att öka långsiktigheten i den ekonomiska planeringen. Ett annat sätt att öka den långsiktigheten är att höja statusen på den ekonomiska planen. Det sker genom att en fyraårig plan (den fasta planen) införs som anknyter till en mandatperiod. Även andra åtgärder bör införas med syfte att tydliggöra det politiska ansvaret och att underlätta ansvarsutkrävandet. Sådana åtgärder föreslås längre fram i betänkandet.

Utredaren menar också att de enskilda årsbudgetarna bör hanteras på samma sätt som de statliga budgetarna, d.v.s. att ett utgiftstak anges och att flerårsplanen innehåller en preliminär fördelning på olika utgiftsområden. Fyraårsplanen bör antas av fullmäktige i juni månad.

Begreppet synnerliga skäl och skäl för avsteg från balanskravet

Utredarens förslag: Den fasta fyraårsplanen skall, om det inte finns synnerliga skäl som talar mot det, upprättas så att intäkterna överstiger kostnaderna. Vad som skall anses som synnerliga skäl utökas till att också omfatta större omstruktureringsåtgärder samt orealiserade förluster i värdepapper.

Ett viktigt skäl för den föreslagna ordningen är att det bör finnas en överensstämmelse i fråga om när synnerliga skäl kan åberopas mellan kommunallagens bestämmelser om budgetbalans och bestämmelserna om reglering av ett negativt resultat. En sådan ordning bör också kunna dels minska benägenheten att lägga orealistiska budgetförslag, dels stimulera till långsiktigt tänkande. Den föreslagna utvidgningen av vad som skall kunna utgöra synnerliga skäl syftar till ökad flexibilitet beträffande tillämpningen av balanskravet. Åberopande av synnerliga skäl bör också kunna bli föremål för laglighetsprövning.

Reglering av ett negativt resultat

Utredarens förslag/bedömning: Om ett negativt resultat planeras eller uppkommer under ett enskilt år i den fasta planen, skall medel motsvarande det negativa resultatet plus 10 % av detta tillföras det egna kapitalet, då det negativa resultatet regleras. Regeringen bör låta utreda frågan om åtgärder mot ett beteende som har karaktär av lagtrots och som har samband med bestämmelserna om reglering av ett negativt resultat.

Syftet med förslaget är att avhålla kommuner och landsting från att lättsinnigt underbalansera sina budgetar eller att inte tillräckligt energiskt följa upp budgetutfallet etc. Regeln utgör också en påminnelse om att ett nollresultat inte motsvarar kravet på god ekonomisk hushållning. Pålägget med 10 % ger automatiskt ett sådant överskott som bör eftersträvas generellt.

Ett tydligare samband mellan den lokala självstyrelsen och den kommunala ekonomin

Utredarens förslag: En ny bestämmelse införs i kommunallagen om att styrelsen senast i augusti under valår skall redovisa kommunens eller landstingets ekonomiska situation. En ytterligare ny bestämmelse införs om att revisorerna får i uppgift att också bedöma om delårsrapporter och årsbokslut överensstämmer med målen för den ekonomiska förvaltningen. Dessutom skall, som föreslagits i ett tidigare avsnitt, revisorerna bedöma om en underlåtenhet att uppfylla balanskravet under en fyraårsperiod skall få konsekvenser i frågan om ansvarsfrihet.

Syftet med förslagen i denna del är att tydliggöra länken mellan kommunalpolitiken och den kommunala ekonomin. Medlet är i detta sammanhang att kravet på ett balanserat resultat levandegörs och politiseras. Ett instrument i denna process är att revisionens roll som kontrollorgan stärks.

Förvaltningen av pensionsmedel m.m.

När det gäller förvaltningen av pensionsmedel föreslås inte några lagändringar. Utredaren rekommenderar dock att kommuner och landsting som inte har antagit ett särskilt reglemente för hanteringen av pensionsmedel bör överväga att utforma ett policydokument i enlighet med bestämmelserna i 8 kap. 3 § kommunallagen för detta ändamål. Denna rekommendation grundar sig på det faktum att endast en tredjedel av kommunerna och landstingen har antagit ett pensionsreglemente.

Utredaren menar också att de som inte öronmärkt tillgångar för pensionsåtaganden kan behöva lägga fast en strategi för hur kommande pensionsutbetalningar skall mötas. Regeringen rekommenderas att följa och värdera vilka konsekvenserna från resursfördelningssynpunkt blir av att kommuner och landsting betalar ut reellt stora summor för individuell förvaltning av pensionsmedel enligt avtalet PFA-98.

Uppföljningen av ekonomi och verksamhet

Utredarens bedömning och förslag: De nuvarande bestämmelserna i redovisningslagen (1997:614) om att en delårsrapport skall upprättas minst en gång per år bör inte ändras. En ny regel bör införas i kommunallagen om att delårsrapporten skall behandlas i fullmäktige.

I utredningen framkommer att de flesta kommuner och landsting upprättar delårsredovisning minst två gånger per år, varför utredaren inte finner anledning att föreslå någon lagändring i detta avseende. Förslaget om en obligatorisk fullmäktigebehandling av delårsrapporten syftar till att markera delårsrapportens politiska betydelse för den ekonomiska förvaltningen.

Utredaren rekommenderar också kommuner och landsting att införa ett system med månadsrapportering av strategisk ekonomisk information till styrelsen.

Utredaren välkomnar de förslag som framförts av utredningen för en fortsatt utveckling av en kommunal databas i betänkandet SOU 2001:75 angående bl.a. nyckeltal, en nationell databas, uppgiftsinsamling, tvärsektoriella analyser och redovisning av benchmarkingprojekt. Utredaren rekommenderar regeringen att inbjuda representanter för sektorsmyndigheterna och de båda kommunförbunden till överläggning om inrättande av en nationell databas i enlighet med förslaget.

Förslag till författningsändringar

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

8 kap. Ekonomisk förvaltning

Budgetens innehåll

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

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. Lag (1997:615)

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

Budgeten skall också innehålla en rullande plan för verksamheten och ekonomin för en period av fyra år (planperioden). Budget-

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 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. Lag (1997:615).

året skall därvid alltid vara periodens första år. I planen för verksamheten skall anges mål och policier för områden som är av betydelse för en god ekonomisk hushållning. I planen för ekonomin skall anges de finansiella målen för vad som är god ekonomisk hushållning. En utvärdering av i vad mån målen för en god ekonomisk hushållning har uppnåtts skall lämnas i årsredovisningen.

Den fyraåriga plan som sammanfaller med mandatperioden (den fasta planen) skall alltid börja året efter det år då val av fullmäktige skall förrättas i hela riket. Den skall, om det inte finns synnerliga skäl som talar mot det, upprättas så att intäkterna överstiger kostnaderna.

Om ett negativt resultat redovisas för ett enskilt budgetår under den fasta fyraårsperioden, skall detta regleras och det redovisade egna kapitalet enligt balansräkningen återställas under denna fyraårsperiod. Beslut om sådan reglering skall fattas i budgeten senast för det sista året av fyraårsperioden. Skulle ett negativt resultat kvarstå i slutet av fyraårsperioden, skall det regleras i budgeten för det första året i den närmast följande fyraårsperioden. Det belopp som återställs skall med tio procent överstiga det ursprungliga negativa resultatet. Om det finns syn-

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

21 § De år, då val av fullmäktige skall förrättas i hela riket, skall styrelsen senast den 31 augusti för fullmäktige redovisa kommunens eller landstingens ekonomiska situation inför den innevarande fasta planperiodens avslutning. Därvid skall styrelsen med anledning av redovisningen presentera planer och förslag till åtgärder inför den kommande planperioden.

22 § Delårsrapport som upprättas i enlighet med bestämmelserna i 9 kap. lagen (1997:614) om kommunal redovisning skall lämnas över till fullmäktige och revisorerna snarast möjligt. Delårsrapport skall godkännas av fullmäktige.

9 kap. Revision

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

9 a §

Revisorerna skall bedöma om resultatet i delårsrapport som enligt 8 kap. 22 § skall behandlas av fullmäktige och årsbokslut är förenligt med de mål fullmäktige beslutat om i årsbudgeten och planen för ekonomin under planperioden. Revisorernas skriftliga bedömning skall biläggas delårsrapport eller

delårsrapporter och årsbokslut.

Om ett negativ resultat kvarstår i slutet av en fast planperiod, skall revisorerna särskilt yttra sig över detta förhållande.

10 kap. Laglighetsprövning

Grunder för laglighetsprövningen

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

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.

Något annat beslut får inte sättas i det överklagande beslutets ställe. Lag (1997:615).

1 Allmän bakgrund

1.1 Statsmakternas beslut i vissa fall angående kommunernas och landstingens ekonomiska förvaltning m.m.

1.1.1 1991 års kommunallag

Inledning

1977 års kommunallag (1977:179) trädde i kraft den 1 juli 1977. Den innebar i förhållande till den föregående 1953 års kommunallag bl.a. att bestämmelserna om kommunernas ekonomiska förvaltning förenklades och liberaliserades och att reglerna om kommunal revision moderniserades och anpassades till den pågående utvecklingen mot ökad förvaltningsrevision (Paulsson m.fl. (1997), s. 18).

År 1984 beslöt regeringen att inleda arbetet med att utforma förslag till en ny kommunallag. En principskiss till en ny kommunallag lades fram av 1983 års demokratiberedning i betänkandet (SOU 1985:29) Principer för en ny kommunallag. Sedan förslaget remissbehandlats gavs en arbetsgrupp inom dåvarande Civildepartementet i uppdrag att göra en juridisk-teknisk översyn av förslaget. Arbetsgruppen avlämnade betänkandet (Ds C 1987:5) Den ekonomiska förvaltningen i kommuner och landsting och slutbetänkandet (Ds C 1988:52) Ny lag om kommuner och landsting. Hösten 1988 beslöt regeringen att bemyndiga civilministern att tillsätta en parlamentariskt sammansatt kommitté med uppgift att utarbeta ett förslag till en ny kommunallag som skulle ersätta 1977 års kommunallag. Kommittén (1988 års kommunallagskommitté) avlämnade i april 1990 betänkandet (SOU 1990:24) Ny kommunallag, som

efter remissbehandling låg till grund för regeringens proposition (prop. 1990/91:117) Ny kommunallag, vilken överlämnades till riksdagen i mars 1991. Till grund för riksdagens beslut i ärendet låg konstitutionsutskottets betänkande (bet. 1990/91:KU38). Riksdagen godkände i allt väsentligt regeringens förslag till ny kommunallag. 1991 års kommunallag (1991:900) trädde i kraft den 1 januari 1992.

De viktigaste förändringarna i 1991 års kommunallag på området ekonomisk förvaltning m.m. var att kommunerna och landstingen ålades att ha en god ekonomisk hushållning i sin verksamhet, att ett krav på verksamhetsplan och treårig ekonomisk planering infördes och att redovisningen gavs ökad betydelse, vilket manifesterades i bl.a. krav på att årsredovisningen skulle omfatta även kommunala företag. När det gäller den kommunala revisionen gjordes den ändringen att kretsen revisionsansvariga utökades till att omfatta också enskilda förtroendevalda i styrelsen, övriga nämnder och fullmäktigeberedningar.

Förarbetena till 1991 års kommunallag

I kommunallagspropositionen (prop. 1990/91:117) föreslogs vad gäller mål för den ekonomiska förvaltningen bl.a. att den dittillsvarande regeln om förmögenhetsskydd skulle ersättas med en allmän bestämmelse om att kommuner och landsting skulle ha en god ekonomisk hushållning i sin verksamhet. Därtill skulle kommunerna och landstingen åläggas att förvalta sina medel på ett sådant sätt att krav på god avkastning och betryggande säkerhet kunde tillgodoses. Fullmäktige skulle meddela närmare föreskrifter om denna förvaltning (prop. s 108).

Av propositionen framgick att det kommunala förmögenhetsskyddet reglerades i lag första gången i samband med 1953 års kommunallagsreform. Lagregeln föreskrev att en kommuns fasta och lösa egendom borde förvaltas så att kommunens förmögenhet inte minskades. Regeln om förmögenhetsskydd fördes i sak oförändrad över till 1977 års kommunallag (4 kap. 1 §). I motiven till lagen (prop. 1975/76:187) sades att regeln om förmögenhetsskyddet fick anses att på ett lämpligt sätt ge uttryck för en av de principer som borde vara vägledande för en sund förmögenhetsförvaltning.

Enligt förslaget till ny kommunallag (prop. 1990/91:117) innebar regeln om förmögenhetsskyddet närmast ett skydd för den nomi-

nella förmögenheten, inte den reala; regeln ansågs enligt propositionen inte innebära något absolut förbud att ta i anspråk medel ur kapitalfonder för driftsändamål eller att ta upp lån för sådana ändamål. Även om regeln hade en målsättningskaraktär kunde man enligt regeringens mening inte bortse från att den hade bidragit till en god hushållning och stadga och stabilitet i kommunernas och landstingens ekonomi. Dock kunde de ibland behöva använda sina ekonomiska resurser på ett friare sätt än vad som följde av bestämmelsen om skydd av förmögenheten, och det var därför angeläget att regleringen i en ny kommunallag inte invercade hämmande på sådana dispositioner. Regeln hade enligt propositionen upplevts som alltför stelbent och ansetts vara ett hinder för strävandena att öka rationaliteten i den kommunala ekonomiska politiken. Bestämmelsen tillhörde enligt regeringen ett föräldrat synsätt och borde därför inte föras över till den nya lagen. I stället borde en regel införas som allmänt angav att kommuner och landsting skulle ha en god ekonomisk hushållning i sin verksamhet.

Enligt propositionen var det inte meningsfullt att i lagen uttömmande ange vad som kan anses höra till en god ekonomisk hushållning, och det torde inte heller vara möjligt. I stället borde regeln ha karaktär av ändamålsregel. Avsikten med bestämmelsen var inte att den skulle kunna ligga till grund för domstolsprövning av om kommunala beslut var förenliga med en god ekonomisk hushållning.

I anslutning till denna del av propositionen föreslog regeringen också att en allmänt hållen regel om god ekonomisk hushållning skulle kompletteras med en regel om att kommunerna och landstingen skulle förvalta sina medel på ett sådant sätt att krav på god avkastning och betryggande säkerhet kunde tillgodoses. Det föreslogs också en bestämmelse om att fullmäktige skulle meddela närmare föreskrifter om medelsförvaltningen. (Mera härom nedan.)

Däremot avvisades i propositionen ett förslag från den parlamentariska kommitté som berett kommunallagsreformen om hur medel från försäljningar av anläggningstillgångar och försäkringsersättningar för sådana tillgångar skulle användas. Kommitténs förslag innebar att sådana vederlag skulle användas till att antingen att investera i andra anläggningstillgångar eller att betala långfristiga skulder om det inte fanns särskilda skäl att använda medlen för andra ändamål.

Detta fick emellertid enligt propositionen inte innebära att kommunerna och landstingen därmed helt fritt fick använda medel

av detta slag. I de flesta fall ingick det inte i en god ekonomisk hushållning att använda sådana medel för löpande behov. Det framhölls vidare i propositionen i detta sammanhang att det normalt sett inte kunde anses vara en god ekonomisk hushållning att finansiera löpande driftskostnader med olika former av lån. En god ekonomisk hushållning borde enligt propositionen vara att de löpande intäkterna skulle täcka de löpande kostnaderna.

I fråga om budgetens innehåll föreslogs i propositionen att de dåvarande reglerna skulle ändras så att det inte längre skulle krävas att budgeten skulle vara balanserad. Det föreslogs att det av budgeten skulle framgå hur den ekonomiska ställningen beräknades vara vid budgetårets slut. Vidare föreslogs att ett krav skulle införas på verksamhetsplan och treårig ekonomisk planering. Den kommunala budgeten föreslogs vara en bruttobudget även framgent. Dock skulle fullmäktige få anvisa nettoanslag till nämnderna.

Kommunallagskommittén hade i sitt betänkande föreslagit att budgeten skulle vara i balans i ett treårsperspektiv, ett förslag som avstyrktes av de flesta remissinstanserna. Flertalet av de remissinstanser som avvisade kommittéförslaget, bl.a. Svenska Kommunförbundet och Landstingsförbundet, menade att det inte gick att lagstifta om verklig balans och att ett krav på nominell balans inte garanterade verklig balans och därför saknade betydelse. De föreslog i stället införande av ett krav på treårig ekonomisk planering, vilket enligt förslagsställarna skulle inrikta intresset på en kommuns eller ett landstings verkliga ekonomiska utveckling.

I skälen till regeringens förslag anfördes i propositionen att man inte kunde bortse från att kravet på att budgeten skulle vara balanserad hade bidragit till en god ordning som gett stadga och stabilitet i kommunernas och landstingens ekonomi. Av det skälet kunde det vara motiverat att behålla balanskravet. Samtidigt kunde det finnas ett behov, ansåg regeringen, hos kommunerna och landstingen av att kunna anpassa finansieringen av verksamheten till de ekonomiska förhållanden som råder under olika år. Lagen borde inte hindra en kommun eller ett landsting från att under ett enstaka år t.ex. använda sig av ekonomiska reserver eller ökad upplåning i stället för att öka skattefinansieringen.

Enligt propositionen hade någon balans i verklig mening inte behövts föreligga enligt bestämmelserna i 1977 års kommunallag, eftersom det formellt gått att uppfylla kravet på budgetbalans genom användning av s.k. budgetregleringsposter av olika slag.

Mot den här redovisade bakgrunden hade regeringen slutligen stannat för att det dåvarande formella budgetbalanskravet inte skulle föras över till den nya lagen.

En följd av att balanskravet slopades blev att även det då gällande kravet på att överskott och underskott enligt det senast avslutade budgetårets räkenskaper skulle regleras i nästkommande års budget skulle upphöra att gälla. Trots att balanskravet togs bort skulle det enligt propositionen även fortsättningsvis framgå av budgeten hur samtliga utgifter skulle finansieras. Av budgeten borde det också framgå hur den ekonomiska ställningen skulle beräknas vara vid budgetårets slut. Med hänsyn till att balanskravet tagits bort var det enligt regeringens mening extra betydelsefullt att en kommun eller ett landsting gjorde klart för sig hur den planerade verksamheten skulle komma att påverka kapitalanvändningen och kapitalanskaffningen.

Enligt propositionen borde kommuner och landsting självfallet bedriva sina verksamheter så att de kunde upprätthålla en god och balanserad ekonomi, vilket krävde att de skaffade sig en god överblick över verksamhet och ekonomi. Därvid borde de ägna sig av olika analyser i såväl budget- som uppföljningsarbetet. I detta sammanhang pläderades i propositionen för användningen av verksamhetsrelaterade och helst jämförbara nyckeltal.

Slopadet av kravet på att budgeten skulle vara balanserad fick enligt propositionen inte innebära att kommunerna och landstingen undergrävde sin ekonomi genom konsekvent underbalansering av budgeten. Ett sådant handlande var enligt regeringens mening inte förenligt med god hushållning. Sett över någon tid av inte alltför lång varaktighet måste kommunerna och landstingen därför ha balans mellan inkomster och utgifter.

Som nämnts i det föregående ansåg regeringen inte att förslaget från kommunallagskommittén om införande av ett krav på budgetbalans i ett treårsperspektiv vara en bra lösning utan föreslog i stället att det infördes ett krav på treåriga ekonomiska planer. En sådan plan borde enligt propositionen vara rullande och budgetåret alltid utgöra det första året i perioden. Planen för andra och tredje året borde inte vara bindande på samma sätt som för första året utan borde kunna revideras fortlöpande av fullmäktige. Planen för dessa år borde närmast ha karaktären av riktlinjer som antagits av fullmäktige. Vad planen borde innehålla ansåg regeringen inte behöva anges i lagen. En flerårig plan för ekonomin borde enligt propositionen inriktas på en kommuns eller ett landstings verkliga

ekonomiska utveckling och därigenom ge upphov till en tydlig och öppen politisk diskussion om den kommunala ekonomin. Planen borde kunna ligga till grund för beslut om förändringar av verksamheten och revisorernas bedömning av hur nämnderna uppfyller sina åligganden.

Propositionens förslag i fråga om bestämmelserna om räkenskapsföring och redovisning innebar en skräpning i förhållande till 1977 års kommunallag på det sättet att redovisningen gavs ökad betydelse. De nya reglerna innebar bl.a. att årsredovisningen skulle innehålla uppgifter om utfallet av verksamheten, verksamhetens finansiering och den ekonomiska ställningen vid årets slut. Årsredovisningen föreslogs också omfatta sådan verksamhet som drivs i form av aktiebolag, stiftelse, ekonomisk förening, ideell förening eller handelsbolag, dvs. den skulle svara mot vad man brukar benämna "koncernredovisning". En bestämmelse om att årsredovisningen skulle upprättas med iakttagande av god redovisningssed föreslogs också.

I kommunallagspropositionen föreslogs flera nya regler angående revisionen. En ny lagregel föreslogs enligt vilken den enskilde revisorns oberoende ställning framhölls. Vidare föreslogs att det i den nya kommunallagen skulle anges på ett tydligare sätt än i den då gällande lagen att det är den verksamhet som bedrivs inom nämndernas ansvarsområden som skulle granskas och inte bara det arbete som nämnderna själva utfört. Revisorernas förhållande till de specialreglerade verksamheterna i nämnderna föreslogs göras klarare. Lagreglerna om revisorernas rätt att få upplysningar m.m. föreslogs ändras så att inte bara nämnderna utan också de anställda angavs i lagen som skyldiga att lämna revisorerna upplysningar m.m. I propositionen föreslogs också att kretsen av revisionsansvariga skulle utökas till att omfatta också enskilda förtroendevalda i styrelsen, övriga nämnder och fullmäktigeberedningar. Alla förtroendevalda med revisionsansvar, oavsett om de är ledamöter i fullmäktige eller inte, föreslogs få rätt att delta i fullmäktiges överläggning när revisionsberättelsen över den verksamhet som de deltagit i behandlas.

Riksdagen (1990/91:KU38 s. 75) biföll i allt väsentligt propositionen i här aktuella delar med ett förtydligande (bet. 1990/91:KU38 s. 75). Det gällde den föreslagna bestämmelsen i 8 kap. 3 §, vari angavs att fullmäktige skall meddela närmare föreskrifter om medelsförvaltningen. Utskottet ville här tillägga att sådana föreskrifter bör avse placering och uppläning av medel och

även sådana organisatoriska regleringar som kan vara påkallade. Med detta förtydligande tillstyrkte utskottet förslaget i den del som avsåg mål för den ekonomiska förvaltningen (8 kap. 1–13 §§ KL). I fråga om avsnittet räkenskapsföring och redovisning (8 kap. 14–23 §§ KL) avstyrkte utskottet en centerpartistisk motion med innebörd att riksdagen borde uttala att delårsredovisningar borde ske kvartalsvis. I detta sammanhang föreslog utskottet en ändring i 8 kap. 17 § enligt vilken årsredovisningen borde ge upplysning om kommunala borgensförbindelser och liknande garantiförpliktelser, eftersom sådana upplysningar enligt utskottet är av vikt för bedömningen av kommunernas och landstingens ekonomiska ställning (bet. s. 76 f.). Riksdagen följde utskottet i dessa delar (rskr. 1990/91:360).

1.1.2 Förändringar av det statliga bidrags- och utjämnings-systemet

1993 års kommunalekonomiska reform

I del II av kompletteringspropositionen (prop. 1991/92:150) lade regeringen fram förslag om den kommunala ekonomin som byggde på den kommunalekonomiska kommitténs betänkande Kommunal ekonomi i samhällsekonomisk balans – statsbidrag för ökat handlingsutrymme och nya samarbetsformer (SOU 1991:98). Propositionen innehöll bl.a. ett förslag till ett nytt generellt statsbidrag för kommunerna och landstingen.

Ett viktigt syfte med det nya statsbidraget var enligt propositionen att det skulle skapa mer likvärdiga ekonomiska förutsättningar mellan kommunerna. Bidraget avsågs vara ett komplement till kommunernas skatteinkomster och skulle utgå oberoende av vilken verksamhet som kommunen bedrev. Skillnaderna i skatteuttag skulle på sikt spegla skillnader i service, avgifter och effektivitet.

Tolv av de dåvarande specialdestinerade bidragen föreslogs avskaffas och ersättas av ett nytt generellt statsbidrag. Det särskilda systemet för mellankommunal kostnadsutjämning som infördes den 1 oktober 1991 med anledning av äldreformen föreslogs upphöra vid samma tidpunkt som ett nytt statsbidragssystem skulle träda i kraft. Skatteutjämningsavgifterna och avräkningsskatten

föreslogs avskaffas från år 1993, varvid rundgången av pengar mellan stat och kommuner skulle upphöra.

Det nya s.k. utjämningsbidraget bestod av tre delar:

- ett bidrag för utjämning av kommunernas skatteinkomster upp till en generell garantinivå uttryckt som andel av en uppräknad medelskattekraft,
- tillägg till respektive avdrag från bidrag på grund av opåverkbara skillnader i strukturella förhållanden samt
- tillägg för befolkningsminskning.

Övergångsregler föreslogs införas under åren 1993 och 1994 för att begränsa omfördelningseffekterna av det nya systemet. En expertgrupp skulle tillsättas för att vidareutveckla systemet med avseende på utjämning av strukturkostnaderna. En ändring i denna del avsågs kunna träda i kraft den 1 januari 1995. Det inomregionala utjämningsystemet i Stockholms län föreslogs bibehållas under åren 1993 och 1994 och prövas i samband med ställningstagandet till en reviderad strukturutjämning inför år 1995.

För landstingens del innebar förändringarna att sex specialdestinerade bidrag avvecklades liksom skatteutjämningsavgiften och avräkningsskatten. 1993 skulle den tillfälliga indragningen från landstingen som gjordes 1992 återbetalas. Effekten av dessa förändringar skulle kvittas mot utgiftsramen för vissa ersättningar till sjukvårdshuvudmännen. Under 1993 kvarstod en reducerad skatteutjämningsavgift. Ändringar i dåvarande system för ersättningar till sjukvårdshuvudmännen planerades träda i kraft den 1 januari 1994. Smärre förändringar föreslogs i skatteutjämningsbidraget med hänsyn till de kopplingar som fanns till det nya generella utjämningsbidraget till kommunerna.

Finansutskottet tillstyrkte förslagen i propositionen (1991/92:FiU29) och riksdagen följde utskottet (rskr. 1991/92:345).

Nytt statsbidrags- och utjämningsystem 1996

Regeringen föreslog i proposition 1995/96:64 i oktober 1995 att ett nytt statsbidrags- och utjämningsystem för kommuner och landsting skulle införas år 1996. Förslaget till utjämningsystem innebar att en utjämning av skillnader i skatteinkomster (inkomstutjämning) och för skillnader i strukturella förhållanden (kostnadsutjämning) skulle göras så att de kommuner och landsting vilkas skattekraft eller mätbara strukturella förhållanden var sämre än genom-

snittet för riket skulle få ett utjämningsbidrag från staten. Kommuner och landsting vilkas skattekraft eller mätbara strukturella förhållanden var bättre än genomsnittet för riket skulle betala en utjämningsavgift till staten. Avgiften borde enligt förslaget beräknas så att de sammantagna avgiftsinkomsterna i princip skulle bli lika stora som utjämningsbidraget. Eftersom såväl bidrag som avgift skulle baseras på skattekraft respektive strukturella förhållanden var för sig kunde en kommun eller ett landsting komma att samtidigt såväl få bidrag som betala avgift.

I propositionen föreslogs också att det vid sidan av utjämningsbidraget och utjämningsavgiften skulle införas ett generellt statsbidrag till kommuner och landsting som skulle betalas ut med ett enhetligt belopp per invånare. Detta bidrag avsågs bl.a. fungera som ett instrument för generella ekonomiska regleringar mellan staten och kommuner respektive landsting. Därmed skulle inte det dåvarande invånarbaserade avdraget från kommunernas respektive landstingens skatteinkomster behövas. Därför föreslogs detta system inte förlängas. Regeringen föreslog i propositionen att särskilda införanderegler skulle tillämpas åren 1996–2003 avseende det nya statsbidrags- och utjämningsystemet.

Finansutskottet tillstyrkte propositionens förslag (bet. 1995/96:FiU5) och riksdagen följde utskottet (rskr. 1995/96:116).

1998 års översyn av kostnadsutjämnningen

I mars 1999 föreslog regeringen i proposition 1998/99:89 vissa förändringar i utjämningsystemet för kommuner och landsting från och med 2000. De grundläggande principerna för utjämnningen av ekonomiska förutsättningar mellan kommuner respektive landstingen borde enligt regeringens mening ligga fast. De föreslagna förändringarna berörde endast de delar av utjämningsystemet som utjämnar strukturellt betingade kostnadsskillnader (kostnadsutjämnning). De största förändringarna i förhållande till det då gällande systemet för kostnadsutjämnning föreslogs ske för hälso- och sjukvården och individ- och familjeomsorgen. Vidare föreslogs att en kostnadsutjämnning för barn och ungdomar med utländsk bakgrund skulle införas. Inga förändringar föreslogs i inkomstutjämningsystemet.

I samma proposition aviserade regeringen även ett fortsatt arbete med uppföljning och utveckling av utjämningsystemet. Det föreslogs att en delegation skulle tillsättas med uppgift att svara för en

fortlöpande uppföljning av utjämningsystemet och att kontinuerligt utvärdera de enskilda delarnas träffsäkerhet samt lämna förslag till förändringar av olika faktorer i kostnadsutjämnningen. Ett antal frågor borde enligt propositionen bli föremål för fortsatt utredning, främst inkomstutjämnningen, möjligheter till förenkling av systemet samt frågan om alternativa lösningar för tiden efter införandeperiodens slut år 2004.

Finansutskottet tillstyrkte propositionens förslag i denna del (bet. 1998/99:FiU25) och riksdagen följde utskottet (rskr. 1998/99:253).

Fortsatt översyn

Den delegation som nämndes i föregående avsnitt fick sina direktiv (Fi 2000:11, dir. 1999:57) i juni 1999 och tillsattes den 1 oktober samma år. Delegationen skulle behandla vissa frågor med förtur: befolkningsförändringarnas konsekvenser för den kommunala verksamheten och ekonomin och frågan om merkostnader för hälso- och sjukvården i storstadsregioner och glesbygd beaktades på ett rimligt sätt i kostnadsutjämnningen. Även behovet av en kompensation för befolkningsminskning för landsting skulle övervägas. I denna del överlämnade delegationen i februari 2000 en delrapport (dnr. Fi2000/607), innehållande dels ett förslag till omställningsbidrag för vissa landsting med befolkningsminskningar, dels ett förslag till förändring av inkomstutjämnningen i syfte att eliminera de negativa effekterna i det dåvarande systemet.

I den efterföljande propositionen (prop. 1999/2000:115) föreslogs vissa förändringar i utjämningsystemet avseende inkomstutjämnningen. Avgiften respektive bidraget för de kommuner och landsting som hade en länsvis skattesats som översteg 95 procent av den egna skattesatsen föreslogs justeras så att förändringen av skatteinkomster efter inkomstutjämnningen mellan två år till 95 procent skulle motsvara den procentuella förändringen av det genomsnittliga skatteunderlaget i riket plus 5 procent av förändringen av kommunens eller landstingets egen skattesats. För de landsting som haft en befolkningsminskning under en femårsperiod om minst 2 procent föreslogs att ett särskilt omställningsbidrag skulle införas tillfälligt för 2001 och 2002. Riksdagen tillstyrkte hösten 2000 förslagen (2000/2001:FiU9, rskr. 2000/01:26).

Den i det föregående nämnda delegationen (Fi 2000:11) skulle vidare utreda alternativa utformningar av inkomstutjämnningen som

kunde eliminera eller minska de negativa marginaleffekterna och analysera jämställdhetsaspekterna av utjämningsystemet samt lämna förslag till sådana förändringar av olika delar av utjämningsystemet som kunde anses nödvändiga utifrån utrednings- och utvärderingsarbetet eller som föranleddes av beslutade förändringar av det kommunala åtagandet. Delegationen skulle i denna del slutredovisa sitt arbete senast den 31 december 2000.

I januari 2001 överlämnade delegationen sitt slutbetänkande Rättvis kommunal utjämning (SOU 2000:127). I betänkandet föreslogs att den nuvarande kompensationen för befolkningsminskning behålls, vilket innebär att drygt 130 kommuner får fortsatt kompensation för kraftig befolkningsminskning. Det föreslogs vidare att regeringen tillsätter en utredning med uppdrag att göra en samlad bedömning av vilket ekonomiskt stöd som kan behövas för att kommuner med långsiktigt vikande folkmängd och en utsatt regional position ska kunna upprätthålla en godtagbar kvalitet i sin verksamhet. Delegationen ansåg att om befolkningsminskningen i vissa särskilt utsatta kommuner fortsätter och kompensationen för detta behöver öka, bör staten ta ansvaret för detta. Kommuner med snabb befolkningsstillväxt föreslogs kunna få förskott på förväntade ökade intäkter till följd av befolkningsförändringen.

Kompensationen för befolkningsminskning i landsting bör enligt delegationen inordnas i utjämningsystemet fr.o.m. år 2003, dvs. efter den tid då det tillfälliga omställningsbidraget utgår. Den nuvarande modellen för kostnadsutjämning avseende hälso- och sjukvården bör enligt förslaget behållas. Endast en uppdatering av befolknings- och kostnadsdata behöver göras. Modellerna för hälso- och sjukvård i gles bebyggelsestruktur bör uppdateras varje år och utplaceringen av vårdcentraler och ambulansstationer vart tredje år. Beräkningsgrunden för sjukresor föreslogs ändras så att den bygger på avstånd till vården. För vårdcentraler med mer än 8 mil till närmaste sjukhus bör en kompensation för beräknade merkostnader utgå. Framst skogslänen gynnas av dessa förändringar i hälso- och sjukvårdsmodellen.

Utredningen föreslog också att jämställdhetsaspekterna ytterligare tydliggörs vid den fortsatta hanteringen av utjämningsystemet.

Delegationen föreslog att det bildas ett samarbetsorgan under ledning av Regeringskansliet för att sköta den löpande uppföljningen och utvärderingen av utjämningsystemet och för att säkra kunskapsuppbyggnaden kring modeller och system för utjämning.

Genomgripande översyner av utjämningen bör även i fortsättningen göras på politisk nivå.

I juni 1999 beslöt regeringen också ge direktiv (dir. 1999:58) till en expertgrupp med uppgift att undersöka möjligheterna att förenkla utjämningsystemet och att göra systemet mer stabilt. Expertgruppen (Fi 1999:10) tillsattes den 1 oktober 1999. Expertgruppen lämnade i december 2000 sitt betänkande Förenklad kommunal utjämning (SOU 2000:120).

I betänkandet föreslogs bl.a. att utfallet av utjämningen i fortsättningen skulle redovisas på tre faktorer: åldersstruktur, en social faktor och en geografisk faktor, i stället för på de 16 faktorer eller fyra modeller (i landstingssystemet) som f.n. används. Vidare föreslogs att sådana delmodeller som har mer eller mindre regionalpolitiska inslag och där besluten om ersättningsnivåerna bygger på politiska bedömningar skulle utgå ur utjämningsystemet. Motsvarande ersättning skall utbetalas i form av ett regionalpolitiskt statsbidrag. Expertgruppen lämnade också förslag om vissa förenklingar i de enskilda beräkningsmodellerna och att en del av de faktorer som ingår i kostnadsutjämningen inte ska räknas om årligen. Vad gäller de fasta införandetilläggen föreslog expertgruppen två åtgärder för att ersätta bortfallet av dessa tillägg: kommuner och landsting som har högre skattekraft än genomsnittet kompenseras genom en sänkning av kompensationsgraden i inkomstutjämningen till 80 %; kommuner och landsting i utsatta regioner föreslogs få ersättning för de avskaffade fasta införandetilläggen inom ramen för det regionala statsbidraget. Till de sju kommuner samt ett landsting som gynnas mest av den föreslagna åtgärden skall inte utgå något regionalpolitiskt bidrag.

Enligt budgetpropositionen för 2002 (prop. 2001/02:01) avser regeringen att tillsätta en parlamentarisk kommitté med uppgift att utreda vissa frågor angående det kommunala bidrags- och utjämningsystemet. Kommitténs uppgift blir främst att se över kostnadsutjämningen för kommuner och landsting och särskilt beakta effekterna av befolkningsminskningar. I kommitténs uppdrag ingår även att lämna förslag till hur intäktsförändringar för enskilda kommuner och landsting till följd av ändringar av statsbidrag och utjämningsystem efter 2004 skall hanteras.

1.1.3 Lagstiftning om krav på budgetbalans

Inledning

I proposition 1996/97:52 föreslogs bl.a. ändringar i kommunallagen (1991:900) och kommunalförbundsagen (1985:894) innebärande att kommuner, landsting och kommunalförbund varje år skulle upprätta sina budgetar så att intäkterna överstiger kostnaderna. Om ett negativt resultat uppstod skulle detta regleras i budgeten senast två efter det år det negativa resultatet uppkom. I förvaltningsberättelsen skulle anges när och på vilka sätt regleringen kan göras. Propositionen innehöll också förslag till en kommunal redovisningslag. Förslaget i denna del behandlas i detta betänkande i ett särskilt avsnitt.

I 1995 års kompletteringsproposition (prop. 1994/95:150, bil 7 s. 77 f.) förklarade regeringen att den hade för avsikt att skyndsamt göra en översyn av kommunallagens bestämmelser om ekonomisk förvaltning. Bakgrunden till detta var att de nya bestämmelser i kommunallagen, som redovisats i det föregående, hade varit i kraft i drygt tre år och att en uppföljning av hur lagens bestämmelser hade tillämpats borde ske. En rad kommunalekonomiska förutsättningar hade kommit att aktualiseras under senare år, bl.a. de allmänt ökade svårigheterna att åstadkomma balans mellan inkomster och utgifter.

En arbetsgrupp som tillsattes våren 1995 avlämnade i september 1995 rapporten Kommunal ekonomi i balans (Ds 1995:57). I rapporten föreslogs att det borde införas ett i kommunallagen stadgat krav på budgetbalans och att det även skulle införas en särskild kommunal bokföringslag.

I mars 1996 träffade regeringen en överenskommelse med Svenska Kommunförbundet och Landstingsförbundet om den kommunala ekonomin för åren 1997 och 1998 syftande till att kommuner och landsting skulle ges stabila förutsättningar att bedriva sin verksamhet under de närmaste åren (prop. 1995/96:150 s. 186). Frågan om ett lagstadgat balanskrav togs upp i överenskommelsen och regeringen åtog sig att införa ett sådant krav först år 1999 för kommunerna och år 2000 för landstingen.

Propositionens förslag

I proposition 1996/97:52 föreslogs ändringar dels i 8 kap. kommunallagen (1991:900), dels i kommunalförbundsagen (1985:894). De föreslagna ändringarna redovisas fortlöpande i den fortsatta framställningen.

I den allmänna motivtexten i propositionen (s. 28 f.) anförde regeringen bl.a. att det i förarbetena till kommunallagen uttryckts att statsmakterna skulle överväga behovet av en stramare lagreglering om den ökade friheten inom det ekonomiska området som gavs genom den nya kommunallagen skulle leda till oönskade konsekvenser (prop. 1990/91:117 s. 21). Regeringen bedömde det, mot bakgrund av de gångna årens erfarenheter av ökade svårigheter för kommunerna och landstingen att uppnå balans i sina budgetar och det faktum att kommunallagen inte haft en tillräcklig styreffekt, som angeläget att införa ett lagstadgat krav på att den kommunala budgeten skulle vara i balans. Regeringen ville skapa ett instrument som dels förhindrade en fortlöpande urgröpning av kommunernas och landstingens ekonomi, dels skapade grundförutsättningar för en långsiktigt stabil finansiell utveckling av den kommunala sektorn. Detta var enligt propositionen inte minst viktigt om den kommunala sektorn skulle hantera sina framtida utbetalningar av pensioner utan att av den anledningen tvingas dra ner på sin verksamhet.

Regeringens förslag angående en kommunal ekonomi i balans var i huvudsak följande (prop. s. 31–40).

I propositionen föreslogs ett tillägg till 8 kap. 4 § KL med innebörd att kommuner och landsting varje år skall upprätta sina budgetar så att intäkterna överstiger kostnaderna. I skälen för regeringens förslag anfördes bl.a. att sloandet av det tidigare kravet i 1977 års kommunallag på balanserad budget inte hade inneburit att lagstiftaren hade övergett tanken på att kommunernas och landstingens ekonomi skulle vara i balans. Även tankarna på den tidigare bestämmelsen om förmögenhetsskyddet levde enligt propositionen i viss mån kvar. Enligt regeringens mening var det inte lämpligt att återgå till vare sig det balanskrav som gällde före införandet av den nya kommunallagen eller att knyta an ett balanskrav till det förmögenhetsskydd som gällde tidigare. Den gamla ordningen innebar inte att någon balans i reell mening inte behövde föreligga, vilket regeringen såg som en allvarlig brist. Det framlagda förslaget till ändring i kommunallagen innebar i praktiken enligt

propositionen ett förtydligande av vad som redan gällde. Dessutom utgick balanskravet från den budget- och redovisningsmodell som tillämpades av kommunerna och landstingen.

I propositionen redogjorde regeringen för den närmare innebörden av kravet på budgetbalans. Enligt regeringen skulle balanskravet ses som ett instrument för att förhindra fortlöpande urgröpning av kommunernas och landstingens ekonomi. Den skulle ge grundförutsättningar för en långsiktigt stabil finansiell utveckling. Den bakomliggande tanken var att garantier skulle skapas för att varje generation bär kostnaderna för den service som generationen själv beslutat om och själv konsumerar. Det skulle också skapa förtroende hos t.ex. kreditgivare och leverantörer för kommunernas och landstingens förmåga att fullgöra sin ekonomiska åtaganden.

Det övergripande syftet med att ställa krav på budgetbalans var enligt regeringens mening att de löpande intäkterna skulle täcka de löpande kostnaderna, vilket innebar i normala fall att det s.k. resultat 3 i resultaträkningen – dvs. skillnaden mellan samtliga intäkter och kostnader eller med andra ord förändringen av eget kapital – måste vara positivt. Kravet att resultat 3 skulle vara positivt var enligt regeringen ett minsta godtagbart balanskrav. Mättet resultat 3 var vedertaget och anslöt till uppbyggnaden av den gällande budget- och redovisningsmodellen. Kravet på ett positivt resultat 3 innebar också att den löpande verksamheten inte till någon del behöver finansieras med lån.

Den syn på användningen av medel från försäljning av en anläggningstillgång som kommit till uttryck i förarbetena till 1991 års kommunallag (prop. 1990/91:117 s. 211), innebärande att sådana medel i vissa fall borde kunna få användas för löpande behov, borde enligt propositionen gälla även framdeles. Huvudprincipen skulle enligt regeringens mening vara att en realisationsvinst inte skall inräknas i balanskravet. Den kunde dock medräknas om det stod i överensstämmelse med god ekonomisk hushållning, t.ex. om det var ett led i en omstrukturering. Huvudprincipen när det gällde en realisationsförlust skulle enligt propositionen vara att denna skulle medräknas i balanskravet. Undantag kunde göras i de fall en försäljning och användandet stod i överensstämmelse med god ekonomisk hushållning, t.ex. när en försäljning medförde framtida lägre kostnader.

Ett balanskrav borde enligt propositionen relateras till resultaträkningen och inte till balansräkningen. Därigenom skulle enkla och ändamålsenliga restriktioner skapas.

Vad gäller balanskravets förhållande till kravet på god ekonomisk hushållning anfördes i propositionen att ett nollresultat avseende resultat 3 inte var tillräckligt utan att resultatet i normalfallet borde ligga på en nivå som rent sett åtminstone konsoliderade ekonomin. Ett önskvärt resultatkrav var då att reinvesteringar på lång sikt kunde göras utan finansiering med nya lån. Även andra faktorer än rent ekonomiska måste enligt propositionen beaktas vid en bedömning av innebörden av en god ekonomisk hushållning, t.ex. framtida investeringsplaner, befolkningsutveckling, riskexponering etc.

I propositionen föreslogs genom ändringar i 8 kap. 4 § och 2 kap. 18 § samt 3 kap. 7 § kommunalförbundslagen att kommuner och landsting samt kommunalförbund skulle omfattas av balanskravet men inte kommunala företag (prop. s. 34 ff.). Många av remissinstanserna ansåg att åtminstone på längre sikt borde även den kommunala koncernen omfattas av balanskraven för att en rättvisande bild av kommunens totala ekonomi skulle kunna ges. Som skäl för denna ståndpunkt anfördes att en betydande del av den kommunala verksamheten bedrivs i företagsform och att de kommunala företagen utgör en integrerad del av den kommunala organisationen och måste ses som en ekonomisk beslutsenhet tillsammans med kommunen eller landstinget. Regeringen gjorde för sin del bedömningen att balanskravet inte borde omfatta de kommunala företagen. Det fanns dock enligt regeringens mening skäl att närmare utreda förutsättningarna för och konsekvenserna av en ordning där även de kommunala företagen omfattades av balanskravet. Regeringen hade för avsikt att tillkalla en särskild utredare för detta ändamål.

Även om de kommunala företagen inte omfattades av balanskravet spelade den sammanställda redovisning som regeringen föreslog i lagen om kommunal redovisning (mera härom i den fortsatta framställningen) en viktig roll i den finansiella analysen av "koncernen". Regeringen framhöll att kravet i kommunallagen på god ekonomisk hushållning sträckte sig längre än det föreslagna balanskravet; däri låg även ett krav på att kommunerna och landstingen såg till att det rädde en sund ekonomi också i företagen.

När det gällde hanteringen av negativa resultat föreslogs att ett sådant resultat skulle regleras och det redovisade egna kapitalet

enligt balansräkningen återställas senast under det andra året efter det år då det negativa resultatet uppkom. Om det fanns synnerliga skäl för det kunde fullmäktige besluta att sådan reglering inte skulle göras. Förslaget krävde en ändring genom tillägg till 8 kap. 5 § kommunallagen.

I motivtexten anfördes att regeringen hade stannat för att föreslå att det som huvudprincip skulle fordras att balanskravet skulle vara uppfyllt varje enskilt budgetår. Om kostnaderna enligt bokslutet för ett budgetår var större än intäkterna, borde på motsvarande sätt som gällde när det tidigare kravet på budgetbalans fanns underskottet regleras under de närmaste följande två åren. Med reglering av underskottet avsågs att en negativ förändring av det egna kapitalet skulle återställas. Regeringen fann inget avgörande skäl för att föreslå en längre tid än två år, ett krav som dessutom rymdes väl inom kravet på de rullande treårsplanerna i 8 kap. 5 § KL. Det skulle enligt regeringen vara önskvärt att göra regleringen redan i budgeten för året närmast efter det år under vilket underskottet uppkommit, men det fanns flera praktiska skäl som talade mot detta. Som en viktig omständighet anfördes att kommuner och landsting får del av uppgifter rörande ekonomin så sent att det inte är möjligt för dem att redan i budgeten för nästa år göra den reglering av eventuella underskott som föreslogs i propositionen.

Det kunde enligt propositionen i vissa mycket speciella fall finnas skäl att acceptera avsteg från kravet på reglering av ett underskott. Det borde enligt regeringens mening framgå direkt av lagen om det skulle finnas sådana begränsade möjligheter att frångå balanskravet. Det föreslogs därför att balanskravet skulle kunna frångås endast om det fanns synnerliga skäl. Den syn som gavs i förarbetena till 1991 års kommunallag på vad som är god ekonomisk hushållning skulle gälla även i detta sammanhang. 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. Ett annat exempel som nämndes var när en avyttring av tillgångar skett och en förlust därvid uppstått. I detta sammanhang måste enligt propositionen också den bestämmelse som föreslogs i en annan del av propositionen i 4 kap. 4 § redovisningslagen iakttas. Förslaget i denna del innebar att i förvaltningsberättelsen skulle anges när och på vilket sätt kommunen eller landstinget avsåg att reglera det negativa resultatet. För det fall en kommun eller ett landsting ansåg

att det fanns synnerliga skäl för att inte reglera ett underskott skulle enligt förslaget dessa skäl redovisas i förvaltningsberättelsen. Avsikten med bestämmelsen om synnerliga skäl var enligt propositionen att den inte var lämpad att ligga till grund för en domstolsprövning. I detta fall liksom i fråga om bestämmelsen om god ekonomisk hushållning var det en fråga om lokala politiska bedömningar av vad som var en lämplig hantering av den lokala ekonomin.

En följd av det balanskrav som regeringen föreslog var att den löpande verksamheten inte till någon del skulle behöva finansieras med lån. Vid ett sådant förhållande behövdes enligt regeringens mening inte någon lagregel ägnad att förbjuda upptagande av lån för annat än investeringsverksamhet. Någon sådan bestämmelse föreslogs därför inte.

Riksdagen biföll i allt väsentligt propositionens förslag i denna del med vissa förslag till lagtekniska förändringar (bet. 1996/97:FiU15). Bland dessa kan här nämnas en justering av kommunallagen med innebörd att beslut om att frångå regleringskravet ej skulle kunna domstolsprövas. En annan ändring av propositionens förslag var att balanskravet för kommuner och kommunalförbund skulle börja tillämpas från och med år 2000 i stället för som regeringen föreslagit år 1999. Riksdagen biföll de av utskottet föreslagna justeringarna och propositionen i övrigt (rskr. 1996/97:281 och 282).

Proposition 1999/2000:115 Vissa kommunalekonomiska frågor

I oktober 1997 tillkallade chefen för dåvarande Inrikesdepartementet en särskild utredare med uppgift att analysera behovet av, förutsättningarna för och konsekvenserna av ett krav på ekonomisk balans som även skulle omfatta verksamhet som bedrivs i företagsform. I november 1998 överlämnade utredningen sitt betänkande Utvidgat balanskrav omfattande verksamhet i kommunala företag (SOU 1998:150). Utredaren ansåg att ett utvidgat balanskrav för de kommunala företagen som grupp inte skulle leda fram till den helhetssyn som borde eftersträvas. Utredningen föreslog därför en komplettering av reglerna som ställer krav på helhetssyn genom att 8 kap. 1 § kommunallagen om god ekonomisk hushållning borde omfatta även kommunala företag.

I maj 2000 överlämnade regeringen till riksdagen propositionen Vissa kommunalekonomiska frågor (prop. 1999/2000:115), i vilken

ingick ett förslag med den innebörd som den nämnda utredningen framfört. I de allmänna skälen till regeringens förslag anfördes att den dåvarande bestämmelsen i 8:1 KL inte på ett tillräckligt tydligt sätt angav att kravet på god ekonomisk hushållning också borde omfatta de kommunala företagen. Enligt regeringens bedömning hade utredningen redovisat ett antal viktiga skäl för att det i lagstiftningen borde ställas krav på en helhetssyn.

Med hänsyn till omfattningen av verksamheten i kommunala företag var det enligt regeringens mening viktigt att lagstiftningen tydligt framhåller vikten av en styrning av de kommunala företagen som leder till en god hushållning i den samlade kommunala verksamheten. God ekonomisk hushållning i ett koncernperspektiv skulle enligt propositionen omfatta en kontinuerlig analys av hur den ekonomiska utvecklingen i företagsdelen påverkar den kommunala ekonomin och en redovisning av de åtgärder som krävs för att åstadkomma god ekonomisk hushållning.

Regeringen framhöll också vikten av att kommuner och landsting uppmärksammade de ökade risker för kommunala företag som följer av att de numera opererar på en avreglerad marknad, t.ex. elbranschen, kollektivtrafiken och bostadsmarknaden. Konkurrens innebär enligt propositionen ökade risker vilkas konsekvenser måste analyseras och bedömas på kort och lång sikt.

God ekonomisk hushållning borde enligt regeringens mening också omfatta åtgärder som syftar till bättre resursutnyttjande, t.ex. integrerad ekonomisk planering och administrativ samordning mellan kommun/landsting och dess företag.

Också en aktiv ägarstyrning av verksamheter som bedrivs i företagsform krävdes enligt regeringens mening för att god ekonomisk hushållning skall uppnås, en utveckling som enligt propositionen pågick.

Risken analysen i företagen borde enligt propositionen omfatta finansiella risker och kommunens eller landstingets borgensåtaganden. De sistnämnda omfattade 1998 för kommunernas del ca 184 miljarder kronor och för landstingens del ca 2,5 miljarder kronor. De stora borgensåtagandena och de risker som dessa och den alltmer marknadsanpassade verksamheten innebär krävde enligt regeringen en ökad uppmärksamhet i kommunernas och landstingens ekonomiska planering.

I propositionen diskuterades också ett vidgat balanskrav som ett alternativt medel för att skapa helhetssyn. Ett alternativ var att utvidga balanskravet till att gälla hela kommun- eller landstings-

koncernen. Ett annat alternativ var att lägga ett särskilt balanskrav på företagen som grupp. Sammantaget var det regeringens mening att dessa alternativ inte skulle leda fram till den långsiktighet och helhetssyn som borde eftersträvas i den kommunala verksamheten.

Finansutskottet (bet. 2000/01:FiU9) tillstyrkte propositionens förslag, och riksdagen antog utskottets förslag hösten 2000 (rskr. 2000/01:26).

1.1.4 Kommunal redovisningslag

Inledning

Som redovisats i föregående avsnitt tillsatte våren 1995 chefen för Finansdepartementet en arbetsgrupp med uppgift att göra en översyn av kommunallagens ekonomikapitel (kap. 8). I detta kapitel ingick – och ingår fortfarande – avsnittet Räkenskapsföring och redovisning som omfattade och omfattar 14–23 §§. I 14–16 §§ reglerades nämndernas skyldigheter att föra räkenskaper över de medel de förvaltar, dvs. den interna redovisningen på nämndnivå. Där reglerades även styrelsens sammanhållande funktion ifråga om årsbokslutet och årsredovisningen. 17 § reglerade årsredovisningens innehåll och funktion. I 18 § fanns bestämmelsen om att årsredovisningen skulle upprättas på grundval av principen om god redovisningssed. 19–20 §§ reglerade årsredovisningens överlämnande till fullmäktige och revisorerna. I 21 och 22 §§ fanns föreskrifter om offentliggörande av årsredovisningen och allmänhetens frågestund i fullmäktige. I 23 § fanns en bestämmelse om att fullmäktige skulle lämna närmare bestämmelser om redovisningen.

Den nämnda arbetsgruppen utarbetade och avlämnade i september 1995 rapporten Kommunal ekonomi i balans (Ds 1995:57), som innehöll ett förslag om införande av dels ett krav på budgetbalans, dels en särskild kommunal bokföringslag. Arbetsgruppens förslag bearbetades vidare inom Finansdepartementet och resultatet redovisades i promemorian Kommunal redovisning (Ds 1996:30). På grundval av denna promemoria utarbetades propositionen (prop. 1995/97:52) Den kommunala redovisningen, som innehöll förslag om dels balanskravet, dels en kommunal redovisningslag. Förslaget till redovisningslag byggde på bokföringslagen (1975:125), årsredovisningslagen (1995:1554) och normalreglementet för kommuner och landsting. Förslaget innehöll bl.a. regler om redovisning av pensionsåtaganden. I propositionen avi-

serades även att ett oberoende organ borde bildas med uppgift att främja och utveckla god redovisningssed i kommuner och landsting i enlighet med den föreslagna redovisningslagen. Den nya lagen föreslogs träda i kraft den 1 januari 1998.

Proposition 1996/97:52 Den kommunala redovisningen

I propositionen föreslogs att en lag om kommunal redovisningen skulle införas. Lagen skulle innehålla bestämmelser om bokföring, årsredovisning och delårsrapporter. Bokföring och redovisning skulle enligt lagförslaget fullgöras på ett sätt som överensstämde med god redovisningssed.

I motivtexten i propositionen behandlades inledningsvis den kommunala särarten vad gäller verksamhetens syfte och finansiering och dess betydelse för regler om den kommunala redovisningen. Den kommunala externrevisionens syfte är enligt propositionen att ge fullmäktige, kommuninvånarna och andra intressenter relevant information om verksamhetens finansiella resultat och ekonomiska ställning. Denna information måste utformas så att den underlättar styrning och uppföljning av verksamheten. Beträffande valet av lagteknisk lösning framhölls i propositionen att årsredovisningslagen (1995:1544) borde beaktas genom att relevanta bestämmelser om årsredovisning togs in i den kommunala redovisningslagen. Eventuella förändringar i den då gällande bokföringslagen (1975:125) och som vid det aktuella tillfället var föremål för en översyn fick enligt regeringen mening övervägas i senare sammanhang.

En kommunal redovisningslag borde enligt propositionen byggas dels på årsredovisningslagen, dels på normalreglementet för kommuner och landsting och den praxis som utvecklats under de senaste förflutna åren. Med normalreglemente menas här det normalreglemente för redovisning som togs fram år 1986 av Svenska kommunförbundet och Landstingsförbundet och som i förarbetena till 1991 års kommunallag angavs kunna tjäna som en god förebild för hur föreskrifter om redovisning skulle kunna utformas (prop. 1990/91:117 s. 121 f.). Att en ny lag baserades på normalreglementet innebar i praktiken att även bokföringslagen skulle komma att utgöra en grund för lagen, eftersom reglementet i sin tur bygger på bokföringslagen. Den nya lagen borde enligt propositionen endast reglera områden där det fanns ett behov av lagregler och där det var möjligt att ställa generella krav. Redovisningslagen borde

inte heller ge någon uttömmande reglering av alla de redovisningsprinciper som borde ligga till grund för kommunernas och landstingens bokföring och redovisning.

När det gällde begreppet god redovisningssed hänvisades i propositionen till förarbetena till bokföringslagen, där det bl.a. heter att god redovisningssed är en faktiskt förekommande praxis hos en kvalitativt representativ krets av bokföringsskyldiga (prop. 1975:104 s. 148). Under senare år torde enligt propositionen begreppet god redovisningssed ha kommit att knytas allt närmare till de uttalanden som hade utfärdats av Bokföringsnämnden och det 1989 inrättade Redovisningsrådet. I det föreliggande lagförslaget borde inte läggas fast vad som var god redovisningssed, utan i stället borde ett oberoende normgivande organ som regeringen hade för avsikt att inrätta i sin tolkning av lagen lägga fast den närmare innebörden av denna sed.

Redovisningslagen skulle enligt 1 och 2 §§ i lagförslaget gälla för kommuner och landsting samt kommunalförbund och enbart omfatta den externa redovisningen. De kommunala företagen skulle inte tills vidare omfattas av lagen.

En kommunal redovisningslag borde enligt regeringens mening endast omfatta den externa redovisningen, varigenom symmetri i förhållande till den privata sektorn skulle upprätthållas. Det samtidigt framlagda förslaget om ekonomisk balans tog också sikte på det finansiella resultatet som kommer från externredovisningen. Rutinerna för nämndernas redovisning var enligt propositionen fortfarande en kommunintern angelägenhet.

Skälet till att de kommunala företagen inte skulle omfattas av redovisningslagen var enligt propositionen att deras redovisning även fortsättningsvis borde styras av samma regler som gällde för de privata företagen. En annan sak var att de kommunala företagen skulle redovisas i den kommunala årsredovisningen i inom den s.k. sammanställda redovisningen, som är avsedd att ge en samlad bild av kommunens eller landstingets ekonomiska engagemang.

Redovisningslagens huvudsakliga innehåll framgår av kapitelrubrikerna. Bestämmelser om bokföring fanns intagna i 2 kap. förslaget till redovisningslag. I 3 kap. fanns bestämmelser om årsredovisning. Bestämmelser om förvaltningsberättelsen fanns intagna i 4 kap. I 5 kap. fanns förslag till bestämmelser om resultat- och balansräkningarna. 6 kap. innehöll förslag till bestämmelser om värdering. Förslag om finansieringsanalys fanns i 7 kap. En bestämmelse om sammanställd redovisning fanns intagen i 8 kap. Be-

stämmelser om delårsrapporter föreslogs införas i 9 kap. förslaget till redovisningslag.

Med hänsyn till den här aktuella utredningens uppgifter finns anledning att närmare redovisa propositionens förslag på ett par enskilda punkter. Det gäller dels den föreslagna bestämmelsen i 5 kap. 4 § om hur pensionsutbetalningar skall redovisas, dels förslaget om delårsrapporter i 9 kap.

Enligt 5 kap. 4 § förslaget till redovisningslag skulle en förpliktelse att betala ut pensionsförmåner som intjänats före år 1998 inte tas upp som skuld eller avsättning. Utbetalningar av pensionsförmåner som intjänats före detta år skulle redovisas som kostnader i resultaträkningen.

I motivtexten i propositionen (s. 61 ff.) anfördes bl.a. att redovisningen i fråga om kommunernas och landstingens avtalspensioner avviker från vad som gäller privat sektor. Detta beror främst på att det kommunala pensionssystemet historiskt sett varit ett fördelningssystem, där pensionerna ansetts garanterade genom den kommunala beskattningsrätten. Emellertid redovisade kommunerna och landstingen vid den då aktuella tidpunkten sina pensionsåtaganden genom att kostnadsföra skuldens årliga förändring på resultaträkningen och pensionsskulden i sin helhet på balansräkningen, ett förfaringsätt som dittills ansetts som godtagbart. Problemet med detta synsätt var enligt regeringens mening att det innebar att en fondering i efterhand sker även för ett pensionssystem som tillkommit under en period när avtalspensionerna hanterades enligt den s.k. fördelningsmodellen.

Regeringen hade i den ekonomiska vårpropositionen (prop. 1995/96:150) uttalat att i kravet på ekonomisk balans låg att avtalspensionerna borde beaktas enligt den s.k. blandade modellen. Förslaget innebar att samtliga nyintjänade pensionsförmåner skulle beaktas på ett sätt som motsvarade vad som vid det aktuella tillfället ansågs vara god revisionsred. Avvikelsen föreslogs gälla de äldre pensionsförmånerna. Med hänsyn till att den blandade modellen efter ca 40 år vad gäller balansräkningen och ca 15 år för resultaträkningen skulle komma att sammanfalla med den s.k. fonderade modellen kunde den blandade modellen betraktas som en övergångslösning. En redovisning enligt denna modell innebar att en redovisningsmässig avsättning skulle ske av de nyintjänade pensionsförmånerna från den tidpunkt då lagregeln skulle träda i kraft.

I den blandade modellen redovisas utbetalningar för gamla pensionsförmåner, upparbetade i fördelningssystemet, bland verksamhetens kostnader specificerade i en not. Därutöver kostnadsförs nyintjänade pensionsförmåner. I balansräkningen beaktas endast pensionsåtagandena för de nyintjänade förmånerna medan äldre förmåner redovisas som en ansvarsförbindelse inom linjen.

Den föreslagna redovisningsmodellen innebar en avvikelse från gällande praxis i kommuner och landsting. Enligt regeringens mening var det emellertid rimligt att redovisningssättet avseende pensioner korresponderade mot hur pensionerna skulle beaktas i förhållande till kravet på ekonomisk balans i kommunallagen. Av detta skäl föreslogs att kommunernas och landstingens redovisning av pensionerna skulle ändras jämfört med det existerande redovisningssättet. Om kommunerna och landstingen skulle fortsätta att redovisa enligt dittillsvarande redovisningssätt skulle resultatet enligt resultaträkningen komma att väsentligt avvika från det som skulle ligga till grund för bedömningen av att kravet på ekonomisk balans skulle vara uppfyllt.

När det gällde årsredovisningen konstaterades i propositionen att någon bestämmelse om delårsrapporter inte tidigare funnits vare sig i kommunallagen, i normalreglementet eller i kommunalförbundslagen. Kravet i kommunallagen på ekonomisk balans och kravet på att ett negativt resultat skulle återställas inom en tvåårsperiod innebar enligt propositionen att det skulle medföra stora krav på den löpande uppföljningen. Enligt regeringens mening borde kommuner och landsting samt kommunalförbund på samma sätt som större företag i enlighet med bestämmelserna i årsredovisningslagen upprätta delårsrapporter, och därför borde en bestämmelse med denna innebörd tas in i lagförslaget. Regeringen såg dock inga skäl att detaljreglera utformningen av delårsrapporten.

Riksdagen biföll i allt väsentligt propositionens förslag i denna del (bet. 1996/97:FiU15, rskr. 1996/97:281 och 282). Finansutskottet föreslog en lagteknisk förändring av propositionens förslag, innebärande att en kommun eller ett landsting måste redovisa vilka skäl som föreligger för att frångå regleringskravet, om ett underskott uppstått (4 kap. 4 § i lagförslaget).

Proposition 1999/2000:115 Vissa kommunalekonomiska frågor

Den i det föregående nämnda utredningen om utvidgat balanskrav omfattande verksamhet i kommunala företag lämnade i sitt

betänkande (SOU 1998:150) också förslag till ändring av lagen (1997:614) om kommunal redovisning. Förslaget innebar bl.a. att särskilda upplysningar om den ekonomiska utvecklingen i de kommunala företagen samt en bedömning av olika risker i samband med företagets verksamhet borde lämnas.

I propositionen om den kommunala redovisningslagen (prop. 1996/97:52) framhölls att en förvaltningsberättelse enligt 4 kap. 1 § även bör innehålla upplysningar om sådan kommunal verksamhet som bedrivs genom andra juridiska personer i form av kommunala företag. Mot bakgrund av förslaget i samma proposition om att kravet på god ekonomisk hushållning också skulle omfatta de kommunala företagen behövde enligt regeringens mening lagstiftningen förtydligas ytterligare i den del som gällde kraven på innehållet i förvaltningsberättelsen. I den gemensamma förvaltningsberättelsen borde upplysningar lämnas om de ekonomiska förhållandena och verksamheten i sådana juridiska personer i vilka kommunen eller landstinget har ett betydande inflytande. Upplysningarna borde grundas på en analys av verksamheten samt den ekonomiska och finansiella utvecklingen i företagen. Vidare borde en samlad bild av kommunens eller landstingets ekonomiska engagemang i företagen redovisas. En värdering av de risker som ligger i olika åtaganden gentemot företagen och bedömningar av andra risker som affärs- och marknadsrisker skulle också framgå av förvaltningsberättelsen. Mot denna bakgrund föreslog regeringen en precisering i redovisningslagen beträffande innehållet i 8 kap. 1 § med den här beskrivna innebörden.

Riksdagen biföll regeringens förslag (bet. 2000/2001:FiU9, rskr. 2000/01:26).

1.1.5 Särskilt ekonomiskt stöd till kommuner och landsting

Stöd till kommuner med övermäktiga åtaganden för boendet

I samband med införandet av det nya bidrags- och utjämnings-systemet för kommuner och landsting uppfördes på statsbudgeten från den 1 juli 1995 ett nytt anslag för bidrag till särskilda insatser i vissa kommuner och landsting (prop. 1994/95:150 bil. 7, bet. 1994/95:FiU19, rskr. 1994/95:416 och 417). Anslaget har använts bl.a. för att i rekonstruktivt syfte tillfälligt bistå kommuner och landsting som på grund av speciella omständigheter hamnat i en särskilt svår ekonomisk situation. Ett grundläggande motiv för

statens insatser har varit att kommunerna till följd av utjämnings-systemet kunde få svårigheter att anpassa sina kostnader under en övergångsperiod och att uppnå det av riksdagen beslutade balanskravet till år 2000. Bidrag enligt denna ordning beslutas av regeringen efter prövning av varje särskilt fall.

Riksdagen biföll våren 1998 regeringens förslag om att från den 1 juli 1998 inrätta en särskild delegation med uppgift att tillfälligtvis hantera frågor om stöd till kommuner med övermäktiga åtaganden inom boendet (prop. 1997/98:119 s. 70–77, bet. BoU10, rskr. 1997/98:306).

Den bedömning som låg till grund för förslaget i propositionen var att en kommun enligt regeringens mening bär det yttersta ansvaret för sina åtaganden för boendet, men om det uppstår en allvarlig risk för att en kommun kan hamna i en svår ekonomisk situation och därmed inte kan fullgöra sina åtaganden som följer av tidigare fattade beslut, bör staten kunna bistå kommunen med ett tillfälligt stöd. Enligt propositionen var en återkommande orsak till ekonomiska problem för många kommuner det ansvar de har för de egna bostadsföretagens åtaganden.

Enligt propositionen skulle i delegationens uppgifter ingå att bereda ärenden om stöd, överlägga med enskilda kommuner om lämpliga åtgärder och krav samt samordna olika insatser för att bistå med stöd. Det skulle ankomma på delegationen att från fall till fall bedöma vilka åtgärder som var mest lämpade med hänsyn till kommunens förutsättningar. Ett eventuellt statligt stöd skulle lämnas på sådana villkor att statens kostnader minimerades.

Statens bostadskreditnämnd skulle vidare enligt propositionen ges rätt att utfärda kreditgarantier för lån som en kommun tar upp för att kunna fullgöra sina åtaganden för boendet. Regeringen skulle ges möjlighet att låta Venantius AB lämna lån till kommuner på samma sätt som andra kreditföretag. Regeringen skulle vidare enligt propositionen ge möjlighet att bilda ett bolag med uppgift att äga och förvalta bostadsföretag och fastigheter som skulle komma att övertas från kommuner. En kommun med svag ekonomi skulle vidare under vissa förutsättningar erbjudas få sina borgensåtaganden till förmån för bostadsrättsföreningar avlösta.

Kostnaderna för den föreslagna delegationen samt de övriga kostnader som staten skulle åsamkas för de nödvändiga stödsatserna skulle enligt propositionen belasta anslaget för bidrag till särskilda insatser i vissa kommuner och landsting.

Som en följd av riksdagens beslut i ärendet inrättades Bostadsdelegationen som en myndighet under regeringen med uppgift att hantera ärenden om stöd enligt förordningen (1998:666) om statligt stöd för vissa kommunala åtaganden för boendet. Delegationens verksamhet reglerades genom förordningen (1998:667) med instruktion för Delegationen för stöd till vissa kommuner med bostadsåtaganden. Bostadsdelegationen leds av en styrelse med ordförande och tre ledamöter. Under sensommaren 1998 inrättades ett kansli för delegationen. Bostadsdelegationens verksamhet redovisas närmare i det följande (avsnitt 4.3.3).

Stöd till vissa kommuner och landsting med svårigheter att klara balanskravet

Under 1999 bedömde regeringen att det fanns ett antal kommuner och landsting med problem i första hand till följd av strukturella faktorer och där särskilda åtgärder behövde vidtas för att kravet på ekonomisk balans skulle kunna uppnås. Mot denna bakgrund tillsatte regeringen en särskild delegation för att inför regeringens beslut bereda ärenden om ett eventuellt ekonomiskt stöd skulle ges till vissa kommuner och landsting för åtgärder i syfte att nå ekonomisk balans och att därvid överlägga med berörda kommuner och landsting om vilka åtgärder de borde vidta. Delegationen, som tillsattes hösten 1999, antog namnet Kommundelegationen (Fi 1999:09, dir. 1999:65).

Delegationen har endast haft att bereda sådana ärenden som överlämnats till den efter särskilt regeringsbeslut. Delegationen har enligt sina direktiv haft att göra en grundlig analys av de enskilda kommunernas och landstingens ekonomiska situation och föra en aktiv dialog med dem om vilka åtgärder som bör vidtas och vilka krav som måste ställas för att stöd skall bli aktuellt. Förslag till ekonomiskt stöd skulle enligt direktiven lämnas till regeringen endast för kommuner och landsting som befann sig i en särskilt svår ekonomisk situation och som till följd av strukturella faktorer hade problem att nå balans. Behovet av stöd skulle prövas både mot kommunens eller landstingets ekonomiska förutsättningar och mot åtgärdernas kostnader och ekonomiska effektivitet.

I de ärenden där ekonomiskt stöd borde komma i fråga har delegationen haft att upprätta förslag till en överenskommelse om villkoren för stödet, vilket förutsattes kunna ligga till grund för

regeringens beslut. En förutsättning för stöd var att förslaget till överenskommelse skulle godkännas av fullmäktige.

Kommundelelegationen lämnade den 30 juni 2000 sin slutrapport till regeringen. Innehållet i delegationens slutrapport redovisas i det följande (avsnitt 4.3.4). Regeringen har i oktober 2000 fattat beslut om åtgärder med anledning av delegationens förslag.

Bidrag till kommuner och landsting med vikande befolkningsminskning

I utjämningsystemet för kommuner finns en särskild kompensation för stor befolkningsminskning. Någon motsvarande kompensation finns inte i utjämningsystemet för landsting. Regeringen beslutade i december 2000 om bidrag till landsting som förlorat mer än 2 % av sina invånare under en femårsperiod. Sju landsting – Kalmar, Värmland, Dalarna, Gävleborg, Västernorrland, Jämtland och Norrbotten – får tillsammans bidrag på 153,3 miljoner kronor. Bidraget är tillfälligt och betalas ut under åren 2001 och 2002.

I budgetpropositionen för 2002 (prop. 2001/02:1) anför regeringen att särskild uppmärksamhet bör riktas mot kommuner och landsting med vikande befolkningsutveckling. Regeringen avsåg att lämna förslag i den regionalpolitiska propositionen hösten 2001 till hur de totalt 400 miljoner kronor för 2003 och 2004 som aviserades i vårpropositionen skall fördelas för detta ändamål.

Reglering av kommunsektorns skuld till staten

Regeringen föreslog i budgetpropositionen för 2001 (prop. 2000/01:1) att den skuld till staten på 3,8 miljarder kronor som kommunsektorn hade dragit på sig inom det s.k. kommunkontosystemet skulle avskrivas. Kommunkontosystemet är ett system för hantering av kommunernas och landstingens momskostnader. De avgifter som kommunerna och landstingen betalt in till systemet hade inte täckt utbetalningarna från systemet. Ett underskott hade därför byggts upp i form av en skuld till staten, och underskottet hade lånats upp i Riksgäldskontoret. Regeringen beslutade i januari 2001 att statens fordran på kommunsektorn efterskänks. Regeringen avsåg också att låta se över kommunkontosystemet.

Regeringen avser enligt budgetpropositionen för 2002 (prop. 2001/02:1) att våren 2002 lämna en proposition med förslag till ett nytt system, innebärande en statlig i stället för en kommunal finansiering som planeras träda i kraft den 1 januari 2003.

1.1.6 Förvaltning av kommunala pensionsmedel

I 1996 års ekonomiska vårproposition (1995/96:150 s. 189) aviserade regeringen en översyn av reglerna om kommunernas och landstingens medelsförvaltning mot bakgrund av ett förslag om att införa ett krav på ekonomisk balans. Regeringen uttalade att kommuner och landsting inte borde avhända sig tillgångar avsedda för finansiering av framtida pensionsbetalningar. De medel som kunde komma att byggas upp för framtida pensioner borde i huvudsak användas inom den offentliga sektorn bl.a. för att finansiera kommunala investeringar. Regeringen beslutade i juni 1996 om direktiv för en särskild utredare med uppdrag att göra en översyn av den kommunala medelsförvaltningen (dir. 1996:47). Utredningen lämnade i maj 1997 betänkandet Medelsförvaltning i kommuner och landsting (SOU 1997:78).

Efter remissbehandling av betänkandet lade regeringen i december 1997 fram en proposition om förvaltning av kommunala pensionsmedel (prop. 1997/98:52). I propositionen föreslogs en ny bestämmelse i kommunallagen innebärande att fullmäktige i kommuner, landsting och kommunalförbund skulle meddela särskilda föreskrifter för förvaltningen av avsatta pensionsförpliktelser. I fullmäktiges föreskrifter skulle det bl.a. fastställas vilken risk vid placering av medel som skulle vara tillåten och hur uppföljning och kontroll av förvaltningen skulle ske. Lagändringarna föreslogs träda i kraft den 1 januari 1999 men de fick börja tillämpas senare, dock senast för räkenskapsåret 2000.

Det beslut om införande av ett krav på ekonomisk balans som riksdagen fattade våren 1997 medförde också krav på redovisningsmässiga avsättningar till framtida pensioner enligt en s.k. blandad modell. Lagen (1997:614) om kommunal redovisning, som trädde i kraft den 1 januari 1998, avsåg att reglera bl.a. hur nyintjänade pensionsrättigheter skulle redovisas. (Närmare härom i avsnittet Kommunal redovisningslag.)

I propositionen redovisades en undersökning enligt vilken pensionsskulden år 2010 för landstingen skulle komma att uppgå till ca 50 miljarder kronor och ca 100 miljarder kronor för kom-

munernas del. År 2035 beräknades skulden uppgå till sammanlagt ca 450 miljarder kronor för hela kommunsektorn. Samtliga landsting och huvuddelen av kommunerna skulle enligt propositionen komma att år 2010 ha börjat spara i värdepappersportföljer. Svenska kommunförbundet och Landstingsförbundet uppskattade enligt propositionen att två tredjedelar av sparandet fram till år 2010 skulle komma att användas i den egna verksamheten.

Bland de skäl till förslaget som regeringens framförde i propositionen kan nämnas följande.

Behovet av ett regelverk för kommunernas pensionsmedelsförvaltning motiverades av att kommuner och landsting hade ingen eller endast begränsad erfarenhet av en långsiktig medelsförvaltning, medan betydande tillgångar skulle komma att ackumuleras till följd av balanskravet och krav på redovisningsmässiga avsättningar till framtida pensioner. Regeringen betonade vikten av att kommuner och landsting från början byggde upp en väl fungerande hanteeringsordning för pensionsmedelsförvaltningen.

De medel som avsågs i den föreslagna regleringen var de avsättningar för pensionsförpliktelser som enligt lagen om kommunal redovisning skulle skuldföras enligt den blandade modellen. Bestämmelserna skulle medföra att dessa pensionsmedel skulle separeras från övrig medelsförvaltning.

Enligt regeringens mening borde fullmäktiges föreskrifter omprövas så snart det fanns skäl för detta. Det borde enligt propositionen vara styrelsens uppgift att göra de framställningar till fullmäktige som behövdes från tid till annan.

I propositionen föreslogs också att det i fullmäktiges föreskrifter skulle anges hur medlen skulle förvaltas, varvid den tillättna risken vid placeringen av medlen skulle fastställas. Föreskrifterna om pensionsmedelsförvaltningen borde enligt regeringens mening utgå från vad som kunde anses vara god sed på finansmarknaden. Fullmäktige borde fatta beslut som innebar att medelsförvaltningen skulle följa mycket preciserade regler som i tillämpliga delar utgick från god sed på finansmarknaden. Fullmäktiges föreskrifter borde tas in i ett placeringsreglemente där en strategi för förvaltningen och hur åtagandena för pensionsförpliktelserna skulle täckas borde läggas fast. En viktig del i reglementet var begränsning och fastställande av tillåten risk. I riskbegränsningen ingick att fastställa begränsningar för vissa slag av tillgångar, maximala löptider och tillåtna emittenter enligt god sed på finansmarknaden. Det bedömdes även som viktigt att placeringsstrategin och reglementet

anpassades till de åtaganden som gjorts och att man följde upp resultatet av placeringarna på ett rättvisande sätt, t.ex. med hjälp av ett index.

I propositionen förslögs vidare att det i fullmäktiges föreskrifter skulle anges hur uppföljning och kontroll av förvaltningen av pensionsmedel skulle ske. Utvärderingen kunde enligt propositionen ske internt eller läggas ut externt. En ingående utvärdering av placeringsverksamheten borde ske minst en gång per år. Fullmäktige borde i sina föreskrifter bl.a. förvissa sig om att styrelsen utformade instruktioner för kontroll av att reglerna för placeringsrisker följdes liksom instruktioner för de operativa riskerna.

Av årsredovisningen borde enligt propositionen framgå vilka tillgångsslag som pensionsmedlen placerats i, vilken avkastning som uppnåtts och hur medlen förvaltats vid återlåning av pensionsmedlen till kommunen eller landstinget. Uppgifter om pensionsmedelsförvaltningen borde redovisas i en not till årsredovisningen och kommenteras i förvaltningsberättelsen. Det borde enligt regeringens mening vara en uppgift för Rådet för kommunal redovisning att lämna rekommendationer om hur externredovisningen av pensionsmedlen borde utformas.

I propositionen förslögs också att de förtroendevalda revisorernas ställning borde stärkas vid revision av pensionsmedelsförvaltningen genom medverkan av sakkunniga med särskild sakkunskap om medelsförvaltning. Den närmare utformningen av kraven på revision borde ankomma på den pågående utredningen om översyn av den kommunala revisionen (se avsnitt 1.1.7).

Riksdagen godkände våren 1998 vad regeringen föreslagit i propositionen (bet. 1997/98:KU17, rskr. 143).

1.1.7 En förstärkt kommunal revision

Regeringen bemyndigade i april 1997 chefen för Inrikesdepartementet att tillkalla en parlamentarisk kommitté med uppgift att göra en översyn av den kommunala revisionen samt att föreslå de lagändringar och andra åtgärder som kunde anses motiverade för att öka effektiviteten och kompetensen i revisionsarbetet samt för att stärka de förtroendevalda revisorernas ställning (dir. 1997:56). Kommittén antog namnet Kommunrevisionsutredningen (In 1997:10). Kommittén lämnade i juni 1998 sitt betänkande Den kommunala revisionen – ett demokratiskt kontrollinstrument (SOU 1998:71). Regeringen beslutade efter remissbehandling av

betänkande i december 1998 att inhämta Lagrådets yttrande över vissa lagförslag som aktualiserats av utredningen. I mars 1999 överlämnades propositionen En stärkt kommunal revision (prop. 1998/99:66) till riksdagen.

I propositionen lades fram förslag till ändringar i kommunallagen (1991:900), aktiebolagslagen (1975:1385), lagen (1980:1103) om årsredovisning m.m. i vissa företag, lagen (1987:667) om ekonomiska föreningar, stiftelselagen (1994:1220), lagen (1979:412) om kommunala indelningsdelegerade och lagen (1996:1415) om försöksverksamhet med regionförbund i Kalmar län och Skåne län.

Propositionens förslag innehöll bl.a. följande nyheter.

Reglerna om jäv i kommunal revision föreslogs skärpas. Detta innebar att kommunallagens bestämmelser för förtroendevalda och anställda i nämnder om s.k. sakägarjäv, intressejäv, ställföreträdarjäv, ombudsjäv och delikatessjäv skulle omfatta även de förtroendevalda revisorerna. Dessa föreslogs få rätt att samfällt besluta i jävsfrågor. Besluten skulle få överklagas i samband med att det beslut varigenom fullmäktige eller revisorerna avgör ärendet överklagas.

Ett krav på att de förtroendevalda revisorerna skall biträdas av sakkunnigt biträde föreslogs införas i kommunallagen. De förtroendevalda revisorerna skulle enligt förslaget i sin granskning själva välja de sakkunniga biträdena och anlita dem i en omfattning som de själva skulle bestämma. De sakkunniga skulle enligt förslaget ha den insikt och erfarenhet av kommunal revision som fordras för att uppdraget skulle kunna fullgöras. De sakkunniga biträdenas rapporter skulle enligt förslaget bifogas de förtroendevaldas revisionsberättelse.

I propositionen föreslogs vidare att de förtroendevalda revisorerna skulle ges en rätt att i fullmäktige, nämnder och fullmäktigeberedningar löpande under året väcka ärenden som rör granskningen. Enligt propositionen skulle initiativrätten vara ett instrument för revisorerna att snabbt kunna väcka ärenden i fullmäktige med anledning av frågor som uppkommit i granskningsarbetet. Initiativrätten kunde t.ex. avse förhållanden som framkommit vid granskningen och som riskerade att föranleda anmärkningar, påpekanden eller förslag i revisionsberättelsen. Det framhölls i propositionen att revisorerna har rätt att närvara och delta i överläggningarna i fullmäktige på samma sätt som en ordförande eller en vice ordförande i en nämnd som inte är ledamot i fullmäktige; för revisorernas del gäller det oavsett om det är fråga

om behandlingen av revisionsberättelsen eller om det är en fråga om deras förvaltning.

Enligt propositionens förslag skulle de förtroendevalda revisorerna åläggas en skyldighet att anmäla misstanke om brott till berörd nämnd. Om nämnden inte anmäler ett misstänkt brott till åklagare skall revisorerna anmäla denna underlåtenhet till fullmäktige.

Nämndernas ansvar för den interna kontrollen i nämnderna föreslogs lagfästas. Detta skulle ske genom en ändring i 6 kap. 7 § KL, varav det skulle framgå att det är nämnderna själva som ansvarar för att den interna kontrollen som utförs inom nämnderna är tillräcklig. I propositionen hänvisades till en rapport från Justitiekanslern (JK), i vilken betydelsen av tydliga och ändamålsenliga kontrollsystem underströks och där vikten av den egna interna kontrollen inom nämnder och styrelser framhållits.

Överlämnande av årsredovisningarna till fullmäktige och revisorerna samt beslut i fråga om ansvarsfrihet skulle enligt förslaget tidigareläggas. I fråga om årsredovisningarna innebar förslaget en tidigareläggning till den 15 april i stället för den 1 juni året efter det år som redovisningen avser. Beträffande beslutet om ansvarsfrihet föreslogs en tidigareläggning med ett halvt år, från senast utgången av året som redovisningen avser till senast utgången av juni månad. I propositionen anfördes att kommuner och landsting på samma sätt som bl.a. stora börsnoterade företag borde kunna klara att färdigställa sina årsredovisningar under början av året.

Enligt förslaget i propositionen borde revisionsuppgiften preciseras i syfte att tydliggöra att den kommunala verksamheten skall revideras årligen. Förslaget innebar att revisorerna i den omfattning som följer av god revisionssed årligen skall granska all verksamhet som bedrivs inom nämndernas verksamhetsområde.

I propositionen föreslogs också ökade möjligheter till informationsutbyte mellan revisorer och lekmannarevisorer i kommunala företag och förtroendevalda revisorer i kommuner och landsting i syfte att möjliggöra en samordnad kommunal revision i en kommun eller ett landsting.

Lagändringarna föreslogs träda i kraft den 1 januari 2000.

Riksdagen tillstyrkte våren 1999 propositionens förslag (bet. 1998/99:KU30, rskr. 1998/99:210).

1.2 Utredningsuppdraget enligt direktiven

De direktiv (dir. 2000:30) som varit styrande för utredningsarbetet återges i sin helhet i bilaga 1. I den fortsatta framställningen återges den del av direktiven där utredarens uppgift beskrivs.

1.2.1 God ekonomisk hushållning

I denna del skall utredaren göra en översyn av kommunallagens bestämmelser om god ekonomisk hushållning och dess tillämpning. Utredaren skall överväga vilka tillvägagångssätt och instrument som kommuner och landsting använder för att öka långsiktigheten i den ekonomiska planeringen och nå en god ekonomisk hushållning. En viktig aspekt är enligt direktiven att kommun- och landstingsspecifika förutsättningar därvid måste beaktas, t.ex. när det gäller demografisk utveckling, riskexponering, skuldsättning samt behov av ny- och reinvesteringar. Utredaren skall vid behov föreslå förändringar i nuvarande bestämmelser. Utredaren skall enligt direktiven också överväga hur revisionen kan ges en mer aktiv roll för att kommunen eller landstinget uppfyller kraven på ekonomisk balans och för en god ekonomisk hushållning. Utredaren skall vidare lämna förslag till tydligare krav på ekonomisk och verksamhetsmässig planering, framför allt när det gäller den s.k. treårsplanen. Utredaren kan enligt direktiven även i övrigt lämna förslag till förändringar i reglerna för den kommunala budgeten som syftar till att främja en god ekonomisk hushållning.

1.2.2 Balanskravet

Utredaren skall enligt direktiven undersöka behovet av att ytterligare förtydliga och eventuellt modifiera balanskravet och begreppet synnerliga skäl utan att ge avkall på de intentioner som ligger bakom balanskravets tillkomst. Bl.a. skall konsekvenserna undersökas av att tillåta kommuner och landsting som medvetet har byggt upp ett avsevärt eget kapital att ett enskilt år göra avsteg från kravet på en budget i balans. Möjligheterna skall också undersökas om kommuner eller landsting som byggt upp reserver kan medges att på annan grund få ta dessa reserver i anspråk.

Utredaren skall överväga behovet av regler för en situation där en kommun eller ett landsting inte lever upp till kravet på en balanserad budget och ekonomi. Därvid skall särskilt övervägas om

vissa beslut av långtgående ekonomisk betydelse i sådana kommuner bör bli föremål för överprövning, t.ex. i form av ett underställningsförfarande. Även andra möjligheter bör prövas. Frågan om hur balanskravet bör tillämpas i de fall en kommun eller ett landsting har ett program för att genomföra en strukturförändring på några års sikt för att få sin ekonomi i balans bör övervägas. Erfarenheter i de övriga nordiska länderna på detta område bör studeras. Utredaren skall också analysera vilka ekonomiska effekter den s.k. blandade modellen för hanteringen av pensionsåtaganden har på längre sikt utifrån nu aktuella kalkylförutsättningar.

1.2.3 Försäljning av anläggningstillgångar

I denna del skall utredaren överväga om det finns behov av att tydliggöra hur kommunerna får använda försäljningsmedel som inbringats vid försäljning av anläggningstillgångar och vid behov utarbeta förslag till regler för detta.

1.2.4 Medelsförvaltning

Utredaren skall enligt direktiven i denna del följa och analysera utvecklingen av kommunernas och landstingens förvaltning av medel för pensionsåtaganden.

1.2.5 Uppföljning

Utredaren skall analysera kommunernas och landstingens arbete med uppföljning av ekonomi och verksamhet och därvid överväga behovet av regler för delårsrapportens beredning samt behovet av ytterligare förändringar.

1.2.6 Övrigt

Utredaren är fri att även lämna andra förslag till förändringar av 8 kap. i kommunallagen som främjar en god ekonomisk hushållning i kommun och landsting.

Utredaren skall samråda med utredningen Åtgärder för att stärka den medborgerliga insynen och deltagandet i den kommunala demokratin (dir. 1999:98), Kommundemokratikommittén.

Resultatet av arbetet skall redovisas senast den 31 oktober 2001.

1.3 Utredningens arbete

1.3.1 Studiebesök

Mindre delegationer inom utredningen har under hösten 2000 och våren 2001 gjort studiebesök i tre landsting (Region Skåne, landstinget i Värmland och landstinget i Västernorrland) och fyra kommuner (Gällivare, Göteborg, Jönköping och Sandviken). Inför studiebesöken hade utredningens kansli översänt listor med frågor som baserades på direktiven och med den inriktning som redovisas i kapitlen 4-7 under rubriken Direktiven i denna del och frågeställningar för utredningsarbetet. Studiebesöken genomfördes i form av samtal med kommunledningen (ledande politiker och tjänstemän) och dokumenterades i skriftliga rapporter.

Svaren på de frågor som lämnades från de berörda kommunerna och landstingen redovisas i kapitel 4-7 under rubriken Erfarenheter från studiebesöken.

Urvalet av kommuner och landsting gör inte anspråk på att vara representativt, och därför skall de svar som redovisas inte uppfattas som något annat än exempel på hur man vid tiden för besöken analyserade och bedömde kommunalekonomiska problem i några kommuner och landsting.

Vid studieresor till Helsingfors, Köpenhamn och Oslo hösten 2000 och våren 2001 har uppgifter om kommunerna och motsvarigheten till de svenska landstingen inhämtats vad gäller deras ekonomiska villkor, styrmedel etc. Därvid har delegationer från utredningen sammanträffat med representanter för ansvarigt departement samt för motsvarigheten till Svenska kommunförbundet och Landstingsförbundet.

1.3.2 Referensgrupp

En referensgrupp bestående av politiska företrädare och ledande tjänstemän i kommuner och landsting har biträtt utredaren i utredningsarbetet. Gruppen har haft nio medlemmar, av vilka fem representerat kommunerna och fyra landstingen. Vilka personer som ingått i referensgruppen framgår av missiviet till detta betänkande. Referensgruppen har varit samlad för överläggningar med utredaren, sakkunnig och experter vid tre tillfällen: i november 2000, mars 2001 och augusti 2001.

1.3.3 Samråd

Utredningen har i enlighet med vad som sägs i direktiven samrått med Kommundemokratikommittén (Ju 2000:03, dir. 1999:98). Samrådet ägde rum hösten 2000 i form av ett möte mellan utredningsmannen och Kommundemokratikommitténs ordförande i närvaro av respektive sekretariat.

Samråd har också skett med ordföranden i utredningen om fortsatt utveckling av en kommunal databas samt tvärsektoriell uppföljning och utvärdering av kommunal verksamhet (Fi 2000:08, dir. 2000:69).

1.3.4 Externa uppdrag

Utredningsmannen har uppdragit till KPA Pension AB att utföra vissa beräkningar av kommunernas och landstingens pensionsåtaganden på kort sikt (5 år) och lång sikt (40 år). Pensionsåtaganden och pensionskostnader har redovisats enligt såväl den blandade modellen som fullfonderingsmodellen. Även en prognos över utbetalningarna har redovisats. Resultatet av uppdraget har redovisats för utredningen fortlöpande under våren 2001. I kapitel 5 återges resultaten i huvuddrag.

Till Kommunforskning i Västsverige har uppdragits att utföra en vetenskaplig studie avseende kommuner med ekonomiska problem. Resultatet av uppdraget har redovisats i rapporten Fattiga och rika – ett institutionellt perspektiv på kommuners ekonomiska utveckling (Brorström och Siverbo (2001a)). Rapporten och dess resultat återges i huvuddrag i kapitel 8.

1.4 Betänkandets disposition

I *kapitel 1* ges en allmän bakgrund i form av dels en översikt över sådana beslut av statsmakterna under de senaste tio åren som haft betydelse för kommunernas och landstingens ekonomiska förvaltning m.m., dels direktiven för utredningen.

I *kapitel 2* redovisas översiktligt kommunsektorns ekonomi under perioden 1991–2000 med avseende på främst finansieringskällor, resultat och ställning samt koncernredovisning. I detta kapitel redovisas också prognoser fram till år 2004.

Förhållandena på det kommunalekonomiska området i Danmark, Finland och Norge är temat för *kapitel 3* som avslutas med

en sammanfattande jämförelse mellan Sverige och de nämnda länderna.

I *kapitel 4–7* redovisas på ett enhetligt sätt de centrala delarna av utredningsarbetet deskriptivt och analytiskt. I dessa kapitel behandlas begreppet god ekonomisk hushållning (kapitel 4), budgetbalanskravet (kapitel 5), förvaltningen av pensionsmedel (kapitel 6) och uppföljning av ekonomi och verksamhet (kapitel 7).

Kapitel 8, som har titeln Organisering och styrning av kommuner och landsting, är tänkt som en brygga mellan betänkandets deskriptiva/analytiska del och förslagsdelen. Bland annat görs ett försök att besvara frågan vad som kännetecknar problemkommuner respektive framgångsrika kommuner.

I *kapitel 9* redovisas utredningsmannens överväganden och förslag.

2 Kommunsektorns ekonomi 1991–2004

2.1 Vissa grundläggande villkor för kommunernas och landstingens ekonomiska handlande

2.1.1 Kommunallagens bestämmelser om god ekonomisk hushållning och kravet på budgetbalans

Det övergripande målet för den kommunala ekonomin anges i 8 kap. 1 § kommunallagen (KL) där det heter att kommuner och landsting skall ha en god ekonomisk hushållning i sin verksamhet. Innebörden i denna bestämmelse beskrivs och analyseras i kapitel 1 (förarbetena) och kapitel 4 (gällande regler m.m.).

En annan central bestämmelse för kommunernas och landstingens ekonomiska förvaltning är det krav på balans i budgetsammanhang som trädde i kraft den 1 januari 2000 (8 kap 4–5 §§ KL). Även dessa bestämmelser beskrivs mera utförligt på annan plats (kapitel 1 respektive kapitel 5).

2.1.2 Utjämningsystemet

Det kommunala utjämningsystemet räknas som ett av de viktigaste instrumenten som staten har till sitt förfogande för att omfördela resurser mellan kommuner respektive mellan landsting. Utgångspunkten är att alla kommuner och landsting genom utjämningen skall tillförsäkras likvärdiga ekonomiska förutsättningar för att driva sin verksamhet, oberoende av vilken nivå på service, effektivitet och avgifter som den enskilda kommunen eller det enskilda landstinget väljer. Genom en långtgående inkomstutjämning skall alla kommuner och landsting ha en skattekraft som

ungefär motsvarar genomsnittet för riket. Dessutom sker en utjämning av strukturellt betingade kostnadsskillnader mellan kommuner och landsting. Förändringarna i utjämningsystemet har närmare beskrivits i kapitel 1 i det föregående.

2.1.3 Finansieringsprincipen

Sedan 1993 tillämpas finansieringsprincipen mellan staten och den kommunala sektorn (prop. 1991/92, bet. FiU29, rskr. 345). Ett förtydligande av principen gjordes 1994 (prop. 1993/94:150, bet. FiU19, rskr. 442). Utgångspunkten är att kommuner och landsting inte skall ges nya eller utökade obligatoriska uppgifter utan att de samtidigt får möjlighet att finansiera dessa med annat än höjda skatter. Om ett statligt beslut omfattas av principen sker den ekonomiska regleringen genom att nivån på det generella statsbidraget förändras. I de fall uppgifterna förändras så att kostnaderna ökar höjs nivån på de generella statsbidragen och om kostnaderna minskar görs motsvarande minskning av statsbidragen.

2.2 Kommunsektorn och samhällsekonomin

2.2.1 Kommunsektorns andel av BNP

Kommunernas och landstingens sammanlagda andel av bruttonationalprodukten (BNP) har under 1990-talet förändrats mycket litet. Kommunsektorns andel vad gäller utgiftssidan har minskat från 25 % 1991 till ca 20 % år 2000. Konsumtionens andel har under motsvarande period varit oförändrad, ca 19 %. Sektorns andel i fråga om inkomsterna har också minskat svagt under den aktuella perioden, från 25 % 1991 till ca 20 % 1999. (Källor: skrivelse 1994/95:20, 1999/2000:102, 2000/01:102)

2.2.2 Kommunsektorns finanser

Utvecklingen av kommunsektorns inkomster och utgifter under perioden 1995–2000 framgår av tabell 2.1.

Tabell 2.1 Kommunsektorns finanser 1995-2000.
Miljarder kronor (löpande priser)

	1995	1996	1997	1998	1999	2000 ³
Inkomster	377,2	386,2	398,8	433,9	450,5	466,0
Skatter	262,7	287,2	292,7	299,5	316,0	337,5
Statsbidrag ¹	67,8	53,4	57,4	83,1	85,0	82,6
Övr. inkomster	46,7	45,6	48,7	51,2	49,5	45,9
Utgifter	378,1	391,3	408,4	437,8	453,4	463,7
Transfereringar	39,2	38,2	38,8	40,4	39,6	38,9
Konsumtionsutg.	303,4	320,7	332,4	363,2	380,7	389,4
<i>Volymförändring²</i>	<i>-0,1</i>	<i>0,0</i>	<i>0,5</i>	<i>7,1</i>	<i>1,3</i>	<i>1,4⁴</i>
Investeringar	25,9	23,1	28,9	25,2	25,6	27,9
Ränteutgifter	9,6	9,2	8,2	9,0	7,4	7,5
Finansiellt sparande	-0,9	-5,1	-9,6	-4,0	-2,9	2,3

¹ Statsbidragen redovisas netto efter avdrag för kommunernas och landstingens inbetalningar till det kommunala momssystemet samt exkl. det kommunala utjämningsystemet.

² Årlig procentuell förändring i fasta priser. Den kraftiga ökningen 1998 beror till största delen på att landstingen övertog betalningsansvaret för läkemedelssubventionerna detta år.

³ Fr.o.m. år 2000 ingår inte kyrkan i kommunsektorn.

⁴ Förändring exkl. kyrkan.

Källa: Konjunkturinstitutet

Som framgår av tabell 2.1 utgör skatter (inkomstskatt) den dominerande inkomstkällan. Skatteunderlaget för kommuner och landsting (beskattningsbar förvärvsinkomst) har under de senaste åren ökat förhållandevis kraftigt. Det gäller även om effekter av regeländringar som påverkar skatteunderlaget beaktas. Framför allt är det den positiva sysselsättningsutvecklingen som bidragit till detta.

2.2.3 Kommunsektorns konsumtion m.m.

De kommunala konsumtionsutgifterna redovisas i tabell 2.2.

Tabell 2.2 Kommunala konsumtionsutgifter 1995-2000
Miljarder kronor (fasta priser, referensår 2000)

	1995	1996	1997	1998	1999	2000 ¹
Löner	197,7	196,1	193,8	195,4	198,2	193,4
Kollektiva avgifter	70,8	70,1	69,2	69,8	70,8	69,0
Produktionsskatter	9,5	9,8	10,6	11,1	11,1	115,8
Produktionssubven.	4,3	3,6	3,7	4,1	4,3	3,0
Kapitalförslitning	21,9	21,5	21,9	22,5	22,8	22,4
Förbrukning	142,7	139,3	142,1	150,7	145,2	140,8
Bruttoproduktion	438,0	432,6	433,3	444,9	443,1	434,2
Försäljning	96,0	92,3	93,7	94,9	89,9	90,4
Direktkonsumtion	19,2	20,8	23,4	89,4	41,1	45,6
Konsumtionsutg.	361,5	361,5	363,3	389,2	394,3	389,4
<i>Proc. Förändring</i>	-0,1	0,0	0,5	7,1	1,3	-1,2 ²

¹ Fr.o.m. 2000 ingår inte kyrkan i kommunsektorn.

² Förändring exkl. kyrkan.

Källa: Konjunkturinstitutet

Förbrukning och försäljningsinkomster omfattar även interna transaktioner inom kommunsektorn, men dessa tar dock ut varandra. Det innebär att utvecklingen av bruttoproduktionen kan påverkas av förändringar av dessa interna transaktioner, men inte konsumtionsutgifternas utveckling.

Den kraftiga ökningen av konsumtionsutgifterna 1998 beror till största delen på att landstingen övertog betalningsansvaret för läkemedelssubventionerna detta år. Läkemedelssubventionerna räknas som s.k. direktkonsumtion. Samtidigt erhåller landstingen ett särskilt statsbidrag, motsvarande utgifterna för läkemedelssubventionerna. Exkluderas läkemedelssubventionerna är konsumtionsutgifterna i fasta priser tillbaka på ungefär samma nivå som i början av 1990-talet.

Den kommunala sektorn expanderade kraftigt under 1970- och 1980-talet. Under krisåren i början av 1990-talet förändrades utvecklingen. Sysselsättningen inom kommuner och landsting minskade mellan 1990 och 1997 med ca 180 000 personer eller ca 15 %. Antalet arbetade timmar föll dock endast ungefär hälften så mycket.

Nedgången i antal anställda och arbetade timmar beror bl.a. på bolagiseringar och att verksamhet som tidigare bedrevs i egen regi nu läggs ut på entreprenad. Skillnaden i nedgång mellan antalet anställda och antalet arbetade timmar förklaras av att deltidsarbetande ökade sin arbetstid samtidigt som sjukfrånvaro sjönk under denna period. Samtidigt som antalet arbetade timmar sjönk var den kommunala konsumtionen i stort sett oförändrad. Att antalet arbetade timmar sjönk vid oförändrad konsumtion beror på att kommuner i allt större utsträckning köper tjänster som de tidigare producerade i egen regi.

Under de sista åren av 1990-talet förbättrades de kommunala finanserna och den kommunala konsumtionen började återigen stiga.

År 2000 var den kommunala konsumtionsvolymen, exklusive läkemedel, nästan 5 % högre än 1990 års nivå och beräknas öka ytterligare med nära 5 % fram till 2004.

Ökningen av konsumtionsvolymen mellan 1997 och 2000 återspeglas inte en motsvarande ökning av antalet anställda eller antal arbetade timmar. Detta beror på fortsatta bolagiseringar samt att hela eller delar av verksamheter läggs ut på entreprenad. Antalet anställda steg mellan 1997 och 2000 i långsammare takt än antal arbetade timmar, trots att sjukfrånvaron åter ökade, vilket avspeglar en fortsatt förskjutning mot heltidsarbete.

Orsaken till att kommuner och landsting har tvingats att vara återhållsamma med utgifterna under 1990-talet är bl.a. den djupa lågkonjunkturen under åren 1991-93, vilket påverkade hela samhällsekonomin. BNP sjönk dessa år med sammanlagt ca 5 %. Den försämrade sysselsättningen påverkade de kommunala skatteintäkterna negativt samtidigt som socialbidragsutbetalningarna ökade. Staten var samtidigt tvungen att vidta åtgärder för att minska de stora underskotten i de statliga finanserna, åtgärder som påverkade kommuner och landsting. Statsbidragen sänktes 1993 med 7,5 miljarder kronor och låg under åren 1994-96 kvar på en i princip nominellt oförändrad nivå. Det kommunala skatteunderlaget har också reducerats till följd av bl.a. införandet av avdragsgilla egenavgifter och sänkta ersättningsnivåer i arbetslöshets- och sjukförsäkringar. Ökade totala ersättningar från arbetslöshetsförsäringen innebar samtidigt att kommuner och landsting till en del kompensades för effekterna på skatteunderlaget av den försämrade sysselsättningen. Till detta kan läggas att möjligheterna att höja kommunalskatten har varit begränsade under 1990-talet (se

avsnitt 2.2.4 (Källor: Skrivelse 1999/2000:102, prop. 2001/02:1, bilaga 2)

2.2.4 Kommunal- och landstingskatterna

Åren 1980–90 ökade den genomsnittliga kommunalskattesatsen (exklusive kyrkoskatten) med 1,92 kr per skattekrona (1,92 procentenheter). Under 1990-talet har staten vid flera tillfällen vidtagit åtgärder för att förhindra eller motverka kommunala skattehöjningar. Åren 1991–93 tillämpades ett skattestopp innebärande att kommuner och landsting enligt lag inte fick höja skatterna. År 1994 fick de kommuner och landsting som inte höjde skatten en särskild ekonomisk kompensation genom att ökade skatteinkomster till följd av sänkt grundavdrag inte drogs in till staten. År 1995 och 1996 vidtogs inga åtgärder för att motverka skattehöjningar. Under dessa två år ökade medelutdebiteringen med 0,56 procentenheter. Åren 1997–99 återinfördes sanktioner, denna gång i form av indragningar av statsbidragen för de kommuner och landsting som höjde skatten. Åtgärden tillämpades på fem kommuner år 1999.

Sammantaget ökade den genomsnittliga skattesatsen under åren 1990–2000 med 0,37 procentenheter. Mellan åren 1998 och 1999 sjönk den genomsnittliga skattesatsen från 30,46 till 30,29 procent. År 2000 har den genomsnittliga skattesatsen ökat till 30,38 procent, varav kommuner 20,57 procent och landsting 9,82. Huvuddelen av höjningen förklaras av höjda landstingskatter. Vissa kommuner har höjt skatten, men andra åter har sänkt. Den genomsnittliga skattesatsen (kommunal- och landstingskatt) har 2001 ökat till 30,53 %.

2.3 Finansieringskällor

I tabell 2.3 och 2.4 redovisas fördelningen mellan kommunernas och landstingens huvudsakliga inkomstkällor för perioden 1997–2000 resp. 1996–1999.

Tabell 2.3 Kommunernas finansieringskällor 1997-2000
Procentuell andel.

	1997	1998	1999	2000
Skatteintäkter	59	59	58	61
Generella statsbidrag	11	13	13	11
Taxor och avgifter	9	9	8	8
Spec.dest. statsbidrag	4	4	4	3
Övrigt	17	15	17	17
Summa	100	100	100	100

Källor: Statistiska centralbyrån, Den offentliga sektorns finanser

Tabell 2.4 Landstingens finansieringskällor 1996-1999
Procentuell andel

	1996	1997	1998	1999
Skatteintäkter	73	74	64	66
Generella statsbidrag	4	5	7	7
Försäljningsmedel	11	11	11	9
Patientavgifter	4	4	3	3
Spec.dest. statsbidrag (inkl. läkemedelsförmån)	5	4	14	13
Övrigt	3	2	1	2
Summa	100	100	100	100

Anm. Betalningsansvaret för läkemedelsförmånen överfördes 1998 till landstingen, vilket påverkar andelarna.

Källa: Statistiska centralbyrån, Den offentliga sektorns finanser

2.4 Ekonomiskt resultat och ställning 1991-2000

2.4.1 Kommunerna

I tabell 2.5 redovisas kommunernas resultaträkning för åren 1991-2000.

Tabell 2.5 Kommunernas resultaträkning åren 1991–2000
Miljarder kronor

	1991	1996	1997	1998	1999	2000 ²
Verksamhetens						
intäkter	114,5	75,6	74,8	76,7	77,7	78,3
Verksamh. kostn.	-234,1	-296,5	-303,8	-316,7	-318,8	-338,9
Därav pensionsut- bet. individ. del ¹	-	-5,6	-6,1	-4,8	-5,2	-4,4
Avskrivningar	-11	-10,2	-10,7	-11,4	-12,6	-12,9
Verksamh. netto-						
kostnader	-130,6	-231,0	-239,7	-251,4	-253,7	-263,4
Skatteintäkter	126,8	192,0	192,2	202,0	207,8	226,0
Gen. Statsbidrag	5,0	32,7	37,4	46,2	43,1	41,3
Fin. Intäkter	3,9	8,7	8,4	9,5	8,0	8,8
Fin. Kostnader	- 8,2	-8,9	-8,1	-9,1	-7,7	-7,5
Resultat efter						
skatteintäkter och						
finansnetto	- 3,1	-6,5	-4,9	-2,8	-2,5	5,2
Extraord. intäkter	6,6	10,8	9,3	4,5	12,9	7,4
Extraord. kostn.	- 7,5	-1,8	-1,5	-2,1	-7,6	-3,9
Årets resultat (för-						
ändr. av eget kapital)	-4,0	2,5	2,9	-0,5	2,8	8,7

¹ Redovisning av pensionsskulden förändrades fr.o.m. 1998 då den blandade modellen började användas. 1994-1996 redovisades pensionsskulden exkl. lärare, 1997 inkl. lärare.

² 2000 års skatteintäkter har periodiserats enligt nya redovisningsprinciper.

Källa: Statistiska centralbyrån

Årets resultat har varierat åren 1995–1999 men sammantaget varit positivt. Under varje enskilt år under perioden har de extraordinära posterna sammantaget bidragit till att förbättra resultatet, som annars hade varit negativt. Extraordinära kostnader och intäkter utgör storleksmässigt betydande poster i ett mindre antal kommuner. Exempel på en extraordinär intäkt är en reavinst vid försäljning av ett kommunägt företag.

Från och med räkenskapsåret 1998 upprättar kommuner och landsting sin redovisning enligt lagen (1997:614) om kommunal redovisning. Detta innebär bland annat att resultaträkningen skall

ställas upp på ett delvis annat sätt än tidigare, vilket i viss mån försvårar jämförelser med tidigare år. I tabell 2.5 är data för 1996 uppställda enligt de principer som gäller från 1998. Uppgifterna för 2000 bygger på resultat från 271 kommuner.

Årets resultat 2000 uppgår till 8,7 miljarder kronor, en ökning med 5,9 miljarder kronor jämfört med 1999. För första gången under perioden är resultatet positivt även avseende exklusive extraordinära poster.

Totalt 106 av landets 289 kommuner (37 %) redovisade ett positivt årets resultat 1999, vilket är färre än 1998 då motsvarande siffra var 123. För 2000 är det 179 kommuner (62 %) som redovisar ett positivt eller nollresultat, vilket är betydligt fler än föregående år.

Det ekonomiska resultatet för enskilda kommuner varierar dock kraftigt. En analys av skillnaderna mellan kommungrupper (storstäder, förortskommuner, större städer, medelstora städer, industrikommuner, landsbygdskommuner, glesbygdskommuner, övriga större och mindre kommuner) visar att medelstora städer, förortskommuner och industrikommuner redovisade sammantaget ett positivt årets resultat 1999 till skillnad från övriga kommungrupper. Det finns en tendens att kommuner med mindre befolkning har ett sämre resultat än större kommuner. Det finns också en tendens att kommuner med högre skattesats har sämre resultat än kommuner med lägre skattesats.

110 kommuner (38 % av samtliga) uppvisar ett negativt resultat 2000. Deras sammanlagda resultat uppgår till -2 248,5 miljoner kronor. Resultatet per invånare varierar mellan -11 867 kronor (Laxå) och -4 kronor (Stockholm). Mediankommunen (Högsby/-Valdemarsvik) har ett negativt resultat på ca 5 miljoner kronor och ett negativt resultat per invånare på ca 700 kr. Kommunerna i kvartilen med sämst resultat per invånare (27 kommuner) svarar för två tredjedelar av det totala negativa resultatet. De 55 kommuner som tillsammans utgör den övre, sämre halvan av kommuner med ett negativt resultat svarar tillsammans för 84 % av det totala negativa resultatet. Den helt dominerande delen av kommunerna i kvartilen med sämst resultat per invånare har avtal med staten om särskild ekonomisk hjälp genom Kommundelagationen och/eller Bostadsdelegationen. Detta är också fallet med en stor del av kommunerna i den andra, näst sämsta kvartilen. 40 kommuner har ett negativt resultat på 1 075 kronor eller mer per invånare,

medan 70 kommuner finns inom intervallet -4 till -987 kronor per invånare. Resultaten redovisas i detalj i bilaga 2.

2.4.2 Landstingen

I tabell 2.6 redovisas landstingens resultaträkning för åren 1991-2000.

Tabell 2.6 Landstingens resultaträkning åren 1991-2000
Miljarder kronor

	1991	1996	1997	1998	1999	2000 ²
Verks. intäkter	18,9	23,2	22,5	38,0	38,9	40,9
Verks. kostn.	-123,4	-115,1	-116,1	-136,6	-150,2	-158,6
<i>Förändr. av pensionsavsättning¹</i>		-3,6	-3,0	-2,6	-2,4	0,4
Avskrivningar	-	-4,4	-4,4	-4,7	-4,8	-5,0
Verks. nettkostn.	-104,5	-96,3	-98,0	-103,2	-116,2	-122,6
Skatteintäkter	94,3	85,7	86,3	89,0	99,4	107,8
Gen. Statsbidrag	16,1	5,8	6,8	8,6	11,1	10,8
Fin. Intäkter	-	1,7	1,3	1,4	1,4	1,2
Fin. Kostnader	-	-0,4	-0,4	-0,8	-0,8	-1,0
Resultat efter skatteint. & finansnetto	5,0	-3,5	-4,0	-5,1	-5,1	-3,8
Extraord. intäkt.	-	0,1	0,1	0,1	0,1	0,0
Extraord. kostn.	-	0,3	-0,1	-1,0	-0,4	-0,1
Årets resultat (förändring av eget kapital)	-0,5	-3,7	-4,0	-6,2	-5,4	-3,8

¹ Redovisningen av pensionsskulden förändrades fr.o.m. 1998 då den blandade modellen började användas. 1994-1996 redovisades pensionsskulden exkl. lärare, 1997 inkl. lärare. Fr.o.m. 1999 ingår landstingsdelarna för kommunerna Malmö och Göteborg i landstingssektorn.

² 2000 års skatteintäkter har periodiserats enligt nya redovisningsprinciper.

Källor: Statistiska centralbyrån, Landstingsförbundet

Årets resultat för landstingen sammantaget har försämrats under perioden 1997-98 och förbättrades marginellt 1999. För 2000 redovisar landstingen ett förbättrat resultat jämfört med 1999. Det

finns en stor spridning vad gäller resultatet mellan landstingen. Sex landsting redovisar ett positivt resultat 2000. Ett landsting med negativt resultat ligger mycket nära ett nollresultat. Ett landsting med negativt resultat skulle få positivt resultat om man exkluderar en reaförlust. Det är dock flera landsting som fortfarande redovisar stora underskott. Extraordinära poster påverkar resultatet marginellt. 14 landsting uppvisar negativa resultat, där de tre största landstingen svarar för ett sammanlagt negativt resultat på 3 369 miljoner kronor, vilket utgör 87 % av det totala negativa resultatet. Stockholms läns landsting uppvisar det största negativa resultatet på nära 2 miljarder kronor, Västra Götaland ligger på drygt 1 miljard kronor i negativt resultat och Skåne har ett negativt resultat på drygt 400 miljoner kronor. Även andra landsting, Värmlands, Norrbottens, Dalarnas, Jämtlands, Kalmar och Örebro läns landsting, har underskott som är större än Skånes. Resultatet per invånare varierar mellan -3 kronor (Sörmland) och -1 046 kronor (Stockholm). Fyra landsting (Värmland, Norrbotten, Dalarna och Västernorrland) med ett negativt resultat får särskilt statlig stöd via Kommundlegationen. Två landsting, Skåne och Kalmar, har sökt men fått avslag på sina ansökningar till Kommundlegationen. En detaljerad redovisning av landsting med negativt resultat 2000 återfinns i bilaga 2.

För 1998 gäller, som framgått ovan, en annan uppställning av resultaträkningen och andra principer för redovisningen av pensionsförpliktelser, vilket påverkar jämförelser med tidigare år.

2.4.3 Utvecklingen av soliditeten

Kommunernas och landstingens ekonomiska ställning kan utläsas i balansräkningen. Ett mått hämtat därifrån är soliditeten som visar hur stor del av tillgångarna som finansieras med egna medel. Beräkningen och redovisningen av pensionsskulden har förändrats inför verksamhetsåret 1998. Det har bl.a. påverkat det egna kapitalet och soliditeten. Utfallet efter 1998 är därför endast delvis jämförbart med tidigare år. Skillnaden i soliditet mellan koncern- och kommunnivå för kommunerna går dock fortfarande att jämföra. Soliditeten ökade med 7 procentenheter mellan åren 1995 och 1999. År 1999 uppgick koncernernas soliditet till 36 % vilket var 18 procentenheter lägre än kommunernas. Motsvarande siffror för 2000 är 39 % för koncernen och 54 % för kommunen. Det är alltså betydligt vanligare att koncernernas tillgångar är lånefinansierade.

Soliditeten ligger på en hög och relativt stabil nivå för kommuner och landsting. Landstingen avviker något från den stabila trenden. Landstingens soliditet sjönk från 45,4 % år 1999 till 40,4 % år 2000. När man tar hänsyn till pensionskulder, blir den finansiella ställningen betydligt sämre, särskilt för landstingen men även för kommunerna. Av kommunerna var det år 2000 ett drygt hundratal som uppvisade en negativ soliditet om pensionsåtaganden före 1998 inkluderas. För landstingen ger motsvarande beräkning till resultat att alla utom två hade en negativ soliditet år 2000. Skillnaden mellan enskilda kommuner och enskilda landsting är betydande.

2.5 Koncernredovisning

Årsredovisningen i kommuner och landsting skall enligt lagen (1997:614) om kommunal redovisning också omfatta sådan kommunal verksamhet som bedrivs i företagsform. Syftet är att få en bättre bild av kommunens eller landstingets totala ekonomiska åtaganden. Enligt den kommunala redovisningslagen skall den sammanställda redovisningen omfatta hela kommunens verksamhet, dvs. även verksamhet i företag där kommunen har ett betydande inflytande. Ett sådant inflytande finns om kommunen har 20 % eller mer av rösterna i ett företag. I resultaträkningen ingår lika stora andelar av företagets intäkter och kostnader som svarar mot kommunernas eller landstingens ägarandelar med eliminering av koncerninterna mellanhavanden. Antalet kommuner som sammanställer koncernredovisningar har ökat snabbt och omfattar i princip alla kommuner. I tabell 2.7 redovisas kommunkoncernens respektive kommunernas resultaträkningar för år 2000.

Tabell 2.7 De kommunala koncernernas resultaträkning år 2000
Miljarder kronor

	Koncern	Kommun
Verksamhetens intäkter	156,5	78,3
Verksamhetens kostnader	-375,0	-328,9
Avskrivningar	-23,8	-12,9
Verksamhetens nettokostnader	-242,3	-263,4
Skatteintäkter	226,0	226,0
Generella statsbidrag	41,3	41,3
Finansiella intäkter	5,1	8,8
Finansiella kostnader	-18,4	-7,5
Resultat före extraordinära poster	11,6	5,2
Extraordinära intäkter	8,6	7,4
Extraordinära kostnader	-6,5	-3,9
Skattekostnader (bolagsskatt)	-1,7	-
Årets resultat	12,0	8,7
<i>Exkl. extraordinära poster</i>	<i>9,9</i>	<i>5,2</i>

Källa: Statistiska centralbyrån

Årets resultat för den samlade kommunala verksamheten ("kommunkoncernen") uppgick år 2000 till 12 miljarder kronor. Detta är en förbättring med drygt 10 miljarder kronor jämfört med 1999, då resultatet var 1,3 miljarder kronor.

Resultatet före extraordinära poster har förbättrats med ca 8 miljarder kronor. Årets resultat för de kommunala koncernerna har i regel varit positivt under senare delen av 1990-talet, med undantag för året 1996 då ett underskott redovisades med 0,6 miljarder kronor.

Av koncernredovisningen går att utläsa att företagen i jämförelse med kommunen redovisar verksamhetsintäkter som överstiger verksamhetskostnaderna. Företagen har däremot inga skatteintäkter. Jämfört med kommunerna svarar företagen för den absolut övervägande delen av de finansiella kostnaderna i koncernen.

Kommunkoncernernas resultat före extraordinära poster uppgick till 11,6 miljarder kronor 2000. Det är 6,4 miljarder kronor bättre än kommunerna. Årets resultat är 3,3 miljarder kronor bättre i kommunkoncernerna.

För landstingens del finns uppgifter för år 2000 om koncernen för 11 landsting. 9 av dessa uppvisade ett negativt resultat. De tre största landstingen hade som väntat de största underskotten vad gäller koncernen, totalt 3 180 miljoner kronor. Nettoresultatet för de 11 landstingen avseende koncernen var -3 377 miljoner kronor. (Källa: Landstingsförbundet)

2.6 Prognoser för åren 2001-2004

2.6.1 Budgetpropositionen för 2002

Enligt budgetpropositionen för 2002 (prop. 2001/02:1, bilaga 2) utvecklas statsbidrag och skatteinkomster positivt under perioden fram till 2004 vilket skapar utrymme för en fortsatt ökning av de kommunala konsumtionsutgifterna. Bedömningen av den kommunala konsumtionsutvecklingen är gjord med beaktande av budgetbalanskravet. Kommunsektorn som helhet bedöms uppfylla balanskravet samtliga år under prognosperioden.

Kommunsektorns konsumtionsutgifter ökade i volym med 1,5 % år 2000 enligt nationalräkenskaperna. Det finansiella sparandet uppgick till drygt 2 miljarder kronor vilket för år 2000 bedöms som tillräckligt för att uppfylla balanskravet. Enskilda kommuner och landsting har fortfarande problem att balansera sin ekonomi och ett antal av dessa kommer sannolikt att redovisa negativa resultat även innevarande år.

Sysselsättningen i ekonomin som helhet fortsätter enligt budgetpropositionen att stiga framöver vilket påverkar kommunernas skattebas positivt. Inkomsterna väntas öka starkt, framför allt under innevarande och nästa år. Den särskilt starka ökningen 2001 och 2002 beror till viss del på stora slutavräkningar från tidigare år. Den genomsnittliga skattesatsen för kommuner och landsting 2001 uppgick till 30,53 % och antas i prognosen ligga kvar på samma nivå till och med 2004.

Skatteinkomsterna bedöms öka med 75 miljarder kronor mellan 2000 och 2004. Ökningen av skatteinkomsterna påverkas av regeländringar som förändrar den kommunala skattebasen, t.ex. kompensationen för de allmänna pensionsavgifterna och avskaffandet av det särskilda grundavdraget för pensionärer, vilka båda höjer skatteunderlaget. I dessa fall regleras det generella statsbidraget i motsvarande grad, dvs. kommunernas finanser påverkas inte.

Statsbidraget till kommunerna höjs i flera steg under slutet av 1990-talet och ytterligare höjningar av statsbidraget genomförs under prognosåren. År 2001 uppgår statsbidraget, enligt nationalräkenskapernas definition, till 84 miljarder kronor, vilket är drygt 30 miljarder kronor högre än 1996. Justeringar för förändringar i den kommunala skattebasen är ej beaktade. Minskningen av statsbidraget 2003 beror på att det särskilda grundavdraget för pensionärer tas bort och ersätts av en beskattad garantipension. Statsbidraget reduceras med ett belopp som motsvarar ökningen av kommunernas skatteintäkter.

Ett antal reformer påverkar skatteunderlaget med justeringar av statsbidraget som följd. Utvecklingen av skatter och statsbidrag bör därför även studeras sammantaget. Skatter och statsbidrag stiger enligt budgetpropositionen sammanlagt med 74 miljarder kronor mellan 2000 och 2004.

Den kommunala skattekvoten, det vill säga skatter och statsbidrag i förhållande till BNP, är relativt oförändrad under perioden. Höga slutavräkningar höjer tillfälligt skattekvoten 2001 och 2002. År 2003 faller den åter tillbaka och väntas 2004 ligga på ungefär samma nivå som år 2000.

2.6.2 Svenska Kommunförbundets bedömning

I rapporten Kommunernas ekonomiska läge oktober 2001 bedömer förbundet utvecklingen av kommunernas ekonomiska situation som oroande. Enligt rapporten blir kommunernas ekonomiska förutsättningar starkt försämrade fr.o.m. år 2002, beroende på bl.a. försämrade skatteintäkter, starkare expansion av verksamheterna som en följd av demografi och reformer, högre kostnadsutveckling på grund av löne- och prisökningar samt urholkning av statsbidragens reala värde.

Av rapporten framgår också att två kommuner av tre bedömer att man kommer att klara kravet på balans i ekonomin avseende år 2001. Var tredje kommun rapporterar att man har svårigheter att få ekonomin att gå ihop. Orsaken till detta uppges till den helt dominerande delen vara ökade behov, ökade löner och volymökningar. Ett år tidigare var bedömningarna mera optimistiska. Då trodde drygt 80 % av kommunerna att man skulle klara balanskravet. När det gäller år 2002 är bilden något mera positiv. Drygt 75 % av kommunerna bedömer enligt rapporten att man kommer att klara balanskravet detta år. I likhet med föregående år uppges en

större andel av de mindre kommunerna att man inte kommer att klara balanskravet jämfört med de större kommunerna.

Kommunernas skatteunderlag exklusive regelförändringar beräknas öka med 4,8 % för 2001 och därefter med i genomsnitt ca 4,4 % per år fram till år 2004. 13 kommuner, däribland Stockholm och Göteborg, planerar inför 2002 att sänka skattesatsen, vilket gör att medelskattesatsen sjunker med 6 öre till 20,51. Denna nivå beräknas gälla även för åren 2003 och 2004. Kommunernas intäkter beräknas perioden 2000–2004 öka med 57 miljarder kronor, men kostnaderna beräknas öka snabbare än intäkterna. Kostnadsökningen beräknas uppgå till 60 miljarder kronor under motsvarande period. Kommunernas samlade resultat före extraordinära poster, som år 2000 och 2001 uppgår till ca 5 miljarder kronor, beräknas försämrats åren 2002 och 2003 med 5 respektive 3 miljarder kronor. År 2004 utvecklas enligt rapporten kostnader och intäkter i samma takt. Kostnadsökningarna har beräknats med beaktande av beslutade reformer för perioden samt med en framskrivning av den service- och verksamhetsnivå som gällde år 2000. Kommunernas förmåga att rationalisera eller minska sina verksamheter har således inte beaktats i dessa kalkyler.

2.6.3 Landstingsförbundets bedömning

Enligt rapporten Landstingens ekonomi maj 2001 väntas en förbättring av resultatet under 2001 till följd av en god ökning av skatteunderlaget och beslutade skattehöjningar. Till viss del är dock den väntade resultatförbättringen av tillfällig karaktär. 2002 väntas resultatet åter försämrats och underskottet för landstingen sammantaget beräknas därefter öka till ca 2,5 miljarder kronor 2004. Det framhålls i rapporten att det finns en risk för att landstingens ekonomi kan få en svagare utveckling, om konjunkturen utvecklas svagare än väntat, om lönerna för de landstingsanställda ökar snabbare än för övriga grupper på arbetsmarknaden och om kostnaderna för läkemedelsförmånen ökar snabbare än de fastställda statsbidragen 2002–04. Om balans skall uppnås till 2004, får kostnaderna öka med högst 0,5 % per år i fasta priser, men enligt Landstingsförbundets prognos kommer ökningen att bli ca 1 % per år. 10 landsting har enligt rapporten goda förutsättningar att uppnå balans 2001 medan 7 landsting behöver minska kostnaderna med 2 % eller mer i fasta priser för att uppnå balans. Resterande 3 landsting kan klara ett nollresultat med oförändrad kostnadsnivå. Många

landsting har en fortsatt pressad ekonomi och det kan enligt Landstingsförbundet komma att dröja ett antal år innan samtliga landsting har uppnått balans.

Landstingsförbundet beräknar i sin senaste bedömning av skatteunderlagets utveckling åren 2000–2004 med att underlaget för 2000 ökar med 6,7 % och för 2001 med 5,8 %. För åren 2002–04 bedöms skatteunderlaget öka med 5,6 % i genomsnitt med en markant topp 2003 (7,7 %). (EkonomiNytt13/01)

2.6.4 Kommunernas och landstingens egna bedömningar

En enkät genomfördes i december 2000 av Finansdepartementet. Enligt enkäten räknade 90 % (261 kommuner) av kommunerna med ett positivt eller nollresultat år 2001. Fram till 2003 räknade ytterligare ett tiotal kommuner med att nå dit. 32 kommuner avsåg i december 2000 att åberopa synnerliga skäl i bokslutet för 2000, eventuellt också ytterligare 36 kommuner.

För landstingens del var prognosen beträffande budgetbalans sämre än för kommunerna. Endast 7 av 20 landsting trodde sig uppnå minst nollresultat 2000. Dubbelt så många räknade med att uppnå ett sådant resultat 2001. För 2002 och 2003 räknade 18 landsting med att ett noll- eller positivt resultat.

3 Förhållandena i Danmark, Finland och Norge

3.1 Inledning

De nordiska länderna uppvisar stora likheter när det gäller den offentliga sektorns uppbyggnad och organisation. Bakgrunden till dessa likheter står att finna i vår historiska, kulturella och språkliga gemenskap. Det finns också en tradition av omfattande utbyte och umgänge mellan de nordiska länderna som sannolikt har bidragit till att likartade system formats. Särskilt utmärkande för de nordiska länderna är den kommunala förvaltningens organisation och ställning. Merparten av de gemensamt finansierade uppgifterna hanteras av kommunala eller regionala självstyrelseorgan i samtliga nordiska länder.

Den ekonomiska utvecklingen har också varit i stort sett likartad i de nordiska länderna under långa perioder, vilket har medfört att den offentliga förvaltningen i dessa länder har ställts inför i stort sett samma problem. Mot denna bakgrund finns det anledning att studera hur dessa problem hanteras i de enskilda länderna.

Naturligtvis finns det också skillnader i den offentliga organisationen, dess förutsättningar och regelverk. Graden av statlig styrning och kontroll varierar och därmed utrymmet för den kommunala självstyrelsen. Lagstiftningen som styr den ekonomiska förvaltningen är förvisso till stora delar likartad i sin konstruktion men även i detta avseende finns det avgörande skillnader. Olikheterna har dock också varit ett motiv för att studera grannländernas hantering av de kommunalekonomiska frågor som utredningen har att utreda. I syfte att finna nya infallsvinklar i utredningsarbetet har utredningen genomfört studieresor till Danmark, Norge och Finland och sammanträffat med representanter för respektive lands ansvariga departement och motsvarigheterna

till Svenska Kommunförbundet och Landstingsförbundet. I det följande redogörs för respektive lands regelverk för den ekonomiska förvaltningen i kommunsektorn samt för utvecklingen inom kommuner och motsvarigheterna till de svenska landstingen.

3.2 Danmark

3.2.1 Kommunal organisation

De danska kommunerna och amtskommunerna skiljer sig organisatoriskt från de övriga nordiska länderna. De leds av ett fullmäktige som är betydligt mindre, 15–21 ledamöter, och ordföranden, borgmästaren, är också ansvarig för den administrativa ledningen. Borgmästaren är dessutom ordförande i motsvarigheten till kommunstyrelsen, økonomiudvalget. Dessa faktorer bidrar sannolikt till att också de problem som är förknippade med ledning och styrning har en annan karaktär i den danska kommunsektorn.

Det är uppenbart att den kommunala självstyrelsen inte är av samma omfattning i Danmark som i Sverige. Regeringen och folketinget har ett betydande inflytande och regleringen av den kommunala sektorn är omfattande, även om många uppgifter har flyttats över till kommunerna under den senaste tjugoårsperioden. I Danmark finns en lång tradition av budgetsamarbete mellan kommunerna/amtskommunerna och regeringen, som har sin bakgrund i synsättet att den kommunala ekonomin är av sådan omfattning att den måste inordnas i den samlade ekonomiska politik som fastställs av regering/folketing. Samarbetet har med åren ändrat karaktär från mer tvingande ingrepp till avtal som bygger på frivilliga förhandlingar. I avtalen slår man fast målen och ramarna för framför allt den ekonomiska utvecklingen. I avtalet för år 2000 begränsades den kommunala utgiftsökningen till 1% och de områden som prioriteras är barnomsorg och skola. I avtalen kommer man också överens om nivån på den kompensation som betalas ut till kommunerna för kostnadskrävande ny lagstiftning och om de generella förutsättningarna för kommunernas budgetarbete, bl.a. utvecklingen av skatteunderlaget. Avtalsperioderna är numera förlängda från ett till fyra år. I realiteten sker dock en omförhandling årligen och avtalen följs också upp kvartalsvis.

3.2.2 Ekonomisk utveckling

Utvecklingen i den danska statens ekonomi kan sägas ligga ett par år före den svenska. Danmarks ekonomi gick in i en djup svacka innan den svenska krisen inträffade under första delen av 1990-talet och återhämtningen kom också tidigare. Sedan 1993 har utvecklingen varit positiv. Från detta år har ett underskott i den offentliga ekonomin på ca 50 miljarder kronor vänts till ett överskott på ca 30 miljarder kronor. De huvudsakliga förklaringarna till den gynnsamma utvecklingen är dels den avsevärt förbättrade situationen på arbetsmarknaden, dels lägre ränteutgifter till följd av en minskande statsskuld och ett lägre ränteläge. Den danska regeringen har dock valt att inte använda de stigande överskotten till att sänka skatterna i någon större omfattning, vilket grundar sig på insikten att man inom en inte avlägsen framtid kommer att få kraftigt stigande kostnader till följd av den demografiska utvecklingen.

Den offentliga sektorns utveckling i Danmark uppvisar i övrigt stora likheter med den svenska. Efter en kraftig expansion fram till några år in på 1980-talet skedde en utplaning och stagnation (i Sverige några år senare). I början av 1970-talet utgjorde de offentligt anställda ca 17 % av den samlade arbetskraften. Fram till 1983 ökade andelen till ca 30 % och den nivån har i stort sett varit konstant sedan dess.

Den kommunala utvecklingen har följt samma kurva med en kraftig ekonomisk tillväxt sedan mitten av 1960-talet fram till 1980-talet. Sedan den stora kommunreformen 1970, då antalet kommuner minskade från 1 365 till 375, har en lång rad uppgifter förts över till kommuner och amtskommuner. De kommunala nettoutgifternas andel av BNP ligger idag på ca 9,5 % (exkl. Köpenhamn och Fredriksberg). I absoluta tal har utgifterna ökat med ca 8 % åren 1996–98 men deras andel av BNP har sjunkit med drygt en procentenhet under samma period. De stigande utgifterna beror i första hand på ett ökat socialbidragsbehov och ökade bostadsbidrag. Samtidigt har stora besparingar gjorts i den kommunala servicen, bl.a. på skolområdet.

Den danska kommunsektorn saknar i princip de balansproblem som finns i de svenska kommunerna och man har inte heller några utpräglade regionala skillnader liknande de svenska. Det övergripande problemet är en skattspiralspiral som lett till att den kommunala utdebiteringen (inkl. amtskommunerna) ökat från 28,5 % till 32,5

% under 1990-talet. Det finns en medvetenhet i både regeringen och i de kommunala förbunden om att denna utveckling inte kan fortsätta men några konkreta lösningar har inte presenterats. I kommuner och amtskommunerna finns en uppfattning att det är folketinget som driver upp kostnaderna i kommunsektorn genom nya beslut om tillkommande uppgifter och åtaganden och man vänder sig också mot folketingets ovilja att pröva andra finansieringsformer än skatt. Det finns ett starkt traditionellt motstånd mot t.ex. avgifter i folketinget.

Skatteuttaget är, som nämnts ovan, 20,6 % i kommunerna igenomsnitt. I amtskommuner och kommuner sammantaget ligger den genomsnittliga nivån på 32,5 %. Inför 2001 aviserades en höjning på 0,1 %, till 20,7 %. 2001 har 150 kommuner samma skattesats som föregående år, 121 kommuner har höjt skatten och 2 kommuner har sänkt. Höjningen var väntad mot bakgrund av att många kommuner har haft problem med budgetprocessen och det faktum att många av de förutsättningar som angavs i det ekonomiska avtalet mellan regeringen och Kommunernes Landsforening har förändrats.

3.2.3 God ekonomisk hushållning

Som nämnts ovan är den danska kommunsektorns ekonomi i princip i balans. De problem man står inför är den ständigt stigande utdebiteringen och den demografiska utvecklingen med en ökande andel äldre och relativt sett allt färre i produktiv ålder. Vad gäller den långsiktiga planeringen och beredskapen inför framtiden finns en medvetenhet om problemen men konkreta åtgärder har inte vidtagits i någon omfattning. Det förs dock en diskussion om ökande samverkan mellan kommuner och mellan kommuner och amtskommuner för att öka effektiviteten. Kommuner och amtskommuner tillämpar fyraårsplanering men fokus ligger på det första året och de övriga tre åren är inte bindande och ges inte samma uppmärksamhet. Enligt den danska kommunallagen – Lov om kommunernes styrelse – skall den kommunala budgeten behandlas i kommunalbestyrelsen (fullmäktige) två gånger med tre veckors mellanrum.

Frågan om granskning av strävandena efter god ekonomisk hushållning och revisionens roll i denna granskning har inte samma aktualitet i Danmark som i Sverige. Den statliga granskningen gör att systemet i sig kan sägas vara självgranskande. Revisionen har

dock en roll när det gäller kontroll av hur kassakreditregler och andra låneregler efterföljs. Någon förtroendemannarevision finns inte i Danmark.

3.2.4 Balanskrav

En dansk motsvarighet till balanskravet kan sägas vara en kombination av olika regler. Kommunerna har mycket restriktiva regler vad gäller upptagande av lån. Bortsett från tekniska anläggningar som gas, värme, avlopp och el får kommunerna inte ta upp lån utan Inrikesministeriets godkännande. Huvudprincipen är att investeringar skall skattefinansieras omgående. Ytterligare en regel är att kassakredit får användas om den kompenseras med positiv likviditet under andra perioder, dvs. att tillfällig underbalansering godtas om genomsnittet är positivt under budgetperioden.

Den danska lagstiftningen har en sanktionsmöjlighet mot kommuner som hamnar i allvarlig obalans. Inrikesministeriet kan sätta en kommun "under administration". Det är en ovanlig åtgärd som tillgrips någon gång per år och det handlar företrädesvis om små kommuner. Undantaget är Köpenhamn som under en period på 1990-talet ställdes under statlig administration. I praktiken är det en stödåtgärd som delvis kan jämföras med insatserna från Kommundelelegationen i Sverige. Uteslutande vidtas administrationen i samförstånd mellan staten och den aktuella kommunen varför möjligheter till överklagande kan anses överflödiga. Några legala möjligheter till prövning finns dock inte. Åtgärden innebär bl.a. att kommunen får lov att låna enbart under förutsättning att utgifterna inte ökar under de kommande tre åren, att ingen nyanställning av personal görs, att skatten inte höjs eller att den följer en fastställd plan, att kommunen bygger upp likviditet enligt en fastställd tre-årig plan. Dessutom skall kommunen kvartalsvis inrapportera utvecklingen till inrikesministeriet.

3.2.5 Försäljning av anläggningstillgångar

I Danmark saknas regler som begränsar möjligheterna att använda intäkter från försäljningstillgångar i driften. I de fall det är aktuellt går dessa medel in i den löpande redovisningen som andra driftsintäkter. Något behov av reglering anses inte heller finnas. De begränsningar som finns beträffande försäljningsintäkter är att rea-

vinster vid försäljning av aktier i gas- och elbolag reducerar de generella statsbidragen. Det finns också en regel som säger att Inrikesministeriet måste godkänna att anläggningstillgångar säljs och "leasas" tillbaka.

3.2.6 Pensioner

Det danska pensionssystemet är försäkringsbaserat. Kommunen betalar löpande pensionsförsäkringspremier till pensionskassor och försäkringsbolag. Någon växande pensionsskuld finns därför inte. För en mindre grupp högre tjänstemän betalas pensionen via den löpande driften. Kommunen ska i sina räkenskaper redovisa hur stora pensionsutgifter som inte är täckta via försäkringssystemet.

3.2.7 Uppföljning

Uppföljningen i det danska systemet kan till stor del sägas vara ett statligt ansvar genom den starka kontrollerande roll som staten har. I kommunernas egen uppföljning görs delårsrapportering som tas upp i kommunalbestyrelsen. På basis av vad som framkommer i delårsrapporteringen fattas bl.a. beslut om tilläggsanslag. Andra inslag i uppföljningen som framhålls som viktiga är arbetet med att analysera verksamheternas kvalitet och innehåll.

3.3 Finland

3.3.1 Kommunal organisation

På lokal nivå finns i Finland 452 kommuner. På denna nivå har den finska kommunala förvaltningen stora likheter med den svenska, vad gäller terminologi, regelverk och organisation. Den kommunala självstyrelsen är långtgående och kommunerna har stor frihet att forma den egna organisationen. Under senare år har den kommunala förvaltningen förenklats och antalet obligatoriska nämnder har minskat.

Den finska kommunala förvaltningen på regional nivå skiljer sig från de svenska, norska och danska genom avsaknaden av direktvalda regionala organ. På denna nivå finns 252 samkommuner. Dessa styrs av ett fullmäktige utsett av medlemskommunerna. Samkommunerna är organiserade sektorsvis, för t.ex. hälsovård,

utbildning och socialvård. Kommunerna kan vara medlemmar i flera olika samkommuner. Samkommunerna saknar beskattningsrätt och finansieras med avgifter från medlemskommunerna. Kommunerna kan bilda samkommuner för skötseln av obligatoriska uppgifter såväl som frivilliga.

3.3.2 Ekonomisk utveckling

Den kommunala ekonomin har utvecklats som den nordiska i övrigt, med en kraftig expansion fram till slutet av 1980-talet. Fram till 1989 ökade antalet anställda i kommunerna för att därefter minska något. Under senare år har antalet anställda varit i stort sett konstant. Under mitten av 1990-talet försämrades kommunernas ekonomi avsevärt. En avgörande orsak till denna utveckling var en kraftig minskning av de s.k. statsandelarna.

Statsandelssystemet i Finland innehåller både inkomstutjämning och riktade bidrag till områden som socialvård, hälso- och sjukvård, utbildning och investeringar. Statsandelarna för den kommunala driften baseras på faktorer som åldersstruktur, arbetslöshet, befolkningstäthet. Sedan början av 1990-talet har statsandelsbeloppet minskat med ca 30 %. Detta har i sin tur lett till att kommunernas skatteinkomster har ökat i betydelse i motsvarande grad. I Finland ingår i kommunernas skattebas inkomstskatter, företagsskatter och fastighetsskatter. 1993 utgjorde skatteintäkterna 36 % av kommunernas samlade intäkter. År 2000 var skatteandelen ca 47 %. De senaste årens gynnsamma ekonomiska utveckling, med stigande skatteintäkter som följd, har dock till stor del kompenserat bortfallet av statsandelar. Efter en nedgång i skatteintäkterna 1999 beräknades dessa åter öka med ca 8 % år 2000. Den genomsnittliga kommunala utdebiteringen i Finland är 17,62 %.

1999 visade den kommunala sektorn ett finansiellt underskott på 1,6 miljarder mark. År 2000 förväntades sektorn visa ett mindre överskott och 2001 skulle detta öka enligt prognoserna. Skillnaderna mellan de finska kommunerna är dock omfattande.

De regionala skillnaderna är stora och glesbygdskommuner med minskande befolkning har problem. Allmänt sett är utsikterna för den kommunala sektorn på kort sikt goda, men särskilt små kommuner med mindre än 15 000 invånare har problem. På längre sikt finns det en ökande osäkerhet beträffande hur statens ekonomi kommer att utvecklas. Det gäller inte minst frågan om statens stora låneskuld.

3.3.3 Lagstiftningen

Den nu gällande kommunallagen är från 1995 och ger kommunerna stor handlingsfrihet. Vad gäller den ekonomiska förvaltningen och revision gäller nya regler från 1997. Den kommunala redovisningen regleras i tillämpliga delar av bokföringslagen. Motiven bakom denna förändring var att modernisera kommunernas redovisning och underlätta jämförelser.

3.3.4 God ekonomisk hushållning

Begreppet god ekonomisk hushållning är inte närmare preciserat i lagstiftningen. Det anses rymmas i 65 § kommunallagen vad gäller bestämmelserna om budget och ekonomisk planering.

3.3.5 Balanskrav

Den finska kommunallagens 65 § föreskriver att budget och ekonomiplan upprättas så att förutsättningarna för skötseln av kommunens uppgifter tryggas. För den praktiska tillämpningen av bestämmelsen finns restriktioner rörande det egna kapitalets förändring enligt balansräkningen. När lagen trädde i kraft 1997 fastställdes ett utgångsläge med avseende på det egna kapitalet. Detta innebär att det egna kapitalet i princip skall utgöra ett grundkapital som inte ska kunna minskas utan synnerliga skäl. Positiva resultat efter 1997 tillförs det egna kapitalet som ett "fritt eget kapital" som kommunen får disponera för att täcka eventuella negativa resultat eller för andra ändamål som kommunen beslutar om.

Vid ikraftträdandet "frystes" den ekonomiska ställningen vad avsåg grundkapitalet. Detta innebar att kommuner, som tidigare hade haft positiva resultat, i princip inte kunde använda sig av dessa reserver. Kommuner med den omvända situationen förutsattes i stället öka grundkapitalet om detta understeg genomsnittet för kommunsektorn.

1997 års komplettering av kommunallagen förutsatte inte något krav på balans ett enskilt år utan under planperioden. Vid årsskiftet 2001 trädde nya bestämmelser i kraft med syfte att förtydliga balanskravet och i första hand begreppet planperiod. Den nya 65 § anger att budgetåret är planperiodens första år och med planperiod avses de år som ingår i ekonomiplanen. Planperioden skall vara minst tre år inklusive budgetåret. I de nya bestämmelserna stadgas

också att det vid godkännande av budget och ekonomiplan skall fattas beslut om åtgärder genom vilka underskott i föregående års balansräkning och underskott som beräknas uppkomma det år budgeten görs upp kan täckas under planperioden (skyldighet att täcka underskott). En intention är att underskott inte skall ackumuleras i balansräkningen. Därför preciseras det mer noggrant i den nya lagstiftningen när det uppstår skyldighet att täcka underskott och när och i vilket sammanhang åtgärder för täckande av underskott skall föreslås.

Enligt uppgifter som inhämtats vid ett studiebesök i Helsingfors finns det ett antal kommuner, osäkert hur många, som har svårigheter att uppfylla kravet på balans.

Regeringen disponerar 450 miljoner mark som används för att förbättra enskilda kommuners obalanser. Bidraget skall sökas i särskild ordning. 200–250 kommuner har sökt, och ca 150 har beviljats medel, företrädesvis "avsides belägna" kommuner. Regeringen kan ställa villkor för utbetalningen av stödet. Sanktionsmöjligheter gentemot kommuner som inte klarar balanskravet finns i form av minskade statsbidrag eller att en f.n. vilande lagstiftning om tvångsförvaltning tas i bruk.

3.3.6 Försäljning av anläggningstillgångar

Det finns inga särskilda regler om hur försäljningsmedel från försäljning av anläggningstillgångar får hanteras. Sådana medel får användas fritt. Det vanligaste sättet är att man fonderar intäkterna från försäljningen.

3.3.7 Pensioner/medelsförvaltning

Pensionssystemet, som är avtalsbaserat (KTAPL), förvaltas av ett bolag som ägs av kommunerna tillsammans. Det finansieras genom avgifter från arbetsgivare och arbetstagare. De medel som inte omedelbart betalas ut i pensioner överförs till en särskild fond för täckande av framtida pensionsansvar. Fonderingen inleddes 1998. Placeringarnas marknadsvärde var vid slutet av år 2000 ca 75 miljarder mark.

KTAPL-systemet är ett fördelningssystem, där utgifterna täcks med årets inkomster. På årsnivå har inbetalningarna inget samband med det växande pensionsansvaret; sambandet uppkommer på lång

sikt. Problemet med den stigande avgiftsnivån dämpas genom fondering (se ovan).

3.3.8 Uppföljning

Inrikesministeriet svarar för uppföljningen av kommunernas ekonomi, dels avseende hela landet, dels avseende enskilda kommuner. I den första delen omfattar uppföljningen årsbidrag, nettoinvesteringar, lånestock och överskott (årsbidrag + tillfälliga poster – nettoinvesteringar). I den andra delen omfattar uppföljningen kassamedel, finansiell egendom jämförd med skulder, skulder jämförda med inkomsterna i driftsekonomin, årsbidrag jämfört med avskrivningar samt räkenskapernas över- eller underskott. Beräkningarna utförs av Delegationen för kommunal ekonomi och förvaltning vid Inrikesministeriet.

För de enskilda kommunerna finns inga bestämmelser om rapportering, delårsrapporter o. dyl. Emellertid är det närmast en självklarhet i åtminstone de större kommunerna att upprätta en till två rapporter per år.

3.4 Norge

3.4.1 Kommunal organisation och ekonomi

Norge är indelat i 18 fylken och 435 kommuner. Drygt tre fjärdedelar av kommunerna har mindre än 10 000 invånare.

Den norska kommunsektorn har en god ekonomi och uppvisar i sin helhet stora årliga överskott. Under hela 1990-talet har det skett en expansion inom kommunsektorn bortsett från en mindre nedgång 1995. Den kommunala sektorns ekonomiska volym väntas öka med ytterligare 5 miljarder kronor under 2000 och 2001 år. Vid en jämförelse med de nordiska grannländerna kan dock konstateras att man för och har fört en tämligen restriktiv reformpolitik inom det offentliga området, med beaktande av den ekonomiska styrka som det norska samhället har. Denna politik är väl förankrad och har stöd i både kommuner och fylkeskommuner.

Det finns en regional obalans men inte av samma omfattning som i Sverige. Vissa kommuner i norra Norge är utsatta för en omfattande utflyttning men kustkommunerna har överlag en god

ekonomi främst tack vare fiskeindustrin. Längs hela den norska kusten finns också starka och expansiva centra som t.ex. Tromsø.

Sedan 1970-talet har en distriktspolitik tillämpats för att minska de regionala obalanserna, med bl.a. en differentierad arbetsgivaravgift. Distriktspolitiken har dock gradvis kommit att minska i betydelse. Norge har även ett utjämningsystem baserat på kostnadsindex. Man eftersträvar tydlighet i uppdelningen mellan utjämning och regionalpolitiskt stöd.

Kommunalskatten står för ca 45 % av kommunernas intäkter. Resterande intäkter består av statsbidrag, som är uppdelade i fria, 35 %, och bundna, 20 %. Den genomsnittliga kommunalskatten är 11 % och den genomsnittliga skatten i fylkeskommunerna är 6 %.

Fylkeskommunerna har i stort sett samma uppgifter som de svenska landstingen med den skillnaden att man även ansvarar för gymnasieutbildningen. Till följd av Stortingets beslut i juni 2001 kommer sjukhusen att förs över till statliga regionala hälsoföretag. Fylkeskommunerna får ett fortsatt och utökat ansvar för regionalpolitik och regional utveckling samt gymnasieutbildningen.

3.4.2 Ny kommunallag

Norge har av tradition haft en betydligt starkare statlig styrning inom kommunsektorn än vad som är fallet i Sverige. Vid årsskiftet 2001 har dock "kommuneloven" ändrats på ett sätt som medför att ramen för det kommunala självstyret ökar. Den nya lagen är en ramlag som fokuserar på övergripande frågor, med omfattande förenklingar vad gäller reglerna för den ekonomiska förvaltningen.

3.4.3 Beredskap inför framtiden

Norge har samma demografiska förhållande som Sverige med en stigande andel äldre och bristen på arbetskraft i den kommunala sektorn är det stora framtidsproblemet. Regeringen arbetar med långtidsprogram för fyra år och man gör också långsiktiga analyser för hur framtidens uppgifter ska lösas, utifrån olika utvecklingsalternativ.

Den förnyelse av den kommunala sektorn som anses nödvändig förväntas ske genom att den kommunala sektorn får större frihet att lösa sina egna problem, vilket förändringarna i kommunallagen är ett uttryck för. Enligt kommunalekonomipropositionen 2001

skall den statliga detaljstyrningen minska och andelen "fria" statsbidrag öka på bekostnad av de "bundna".

Även kommunerna och fylkena arbetar med rullande fyraårsplaner. Kommuner och fylkeskommuner får själva avgöra om man vill göra årsbudget och långsiktig ekonomiplan vid samma tillfälle. Den fyraåriga långtidsplanens övergripande utformning är reglerad i kommunallagen och skall innehålla uppgifter om förmodade intäkter och utgifter samt prioriteringar. Lagen säger också att budgeten skall vara överskådlig och brukarvänlig. I förhållande till tidigare lagstiftning är de nya reglerna dock avsevärt mindre detaljerade. En tendens är att flerårsplaneringen ökar i betydelse.

3.4.4 Balanskrav

I lagstiftningen anges inte någon nivå för eller definition av begreppet god ekonomisk hushållning. Förståelsen för vikten av en god ekonomisk hushållning uppges dock vara omfattande i de norska kommunerna och fylkeskommunerna. En definition av begreppet finns i de allmänna riktlinjerna för fylkeskommunernas ledning – "Fylkesmansvägledningen" – som säger att det bör finnas en marginal i resultatet på 3 % av intäkterna. En annan definition är att ett bra tjänsteutbud skall upprätthållas utan att framtida skattebetalare belastas.

Det finns ett balanskrav i den norska lagstiftningen och det har skärpts i den nya kommunallagen. Enligt lagtexten skall det budgeteras med ett driftsresultat som minst är tillräckligt till att täcka räntor, avdrag för lån (avskrivningar) och nödvändiga avsättningar. Varje år i den fyraåriga budgetperioden skall vara balanserat. Eventuellt underskott skall hämtas in året efter. Ansökan kan göras om att få ytterligare ett års respit.

Balanskravet är förenat med ett system kallat "betingad kontroll". Enligt den nu gällande lagen kontrolleras alla kommuners budgetar och låneupptagning men från år 2001 är det enbart kommuner och fylkeskommuner med ekonomiska problem som blir satta under betingad kontroll. På Kommun- och regiondepartementet upprättas också ett offentligt register över de kommuner och fylken som är aktuella för tillsyn och kontroll. Det finns också möjligheter i lagen till tvångsförvaltning och staten kan formellt upphäva den kommunala budgeten och hindra kommunen/fylkeskommunen från att ta upp lån. Någon rättslig prövning av statens sanktioner medger inte lagstiftningen.

I Norge finns också en motsvarighet till Kommundeleigationen för kommuner med specifika problem.

Från årsskiftet 2001 gäller också nya regler avseende externredovisning. Reglerna vilar i huvudsak bokföringsmässiga på grunder. En särskild förening för god kommunal redovisningssed bildades i november år 2000 med uppgift att övervaka efterlevnaden av reglerna.

Den reviderade kommunallagen innehåller även nya läneregler. Dessa innehåller ett tydligt förbud att låna till driften, till bidrag åt andra eller till finansiella placeringar i t.ex. aktier.

3.4.5 Försäljningsintäkter

De tidigare reglerna, enligt vilka kommuner och fylkeskommuner inte fick använda intäkter från försäljning av anläggningstillgångar till driften, har i den nya lagstiftningen ersatts med reglerna om god kommunal redovisningssed. Intäkter från försäljning skall anges tydligt i balansräkningen.

3.4.6 Finansförvaltning

Nya regler i kommunallagen ställer krav på att finansförvaltningen skall ge en tillfredsställande avkastning på kommunens medel utan "väsentlig finansiell risk" och att det skall finnas tillgängliga likvida medel för att täcka kommunens utbetalningar. Kommunens styrelse (fullmäktige) eller fylkestinget skall fastställa närmare regler för finansförvaltningen. Reglerna skall omfatta placeringar, metoder och förvaltning samt policy beträffande spridning av risker, rapportering m.m. Den statliga fylkesmannen (landshövdingen) kan göra laglighetskontroll av kommunens/fylkets regler. Kommunal- och regiondepartementet har tagit fram förslag till föreskrifter för att precisera lagens bestämmelser angående låntagande, placeringar, aktiv fondförvaltning m.m. Dessa har varit föremål för remissbehandling och har mött viss kritik från bl.a. Kommunernes Sentralförbund.

3.4.7 Pensioner

Norge har ett fondbaserat pensionssystem. De anställda avsätter 2 % till pensioner och arbetsgivaren 8 %. Avsättningarna redovisas

som not i balansräkningen. Förvaltningen sköts av livförsäkringsbolag eller kommunala pensionskassor.

3.4.8 Uppföljning

Lagen föreskriver att delårsrapportering går till kommunstyrelsen (fullmäktige) och fylkestinget två gånger per år. Lagen säger dock inte något om vad delårsrapporterna ska innehålla.

Ett nytt inslag i den nationella uppföljningen är ett krav om att alla kommuner och fylkeskommuner löpande skall leverera data om ekonomi och tjänsteproduktion till ett standardiserat nationellt nyckeltalsregister (KOSTRA), som är tillgängligt för alla. I registret ges möjlighet till bl.a. jämförelser med hela riket, inom fylket eller med likartade kommuner. Systemet, som bl.a. syftar till att fungera som kreditupplysning för långivare, är ännu inte fullt utbyggt.

3.5 Sammanfattande jämförelse

Antalet kommuner i förhållande till antalet invånare varierar mellan länderna i Norden. Den största kommuntätheten uppvisar Norge med 435 kommuner och ca 4,5 miljoner invånare, därefter Finland med 452 kommuner och ca 5,2 miljoner invånare. Sverige är med sina 289 kommuner på ca 9 miljoner invånare det minst kommuntäta landet, följt av Danmark med 273 kommuner och ca 5,2 miljoner invånare.

I normalfallet finns också en kommunbildning på den regionala nivån med ett direktvalt högsta beslutande organ; detta är fallet i Sverige (landsting), Danmark (amtskommuner) och Norge (fylkeskommuner). Antalet sådana organ varierar från 14 i Danmark till 20 i Sverige. I Finland saknas denna kommunbildning; här finns i stället ca 250 s.k. samkommuner med indirekt, av kommunerna, valda beslutande församlingar.

Den kommunala självstyrelsen varierar i fråga om hur långtgående det kommunala självbestämmandet är. Sverige och Finland kan sägas ha den mest långtgående självstyrelsen som i grundlagshänseende baseras på en allmän bestämmelse i regeringsformen i Sverige och i grundlagen i Finland. Danmark har en mindre långtgående självstyrelse. Norge har med den nya kommunallagens ikraftträdande vid det senaste årsskiftet rört sig i riktning mot

ökande lokal och regional självstyrelse; Norge var tidigare ett land med en relativt starkt statlig styrning på lokal och regional nivå.

När det gäller den offentliga sektorns ekonomi finns både likheter och skillnader mellan de fyra länderna. Danmark ligger några år före Sverige i konjunkturcykeln, innebärande att Danmark tidigare stötte på de problem som senare drabbade Sverige; i Danmark fick man också tidigare ordning på de offentliga finanserna och har numera ett överskott. Danmark har inga balansproblem inom den kommunala sektorn men har i stället ett problem med en uppåtgående skattesprial. Finland har genomgått en ekonomisk utveckling som liknar Sveriges, och landet delar med Sverige problemet med att det finns stora regionala skillnader och betydande risker för balansproblem inom den kommunala sektorn. Norge har en allmänt god ekonomisk situation till följd av sina stora inkomster från oljeindustrin men har varit restriktivt med de offentliga utgifterna. Det finns en regional obalans även i Norge men den är inte lika framträdande som i Sverige och Finland.

Samtliga länder har någon form av formellt krav på att de kommunala budgetarna skall vara i balans. Sverige har inte något lagstadgat system för sanktioner mot en kommun eller ett lands-ting som inte uppfyller kravet på en budget i balans, vilket däremot är fallet i de övriga länderna. I Danmark kan en kommun eller en amtskommun sättas "under administration" dvs. statlig kontroll med åtföljande inskränkningar i handlingsfriheten vad gäller upp-låning, förbud mot nyanställning av personal och skattehöjningar och tvång på uppbyggnad av likviditeten. I den finska kommunal-lagen finns krav på att underskott skall täckas under den treåriga planperioden. Sanktionssystemet innebär främst att staten kan minska statsbidragen eller aktivera en vilande lagstiftning om tvångsförvaltning. I Norge är balanskravet förenat med "betingad kontroll" innebärande statlig kontroll; möjligheter finns också till tvångsförvaltning och direkta ingrepp från statens sida i budgeten eller förbud att ta upp lån.

I Sverige, Danmark och Finland finns inga formella bestämmelser i strikt mening om användningen av försäljningsmedel vid avyttring av anläggningstillgångar. I den svenska lagstiftningen är användningen av sådana medel knuten till begreppet god ekonomisk hushållning, där motivtexten till lagregeln är vägledande. I Danmark och Finland får en kommun fritt handskas med försäljningsmedel. I Norge, där det tidigare fanns ett formellt förbud mot att använda försäljningsmedel till driften, är det numera reglerna

om god redovisningssed som är bestämmande, vilket bl.a. innebär att intäkterna skall anges tydligt i balansräkningen.

När det gäller förvaltningen av pensionsmedel är pensionssystemet Danmark och Norge renodlat försäkringsbaserat, och pensionsmedlen förvaltas externt. I Finland använder man sig av ett fördelningssystem, innebärande att utbetalningen sker löpande i princip utan någon särskild fondering. Emellertid inleddes 1998 en temporär fondering av överskottet för att balansera stigande framtida utgifter. Den svenska blandade modellen skiljer sig i olika avseenden från grannländernas system.

Systemet för uppföljning uppvisar också skillnader. I Danmark och Finland ligger uppföljningsansvaret formellt på staten, men uppföljning sker i Finland frivilligt också i de enskilda kommunerna, åtminstone de större. I Sverige och Norge finns regler i kommunallagen om bl.a. delårsredovisningar.

4 Mål för den ekonomiska förvaltningen: god ekonomisk hushållning

4.1 Gällande regler

Kommunernas och landstingens ekonomiska förvaltning regleras i 8 kap. kommunallagen. Enligt 8 kap. 1 § skall kommuner och landsting ha en god hushållning i sin verksamhet och i sådan verksamhet som bedrivs genom andra juridiska personer.

Bestämmelsen i vad avser den delen som lyder "Kommuner och landsting skall ha en god ekonomisk hushållning i sin verksamhet" tillkom i samband med kommunallagsrevisionen 1991 (prop. 1990/91:117, bet. 1990/91:KU38). Den ersatte den tidigare regeln i 1977 års kommunallag om förmögenhetsskydd, som innebar att kommunens fasta och lösa egendom borde förvaltas så att kommunens förmögenhet inte minskades.

Den senare delen av bestämmelsen om att även "sådan verksamhet som bedrivs genom andra juridiska personer" skall omfattas av regeln om god ekonomisk hushållning har beslutats av riksdagen så sent som hösten 2000 och har trätt i kraft den 1 januari 2001 (prop. 1999/2000:115, bet. 2000/01:FiU9). Med uttrycket "andra juridiska personer" menas kommunala företag, dvs. aktiebolag, handelsbolag, ekonomiska föreningar, stiftelser m.m.

Vad gäller beslutet om att ersätta principen om förmögenhetsskydd med principen om god ekonomisk hushållning har förarbetena till lagstiftningen redovisats i detalj i kapitel 1. Här skall endast erinras om vissa, från utredningens synpunkt särskilt viktiga förhållanden.

För det första kan konstateras att lagstiftaren vid kommunallagsrevisionen 1991 med bestämmelsen om god ekonomisk hushållning avsåg att ge kommunerna och landstingen en möjlighet att använda sina ekonomiska resurser på ett friare sätt än vad som följde av

bestämmelsen om förmögenhetsskyddet. Den sistnämnda karakteriserades i propositionen som alltför stelbent och ansågs vara ett hinder för strävandena att öka rationaliteten i den kommunala ekonomiska politiken; den ansågs också tillhöra ett föråldrat synsätt.

För det andra kan konstateras att bestämmelsen har karaktären av ändamålsregel, vilket innebär dels att det i lagen inte uttömmande angivits vad som kan anses höra till en god ekonomisk hushållning, dels att den på grund av detta inte kan ligga till grund för domstolsprövning av huruvida kommunala beslut är förenliga med en god ekonomisk hushållning.

Emellertid redovisades i propositionen en del exempel på vad som ligger i kravet på god ekonomisk hushållning. Till god ekonomisk hushållning hör enligt propositionen att kommuner och landsting som erhåller försäljningsvederlag för anläggningstillgångar eller försäkringsersättningar för sådan egendom använder motsvarande belopp för att investera i andra anläggningstillgångar eller för att betala skulder som tagits för att förvärva sådana tillgångar. I vissa särskilda fall kan enligt propositionen kommuner och landsting dock få använda medel från försäljning av en anläggningstillgång för löpande behov utan att det kan anses strida mot principen om god ekonomisk hushållning, om exempelvis ett vikande befolkningsunderlag eller en förändrad verksamhetsinriktning gör behovet av en sådan tillgång avsevärt mindre. På motsvarande sätt kan det anses försvarligt att använda medel från en försäljning för löpande behov om det från början stått klart att anläggningen endast skulle innehåsa under något eller några år. Dessa uttalanden i förarbetena har särskild betydelse för en av de uppgifter som denna utredning har fått enligt direktiven, nämligen att utredaren skall överväga om det finns behov av att tydliggöra kommunernas användning av sådana försäljningsintäkter som det här är tal om.

I propositionen uttalades också att det hör till god ekonomisk hushållning att sett över någon tid av inte alltför lång varaktighet ha balans mellan inkomster och utgifter. Ett undergrävande av ekonomin genom en konsekvent underbalansering är därför enligt propositionen oförenligt med en god ekonomisk hushållning. (I kapitel 5 redovisas de bestämmelser som gäller de nya krav på budgetbalans som infördes från den 1 januari 1998.) Andra exempel på god ekonomisk hushållning i propositionen är att fastigheter och andra tillgångar underhålls och vårdas väl, att man har en god

framförhållning i den fysiska planeringen, en ändamålsenligt för-
rådshållning och en effektiv organisation.

En konsekvens av att bestämmelsen om förmögenhetsskyddet togs bort i 1991 års kommunallag är att det blev tillåtet att använda medel ur vad som tidigare benämndes kapitalfond till driftsändamål och att, om än i begränsad omfattning, ta upp lån för sådana ändamål.

I begreppet god ekonomisk hushållning ligger också att medelsförvaltningen skall ske på ett sådant sätt att krav på god avkastning och betryggande säkerhet kan tillgodoses. Detta har kommit till uttryck i 8 kap. 2 § KL. Det är enligt 8 kap. 3 § KL fullmäktige som skall meddela föreskrifter om medelsförvaltningen.

När det gäller utbyggnaden av 8 kap. 1 § i kommunallagen, innebärande att även verksamhet som bedrivs i bolags- eller föreningsform eller stiftelse skall omfattas av principen om god ekonomisk hushållning, har även i detta fall förarbetena redovisats i kapitel 1. I detta sammanhang skall endast erinras om att regeringen i propositionen bl.a. anförde att god ekonomisk hushållning i ett koncernperspektiv omfattar en kontinuerlig analys och en redovisning av de åtgärder som krävs för att åstadkomma en god ekonomisk hushållning. Härutöver framhölls den aktiva ägarstyrningens betydelse för de kommunala företagens möjlighet att bidra till en god ekonomisk hushållning i den samlade verksamheten, vidare vikten av att kommuner och landsting uppmärksammar de ökade riskerna för konkurrensutsatta kommunala företag. Riskanalysen för företagen bör enligt propositionen omfatta både finansiella risker och kommunens och landstingens borgensåtaganden.

4.2 Direktiven i denna del och frågeställningar för utredningsarbetet

Som redovisats i avsnitt 1.2 skall kommunallagens bestämmelser om god ekonomisk hushållning och dess tillämpning ses över av utredaren. I detta sammanhang skall utredaren studera och värdera de tillvägagångssätt och instrument som används i kommuner och landsting för att öka långsiktigheten i den ekonomiska planeringen och att nå en god ekonomisk hushållning. Därvid skall bl.a. demografisk utveckling, riskexponering, skuldsättning samt behov av ny- och reinvesteringar beaktas. Även revisionens roll i samband med kommunens eller landstingets strävanden att nå ekonomisk balans och en god ekonomisk hushållning skall övervägas. Förslag till

tydligare krav på ekonomisk och verksamhetsmässig planering, framför allt beträffande treårsplanen, skall lämnas. Även i övrigt kan utredaren föreslå sådana ändringar i reglerna för den kommunala budgeten som befrämjar en god ekonomisk hushållning.

I denna del ingår även uppgiften att överväga behovet av att tydliggöra hur kommunerna får använda försäljningsmedel vid försäljning av anläggningstillgångar.

Följande frågeställningar har formulerats för denna del av utredningsarbetet:

- Hur har andelen kommuner och landsting med negativa ekonomiska resultat förändrats under senare år?
- Vilka slutsatser om kommunernas och landstingens ekonomi på kort respektive lång sikt kan dras av Kommundelegationens arbete?
- Vilken beredskap har kommuner och landsting för att möta de växande behoven av kommunal service?
- I vilken utsträckning analyserar kommuner och landsting på djupet sin ekonomiska och verksamhetsmässiga utveckling och sina förutsättningar på några års sikt? Hur påverkas planer och budgetar av resultatet av sådana analyser? Resulterar de t.ex. i riktlinjer för finansförvaltningen?
- Vilken roll spelar revisorerna i kommunernas och landstingens strävanden efter god ekonomisk hushållning och efterlevnaden av balanskravet? Har revisionen granskat t.ex. rimligheten i antaganden och förutsättningar för budgeten? Granskar revisorerna om medelsförvaltningen är i överensstämmelse med kommunallagens bestämmelser (8:2) och om styrelsen följer den policy som fullmäktige antagit (8:3)?
- I vilken omfattning använder kommuner och landsting försäljningsmedel till löpande driftskostnader ev. i strid med bestämmelserna om god ekonomisk hushållning? Finns mot denna bakgrund behov av en tydligare reglering?

4.3 Underlagsmaterialet

4.3.1 Kommunernas och landstingens resultat 1999-2003 m.m.

Som framgått av redovisningen i kapitel 2 (tabell 2.5) var kommunernas resultat år 2000 5,2 miljarder kronor före extraordinära poster och årets resultat inklusive extraordinära poster 8,7 miljarder kronor. Resultatet innebar en förbättring med nära 8 miljarder kronor respektive knappt 6 miljarder kronor jämfört med 1999. Både verksamhetens intäkter, som uppgick till 78,3 miljarder kronor, och verksamhetens kostnader, som uppgick till 338,9 miljarder kronor, hade ökat från föregående år. Nettokostnaderna var 263,4 miljarder kronor, vilket innebär en ökning med 4 % sedan 1999. Skatteintäkterna uppgick till 226 miljarder kronor. Skatterna finansierade 86 % av verksamhetens nettokostnader. Soliditeten var i stort sett oförändrad sedan 1999 och uppgick till ca 54–55 % båda åren. 62 % av kommunerna uppvisade ett positivt resultat, vilket innebar en förbättring från föregående år.

Landstingen förbättrade också resultatet jämfört med 1999. Som redovisats i kapitel 2 (tabell 2.6) var årets resultat –3,8 miljarder kronor, en förbättring med ca 1,5 miljarder kronor från 1999. Endast 6 landsting uppvisade ett positivt resultat, medan övriga 14 uppvisade underskott. De tre storstadslänen hade tillsammans underskott på ca 3,4 miljarder kronor, vilket motsvarar 87 % av sektorns hela underskott (78 % av det totala underskottet för de 16 landsting som hade negativt resultat). Stockholms läns landsting hade det största underskottet på 1,9 miljarder kronor, Västra Götalandsregionen hade ca 1 miljard och Region Skåne drygt 400 miljoner i underskott.

Landstingens nettokostnader ökade med drygt 6 miljarder kronor och uppgick till 122,6 miljarder kronor. Skatterna ökade med 8,4 miljarder kronor och uppgick till 107,8 miljarder kronor. Soliditeten för hela landstingssektorn sjönk från ca 45 % till 40,4 %. Variationerna mellan landstingen är stora. Västra Götaland hade sämst soliditet med knappt 13 % och Östergötland hade den bästa soliditeten med knappt 67 %.

I budgetpropositionen för 2002 (prop. 2001/02:1) anför regeringen att även om den kommunala sektorn som helhet klarar balanskravet finns det vissa kommuner och landsting som sannolikt

kommer att ha svårigheter att klara balanskravet. Medel bör därför reserveras för särskilda insatser även under de närmaste åren för att möjliggöra omställning och långsiktigt hållbara åtgärder för att nå en ekonomi i balans i kommuner och landsting med särskilt svåra ekonomiska problem. Ansvaret för genomförandet av åtgärderna åvilar emellertid berörda kommuner och landsting.

4.3.2 Kommunernas och landstingens hantering av försäljningsmedel

Av Finansdepartementets enkät i december 2000 framgår att 124 kommuner, dvs. drygt 40 % av samtliga kommuner, och 14 landsting (70 %) uppgav att de sålt anläggningstillgångar under år 2000. En följdfråga ställdes också avseende vad försäljningsmedlen använts till. Uppgifter föreligger endast beträffande kommunerna. Totalt lämnades 110 svar i denna del av enkäten. I 10 fall uppgavs att beloppen var små, varför inga närmare kommentarer lämnades om användningen. Det mest frekventa svaret bland de återstående 100 var att medlen använts till investeringar (ny- eller återinvesteringar), vilket skett i 36 fall. Därefter vanligast (18 fall) var att medlen hade använts till att amortera befintliga lån eller att minska upplåningen. I 16 fall hade kommunen använt intäkten för att förstärka likviditeten eller att öka rörelsekapitlet. I 6 fall användes försäljningsmedlen för driftsändamål alternativt att minska underskottet. I 7 fall använde man försäljningsmedlen till att förstärka det egna kapitalet eller till finansiellt sparande. I en övrig-kategori omfattande 13 svar hamnade t.ex. svar enligt vilka man ännu inte fattat beslut om användningen, att försäljningen inte givit någon vinst samt ospecificerat.

4.3.3 Bostadsdelegationens arbete

Bakgrunden till inrättandet av Bostadsdelegationen har redovisats i kapitel 1, avsnittet Stöd till kommuner med övermäktiga åtaganden för boendet. Av redogörelsen framgår bl.a. att delegationen inrättades den 1 juli 1998. Delegationen har till uppgift att bereda ärenden om stöd, överlägga med enskilda kommuner om lämpliga åtgärder och krav samt samordna olika insatser för att bistå med stöd. Bostadsdelegationen är en myndighet under regeringen som leds av en styrelse med en ordförande och tre ledamöter. För den dagliga verksamheten svarar ett kansli.

Enligt årsredovisningen för 1999 visade Bostadsdelegationens erfarenheter i fråga om de kommuner som kan få del av stödet att de kommunägda bostadsföretagens anspråk på insatser från sina ägare i allt väsentligt är förorsakade av de uthyrningssvårigheter företagen möter på en vikande lokal bostadsmarknad. Frågan om i vilken omfattning som stöd kunde lämnas var enligt delegationens mening beroende av kommunens ekonomiska styrka i förhållande till de anspråk som riktas mot kommunen. Delegationen har därför analyserat bl.a. kommunens ekonomiska utveckling, nuläge samt budget och plan för de närmaste åren för att få en bild av kommunens ekonomiska styrka och möjliga utveckling. Andra faktorer som kunde förväntas påverka situationen för kommunen under överskådlig tid har också studerats, såsom näringsstruktur, sysselsättning och befolkningsprognos.

Delegationen har även lagt ned ett omfattande arbete på att analysera bostadsföretagen. Syftet med analysen av hur bolaget ser ut har varit att klarlägga var problemen finns och att få underlag för en rekonstruktion som innebär att företaget ges förutsättningar till en långsiktigt hållbar utveckling. Delegationen har funnit att problemen oftast ligger i en hög vakansgrad. Ett omfattande hyresbortfall leder till att företagen inte klarar att betala räntorna på sina lån. I kombination med låg soliditet medför detta enligt delegationen att företagen ofta kontinuerligt behöver ägartillskott för att undvika likvidation. Rekonstruktionen måste enligt delegationen i sådana fall utgå från åtgärder som minskar obalansen i kommunens bostadsbestånd, t.ex. att huvuddelen av de outhyrda lägenheterna avvecklas som bostäder. Det bokförda värdet på de lägenheter som behöver ställas av måste skrivas ned och låneskulden minskas till en rimlig nivå.

Analyserna av den kommunala ekonomin och av bostadsföretagen har tillsammans med diskussioner med kommunledningen legat till grund för delegationens bedömning av hur stora åtaganden för boendet som kommunen bör klara att finansiera med egna medel. En väsentlig förutsättning för rekonstruktionsarbetet har varit att det råder enighet mellan kommunen och delegationen om vad som måste göras och hur rekonstruktionen skall genomföras. Resultatet av överläggningarna har uttryckts i ett avtal mellan staten och kommunen, som reglerar kommunens åtaganden gentemot bostadsföretaget och staten samt statens åtaganden gentemot kommunen.

Bostadsdelegationen har även möjlighet att erbjuda en kommun hjälp med att komma ur sina i vissa fall betungande borgensåtaganden för bostadsrättsföreningar. Om delegationen medger det kan Statens bostadskreditnämnd lämna en statlig kreditgaranti som avlöser borgensåtagandet.

Delegationen avser att under 2001–03 följa upp kommunernas och bostadsföretagens åtaganden enligt de avtal som träffats. Uppföljningen kommer att göras i ett bredare perspektiv och även innefatta studier av hur de kommuner som sökt stöd men som inte har några avtal med delegationen har hanterat sina svårigheter.

Enligt Bostadsdelegationens årsredovisning för 2000 har under åren 1998–2000 inkommit ansökningar från sammanlagt 88 kommuner varav 5 under år 2000. Under tiden fram till utgången av år 2000 påbörjades överläggningar med samtliga kommuner som då kommit in med ansökningar, varav 19 under 2000. Vid årets utgång återstod ingen kommun med vilken diskussioner ännu inte påbörjats. Vid årsskiftet 2000/01 hade överläggningarna i huvudsak slutförts med sammanlagt 85 av dessa kommuner, varav 83 också förts fram till färdiga avtal eller beslut. Av de 36 kommuner med vilka avtal träffats gäller 34 avtal stöd för rekonstruktion av kommunägda bostadsföretag och 14 avlöser av kommunal borgen för bostadsrättsföreningar. 42 framställningar har avslagits. Ett betydande antal kommuner – sammanlagt 48 – som begärt stöd för sina bostadsåtaganden har också ansökt om stöd för att uppnå ekonomisk balans.

För delegationens verksamhet har under åren 1998–2000 sammanlagt 2 060 miljoner kronor anvisats under anslaget Bidrag till särskilda åtgärder i vissa kommuner och landsting. Genom rekonstruktionsavtalen har 34 kommuner åtagit sig att genomföra rekonstruktionsåtgärder för ett sammanlagt belopp av ca 3 150 miljoner kronor. Kommunernas kostnader för att avveckla sina borgensåtaganden för bostadsrättsföreningar uppskattas för de 14 kommuner som berörs av de hittills träffade överenskommelserna om avlösen till ca 400 miljoner kronor. Staten har genom överenskommelserna åtagit sig att lämna bidrag till de totalt 36 kommunerna med sammanlagt ca 1 640 miljoner kronor. Bostadsdelegationen beräknar medelsbehovet för bidrag till följd av överenskommelser som träffas under 2001 till ca 270 miljoner kronor. Sammantaget kan kostnaderna för den stödgivning som Bostadsdelegationen svarar för väntas uppgå till totalt ca 2 000–2 050 miljoner kronor.

4.3.4 Kommundeleagationens arbete

Bakgrund och direktiv

Sedan 1996 har regeringen haft medel till sitt förfogande för särskilda insatser i vissa kommuner och landsting med en särskilt svår ekonomisk situation. I 1999 års ekonomiska vårproposition (prop. 1998/99:100) presenterades resultatet av en enkätundersökning i kommuner och landsting som genomförts av Statistiska centralbyrån på uppdrag av Finansdepartementet i december 1998. Undersökningen byggde på de ekonomiska planer som samtidigt togs fram för åren 2000 och 2001. Enligt enkätsvaren räknade 80 procent av de 225 kommuner som svarat med att uppnå ett positivt resultat för år 2000. Bland landstingen var motsvarande andel 12 av 20. Sammanfattningsvis fanns det i enkätsvaren stora skillnader både i förutsättningarna för och ambitionerna att uppnå kravet på ekonomisk balans.

Mot denna bakgrund beslutade regeringen i augusti 1999 att tillsätta en delegation för stöd till vissa kommuner och landsting med svårigheter att klara balanskravet (dir. 1999:65). I direktiven framhöll regeringen att kommunernas och landstingens ekonomiska svårigheter kunde hänga samman med olika yttre strukturella faktorer. Som exempel på sådana faktorer nämndes svag ekonomisk tillväxt i regionen, negativ befolkningsutveckling, obalanser i åldersstrukturen samt behov av infrastrukturinvesteringar. En kommun eller ett landsting som utsätts för kraftiga strukturella förändringar kunde enligt regeringens mening få svårt att nå balans i ekonomin.

Regeringen bedömde att det kunde finnas mellan 40 och 50 kommuner och ett antal landsting som hade problem i första hand till följd av sådana strukturella faktorer som nämnts och där särskilda åtgärder behövde vidtas för att kravet på balans skulle kunna uppnås. Det kunde vara fråga om olika typer av rekonstruktiva åtgärder, exempelvis omstrukturering i form av kompetensutveckling och liknande. I vissa fall kunde kommunen eller landstinget behöva ekonomiskt stöd för att genomföra åtgärder med en annan inriktning än vad som gällde för det tillfälliga stöd som kunde lämnas till kommuner med särskilt betungande åtaganden på bostadsmarknaden (Bostadsdelegationen; se särskilt avsnitt). Regeringen hänvisade också till de medel för bidrag till särskilda insatser i vissa kommuner och landsting som nämnts i det

föregående. En särskild delegation borde enligt regeringen inrättas med uppgift att föra en dialog med de berörda kommunerna och landstingen om vilka åtgärder de kunde vidta.

Den nya delegationen, som antog namnet Kommundelegationen, fick till uppgift att inför regeringens beslut bereda ärenden om huruvida ett ekonomiskt stöd skulle ges till vissa kommuner och landsting i syfte att uppnå balans. Delegationen skulle endast bereda ärenden som överlämnades till den efter särskilt beslut av regeringen.

Enligt direktiven skulle delegationen göra en grundlig analys av de enskilda kommunernas och landstingens ekonomiska situation och föra en aktiv dialog med dem om vilka åtgärder som borde vidtas och vilka krav som måste ställas för att stöd skulle bli aktuellt. Förslag om ekonomiskt stöd skulle lämnas endast till sådana kommuner och landsting som befann sig i en särskilt svår ekonomisk situation och som till följd av strukturella faktorer hade problem att nå ekonomisk balans. Stödet skulle lämnas på sådana villkor att statens kostnader minimeras.

Delegationens arbete och förslag

Kommundelegationen (Fi 1999:09) lämnade sin slutrapport till regeringen i juli 2000. Av rapporten framgår att delegationen genom regeringens beslut fått sammanlagt 42 ärenden för beredning, av vilka 35 avsett kommuner och 7 avsett landsting. Av de ärenden som berört kommuner hade 9 varit sådana där Bostadsdelegationen tidigare beviljat stöd och tecknat avtal med kommunen om rekonstruktion av kommunens bostadsåtaganden. I dessa ärenden hade delegationen haft att pröva om nya omständigheter som motiverade ytterligare stöd hade tillkommit efter det att kommunen tecknat avtal med Bostadsdelegationen. Därutöver hade delegationen haft att delta i samråd om totalt 26 ärenden avseende kommuner vilkas framställan överlämnats till Bostadsdelegationen. Två sådana ärenden hade återtagits under den tid delegationen arbetat. De kvarstående kommunerna hade enligt rapporten problem som primärt kunde hänföras till boendet men de hade också sökt stöd av regeringen för mer allmänna ekonomiska problem. Samrådet med Kommundelegationen hade syftat till att pröva om det också förelåg mer strukturellt betingade grunder för ett eventuellt statligt stöd i enlighet med delegationens direktiv.

Enligt slutrapporten har delegationen haft att pröva sammanlagt 66 ärenden, varav 59 avser kommuner och 7 avser landsting. De kommuner som varit föremål för bedömning hos delegationen är företrädesvis små till medelstora (5 000–20 000 invånare), belägna i norra och/eller inre delen av landet utanför tillväxtregionerna och med en skattesats över genomsnittet. I rapporten konstaterades att det inte finns särskilt mycket som skiljer dessa kommuner i fråga om allmänna geografiska och strukturella egenskaper från många andra kommuner, förutom att de har en ansträngd ekonomi. Endast ett fåtal beräknades klara ekonomisk balans år 2000. De landsting som bedömts av delegationen kan, bortsett från Region Skåne, inte sägas skilja sig från övriga landsting på basis av allmänna och strukturella förhållanden. Skåne är speciellt genom att regionen utgör både en tillväxtregion och en glesbygdsregion. Den ekonomiska situationen i samtliga landsting bedömdes som ansträngd.

Delegationens arbete har försiggått i flera steg. Inledningsvis har delegationen haft genomgångar med kommuner och landsting som ansökt om stöd, varvid man gjort en s.k. grundanalys. I ett andra steg har delegationen gjort en samlad bedömning av respektive sökande. Därvid har vissa kriterier kommit till användning: strukturella orsaker, att ekonomin beräknades vara i obalans åren 2000–02, att balansräkningen var allmänt svag och att det förelåg små möjligheter till intäktsförstärkningar. Därefter begärdes från de kommuner och landsting som bedömdes meningsfulla att gå vidare med en konkret åtgärdsplan, som skulle ligga till grund för ett förslag till överenskommelse om villkor och bidrag. Dessa planer revideras och läggs till grund för ytterligare överläggningar med delegationen. Dessa syftade till att skapa underlag för ett förslag till överenskommelse om vilka villkor som skulle gälla för att ekonomisk balans skulle uppnås senast år 2000. Förutsatt fullmäktiges godkännande skulle överenskommelsen överlämnas till regeringen för beslut.

Tyngdpunkten i den nämnda grundanalysen låg i avsnittet om verksamheten och dess kostnader. En indikator i de jämförelser som anställdes mellan en viss kommun och andra kommuner och genomsnittet för riket var kommunens kostnader i förhållande till strukturkostnadsindex enligt det statliga kostandsutjämningssystemet.

Delegationen gjorde också egna framskrivningar av resultaträkningen för perioden 2000–02, vilket gav underlag för en bedömning av behovet av en kostnadsnivåsänkning i varje kommun och

landsting för att möjliggöra ekonomisk balans år 2002. Skillnaderna mellan kommunernas/landstingens egna beräkningar i de ekonomiska planerna för den aktuella perioden och delegationens beräkningar hade enligt delegationens slutrapport sin orsak i att kommunerna/landstingen ofta lagt in besparingskrav i planen utan att dessa konkretiserats genom politiska beslut.

Delegationen har i dialogen med kommuner och landsting haft som utgångspunkt att statsbidraget för omstruktureringskostnader skall utbetalas först i efterhand och när ekonomisk balans kan redovisas samt föreslagna åtgärder har genomförts och sparmålen uppnåtts. Den huvudprincip som legat till grund för delegationens förslag om bidragsnivåer är att bidrag kan utgå med en viss andel av sparbehovets omfattning, varigenom det kan utgöra ett stöd till omstruktureringskostnaderna. Det innebär att den sökande själv kan välja den mest kostnadseffektiva åtgärden. Delegationens ambition har varit att det tydligt skall framgå av överenskommelsen att det är både en ekonomi i balans och en bruttokostnadssänkning som måste uppfyllas av den sökande för att statsbidrag skall utgå. Kommunens eller landstingets revisorer skall styrka att kraven uppfyllts.

Delegationen föreslog att regeringen skulle ingå överenskommelser med 22 kommuner och 3 landsting, vidare att regeringen skulle avslå ansökningar från 11 kommuner och 3 landsting och att regeringen skulle slutföra överläggningarna med Norrbottens läns landsting, som inte hunnit avslutas innan delegationens uppdrag upphörde. Delegationen bedömde vidare att överenskommelser skulle ingås med 14 kommuner som var föremål för beredning i Bostadsdelegationen. Dessa ärenden hade överlämnats till Bostadsdelegationen, som skulle lämna ett samlat förslag till regeringen. Den totala bidragssumman uppgick enligt förslaget till ca 1 miljard kronor.

Delegationen redovisade i sin slutrapport till regeringen också en del frågor som det enligt delegationen kunde finnas anledning att överväga. En iakttagelse av delegationen är att det lokala politiska ledarskapet och ledarskapet i förvaltningen är av avgörande betydelse för hur en kommun eller ett landsting lyckas lösa sina problem, oberoende av om förutsättningarna är bra eller dåliga. En annan iakttagelse är att det i vissa regioner finns en tendens till konkurrens om medborgare och företag som på olika sätt kan få negativa konsekvenser för den kommunala ekonomin, t.ex. låga skatter och avgifter i tillväxtregioner och näringslivsstimulanser i

glesbygdsregioner. En tredje iakttagelse är att det sannolikt finns en gräns för hur liten en kommun kan vara för att det skall finnas ekonomiska och andra förutsättningar för att bedriva en kommunal verksamhet med en i ett nationellt perspektiv rimlig standard. En ytterligare iakttagelse är att professionalismen och flexibiliteten i exempelvis personalpolitiken borde kunna öka och att en ökad satsning på kompetensutveckling och rörlighet vore motiverad på många håll.

Regeringens beslut med anledning av Kommundelegationens förslag

Regeringen beslöt den 5 oktober 2000 (Fi2000/2460 delvis, Fi2000/2488-2500), den 7 december 2000 (Fi2000/2487) och den 21 december 2000 (Fi2000/2460 delvis) att bevilja bidrag från utgiftsområde 25 anslaget A2 Bidrag till särskilda insatser i vissa kommuner och landsting till 36 kommuner och fyra landsting med sammanlagt 1 317 miljoner kronor. Enligt beslutet skall 25 % av bidraget betalas ut under 2002. Förutsättningen är att respektive kommun och landsting dessförinnan redovisar hur arbetet med att uppfylla åtagandena enligt överenskommelserna fortlöper och att denna redovisning visar att planerade åtgärder vidtagits. En redovisning av årets resultat enligt bokslutet för år 2001 skall lämnas till regeringen. Resterande delen av bidraget betalas ut när respektive kommun och landsting enligt regeringens bedömning fullgjort samtliga åtaganden enligt överenskommelserna. Om ekonomisk balans uppnås med en lägre bruttokostnadssänkning än vad som överenskommit skall bidrag utgå i proportion till bruttokostnadssänkningen.

Regeringens beslut innebar en avvikelse i förhållande till Kommundelegationens förslag i två avseenden. En avvikelse är att 25 % av bidraget betalas ut utan att kommunen eller landstinget i fråga uppnått balans; enligt delegationen skulle ingen del av bidraget betalas ut förrän balans uppnåtts. Det belopp som regeringen beviljade var högre än det som Kommundelegationen föreslagit. Enligt regeringens beslut kan bidrag utgå om balans nås med en lägre bruttokostnadssänkning

Regeringen tillsatte hösten 2000 en särskild utredare med uppdrag att följa upp och stödja de kommuner och landsting vilkas ansökningar beretts av Kommundelegationen och som av regeringen beviljats bidrag från anslaget Bidrag till särskilda insatser i

vissa kommuner och landsting. Uppdraget skall redovisas senast den 30 juni 2003 (dir. 2000:71).

4.3.5 Analyser av Bostadsdelegationens och Kommundelegationens arbete m.m.

Riksdagens revisorer har i en rapport (Riksdagens revisorer rapport 2000/01:09) analyserat hur regeringen hanterat anslaget 91:2 i utgiftsområde 25 Allmänna bidrag till kommuner, särskilt fördelningsprocessen. Granskningen har avgränsats till att i huvudsak avse bidrag som utbetalts till kommuner och landsting som ansökt om särskilt stöd, främst stöd som hanterats av regeringen efter beredning av Bostadsdelegationen och Kommundelegationen. Studien av ärendehantering har på uppdrag av Riksdagens revisorer genomförts av revisionsfirman Ernst & Young.

Analysen av nyckeltal för kommunernas verksamhet visar enligt rapporten att de kommuner som fått bidrag efter beredning i Kommundelegationen och Bostadsdelegationen har en svagare ekonomi än kommuner i övrigt. Kommuner som fått bidrag kännetecknas av att de har lägre skatteunderlag, högre arbetslöshet, sämre befolkningsutveckling och sämre ekonomi samt högre skattesats än kommunsektorn som helhet. Analysen av nyckeltal visar också att kommuner som ansökt om stöd har en mer omfattande verksamhet än kommunerna i genomsnitt, högre kostnader än vad som motiveras av de strukturella förutsättningarna, högre nettokostnader och fler anställda.

Det finns också skillnader mellan kommuner som fått bidrag och kommuner som inte beviljats bidrag. Bidragskommuner har t.ex. lägre skatteunderlag, högre arbetslöshet, sämre befolkningsutveckling och sämre ekonomi än kommuner som fått avslag. De kommuner som fått bidrag har en mer omfattande verksamhet än kommuner som fått avslag. De har t.ex. högre nettokostnader, högre utbudsnivå, högre kostnader än vad som motiveras av de strukturella förutsättningarna, fler anställda och en högre utdebitering. De har också fått en betydligt högre ersättning från kostnadsutjämnningen och en högre ersättning från inkomstutjämnningen.

Sammanfattningsvis förefaller enligt rapporten kommuner som fått bifall att ha en sämre ekonomisk situation och en mer negativ befolkningsutveckling än kommuner som fått avslag. De tycks i

högre grad haft svårt att anpassa verksamheten till dessa ändrade förutsättningar.

En liknande undersökning har genomförts vid institutet för kommunal ekonomi vid Stockholms universitet (Jonsson 2000). Syftet med undersökningen var att analysera om bidraget till särskilda insatser i vissa kommuner och landsting var förenligt med skattesystemets syfte att skapa likvärdiga förutsättningar (fiskal rättvisa) mellan kommunerna. Studien omfattar 76 kommuner som ansökt om bidrag hos Kommundelegationen och Bostadsdelegationen.

Enligt studien tenderar bidragsökande kommuner, särskilt de som ansökt hos Kommundelegationen, att ha mer påtagliga problem med underskott än de som inte sökt. Deras finansiella problem förefaller enligt rapporten vara en följd av förhållanden som kommunerna kunnat påverka, bl.a. hög servicenivå och personaltäthet. Dessa kommuner uppfyller enligt rapporten inte villkoret om opåverkbara effekter. Av detta följer att andra kommuner, som redan genomfört liknande besparingar och inte fått något bidrag, diskriminerats. När det gäller de 11 kommuner som beviljats bidrag av Bostadsdelegationen har enligt rapporten flertalet av dessa kommuner problem med övertalighet till följd av befolkningsminskningen, problem som till största delen är att hänföra till opåverkbara förhållanden. I övriga fall har kommunerna kunnat påverka utbudet av bostäder. De 11 kommunerna föreslogs också få bidrag från Kommundelegationen. De finansiella problem som detta kompletterande bidrag var avsett att lätta är därmed också enligt studien en följd av påverkbara faktorer. De finansiella problemen är enligt studien endast en del av en följd av förhållanden som de inte kunnat eller kan påverka.

I Riksdagens revisorers rapport har också karaktären hos de avtal analyserats som Bostadsdelegationen och Kommundelegationen ingått med kommuner som sökt bidrag. Det framhålls i rapporten att Kommundelegationens förslag hade vissa svagheter. Delegationen borde ha lagt större vikt vid att kommunernas och landstingens förslag var mer konkreta och att regeringen borde ha bilagt avtalen i sina beslut. Enligt rapporten kan dessa brister bidra till att åtgärderna inte vidtas. En annan synpunkt i rapporten är att de bidrag som ges i konstruktivt syfte kan fylla en viktig roll om de fungerar som ett incitament för kommunerna att anpassa sina kostnader till en nivå som kan upprätthållas på lång sikt och med en stabil finansiering. Betalas bidraget däremot ut utan att kost-

nadssänkningar genomförs, finns en risk för att en struktur som saknar långsiktig hållbarhet understöds.

Revisorerna har också gjort ett antal bedömningar och lämnat vissa förslag i sin rapport. Kritiska synpunkter har anförts angående styrningen av verksamheten, bedömningen av måluppfyllelsen, beslutskriterierna, regeringens avtal med kommuner och landsting som fått hjälp samt uppföljningen av de båda delegationerna.

Revisorerna föreslår att det aktuella anslaget bör avvecklas, att det finansiella ansvaret bör öka och risktagandet minska, att utgiftsområdet bör renodlas till att främst avse generellt statsbidrag och utjämningsbidrag samt att uppföljningen av Kommun- och Bostadsdelegationen utförs av en myndighet. Ekonomiförvaltningsutredningen har besvarat Riksdagens revisorers remiss (dnr 2001/8).

4.3.6 Erfarenheter från studiebesöken

Landstingen

Tre landsting besöktes: Region Skåne, Landstinget i Värmland och Landstinget Västernorrland. Gemensamt för de tre är att de haft kontakt med Kommundelegationen och ansökt om statligt stöd för att klara en besvärlig ekonomisk situation. Region Skåne beviljades inget stöd, medan de två övriga landstingen ingått ett avtal med regeringen om ett åtgärdsprogram och ett därtill hörande ekonomiskt stöd. För Värmlandslandstinget innebär avtalet att en besparing på 200 miljoner kronor skall genomföras och att ett statligt bidrag på 170 miljoner kronor skall utgå. Landstinget Västernorrland skall enligt avtalet spara brutto 338,5 miljoner kronor åren 2000–02 och får ett bidrag till omstruktureringskostnader på 85 miljoner kronor.

Synen på Kommundelegationen och dess roll skiftar mellan de tre landstingen. I Region Skåne är uppfattningen att det bör tillskapas andra former för stöd än den som Kommundelegationen representerar. Landstinget i Värmland är klart positivt i sin inställning och menar att det varit en fördel att få en utomstående bedömning av ekonomin, vilket underlättat beslutet om vilka åtgärder som skall vidtas. Landstinget Västernorrland menar att en sådan inrättning som Kommundelegationen egentligen inte skulle behöva finnas men att det är svårt för ett enskilt landsting med

ekonomiska problem att av egen kraft anpassa sin struktur till de rådande villkoren för verksamheten.

Orsakerna till de ekonomiska problemen är i Värmland och Västernorrland likartade. Man talar här om dels en fortlöpande befolkningsminskning och en därav åldrande befolkning med ökande behov av vård och minskande skatteunderlag, dels om en dålig kultur och tradition i landstinget innebärande låg respekt för budgetramar o. dyl. liksom för fattade beslut om t.ex. besparingar.

I de tre landstingen är bedömningen av möjligheten att komma i balans under perioden 2000–02 förhållandevis optimistisk. Hur det skall gå med ekonomin på längre sikt är däremot oklart. Osäkerheten förefaller störst i Västernorrland, där man anser att det finns en stor risk att landstinget inte kan möta behoven av ökad vård efter 2002 och att frågan om sjukvårdens behov av resurstillskott måste lösas på nationell nivå. En viktig del av förklaringen till osäkerheten om ekonomin på längre sikt hänger enligt de tre landstingen samman med statsmakternas benägenhet att i olika avseenden ändra på "spelreglerna" från tid till annan (begränsad handlingsfrihet, ryckighet, riktade bidrag etc.).

Ett allmänt intryck är att man i de tre landstingen analyserar utvecklingen finansiellt och verksamhetsmässigt så gott sig göra låter och att man f.n. arbetar mycket aktivt med planer, budgetar etc., mycket beroende på att man ständigt har kravet på budgetbalans hängande över sig.

Revisorernas roll i landstingets strävanden efter en god ekonomisk hushållning framstår som mera tydlig i landstinget i Värmland än i de båda andra studerade landstingen. I Värmland förefaller revisorerna mycket aktiva i sin granskning av landstingets ekonomi och de gör bl.a. bedömningar av rimligheten i förslaget till årsbudget. I Västernorrland är den allmänna meningen att revisorerna inte bör ha en sådan roll.

Inget av de tre landstingen har (under senare år) använt medel från försäljning av anläggningstillgångar till driften. I stället har sådana medel använts till investeringsändamål eller till att minska låneskulden/stärka likviditeten. Vad gäller ett eventuellt lagreglerat förbud mot en oriktig användning av försäljningsmedel av det slag det här är tal om, menar Region Skåne att det tidigare förmögensskyddet i kommunallagen bör återinföras. Landstinget i Värmland kan tänka sig ett tillägg till kommunallagen innebärande att försäljningsmedel även kan användas för att täcka den gamla pen-

sionsskulden som ligger inom linjen. Landstinget Västernorrland ser inget behov av regeländringar i detta sammanhang.

Kommunerna

Utredningen har besökt Gällivare, Göteborgs, Jönköpings och Sandvikens kommuner. Av dessa har endast en kommun, Gällivare, sökt och beviljats bidrag hos Bostadsdelegationen och hos Kommundelegationen sökt och av regeringen beviljats bidrag från staten.

När det gäller Kommundelegationens och Bostadsdelegationens arbete anser Gällivare kommun att den senaste uppgörelsen med Kommundelegationen är bättre än den första uppgörelsen med Bostadsdelegationen 1999, där uppgörelsen med Kommundelegationen bedöms vara mer realistisk. Kommunen anser att kommuner som är utsatta för en kraftigt vikande befolkning och har ett relativt stort bostadsbestånd kommer att ha svårt att orka med att bära kostnaderna för avvecklingen av vakanserna i detta bestånd och upprätthålla sin attraktivitet i form av en god kommunal service, om inte kommunledningen klokt anpassar kostnadsnivån till de långsamt stigande skatteintäkterna som befolkningsminskningen medför. Göteborgs kommun anser att det finns en fara i att staten ställer krav på åtgärder som drabbar kommuninvånarna och att detta påverkar demokratin negativt. Problemen inom den kommunala sektorn grundar sig generellt mindre på finansiella förhållanden och mer på brister i fråga om styrning och ledarskap. Styrsystemen är ofta föråldrade. I Jönköping är uppfattningen att Kommundelegationen och dess arbete måste traktas som en extraordinär åtgärd. Bidrag till enskilda kommuner innebär i princip ett underkännande av utjämningsystemet. Positivt är enligt kommunen att delegationen krävt att den enskilda kommunen skall utarbeta och genomföra ett åtgärdsprogram och att bidragets utbetalande är villkorat. Bidraget blir hjälp till självhjälp. Sandvikens kommun vände sig till Kommundelegationen för att få stöd med fick omgående avslag. Kommunen beslöt då att lösa sina ekonomiska problem på egen hand och fullmäktige antog ett sparprogram på 70 miljoner kronor på två år.

Representanterna för Gällivare kommun anser beträffande beredskapen inför framtiden att kommunen står svagt rustad att möta de ökande kostnaderna som de ökande behoven innebär. Detta hänger samman med att kommunen under en lång följd av år haft

betydande kostnader som följd av bostadsbolagens problem och inte förmått att i övrigt anpassa strukturen till de förändrade förutsättningarna, trots budgetmässiga försök att anpassa "kostymen". Göteborgs kommun framhåller vad gäller beredskapen inför framtiden att den demografiska utvecklingen kan prognostiseras och att man arbetar aktivt med framtidsstudier och omvärldsbevakning. På framför allt driftssidan försöker man se längre än i treårsplanens perspektiv. Nedgång i sysselsättningen och flyktingströmmar nämns som exempel på faktorer som är svåra att förutse. Försvärande omständigheter är också enligt kommunen orealistiska planer och mål som beslutas på nationell nivå, från vilken signalerna ofta är motsägelsefulla. Jönköpings kommun försöker hålla ett tidsperspektiv på 10–15 år vad gäller den demografiska utvecklingen. På liknande sätt förfars med beräkningar av hur pensionsåtagandet påverkar kommunens resultat- och balansplan. Bland svårigheterna framhåller kommunen konjunktursvängningarna och deras betydelse för kommuninvånarnas konsumtion och kommunens ekonomi samt beslut på nationell nivå om reformer som skall genomföras på kommunal nivå. Jönköpings kommun har en väl fungerande planeringsprocess och en i grunden stabil ekonomi. Sandvikens kommun betonar den förväntade befolkningsminskningen och behovet att göra avsättningarna till pensionssystemet som viktiga grunder för den rationaliserings- och besparingsstrategi kommunen valt. Mera långsiktiga problem gäller sysselsättningen och de ökande behoven av vård för en åldrande befolkning.

När det gäller den mera djupgående analysen av ekonomi och verksamhet, anför Gällivare kommun att det finns all anledning att höja ambitionsnivån på den politiska sidan. Planer och budgetar påverkas i viss mån, men nya ändamål tillgodoses i alltför stor utsträckning för att resultatet skall överensstämma med budgeten. Det är i dagsläget angeläget att börja hantera den del av pensionskulden som benämns ansvarsförbindelser. Budgetutrymmet är i denna del mycket begränsat. Göteborgs kommun anför att man arbetar med att bygga system och rutiner för en sådan analys bl.a. med hjälp av nya grepp i fråga om rekrytering och kompetensutveckling av personalen. I Jönköping görs sådana analyser såväl i den ekonomiska planeringsprocessen som i regelmässiga budgetuppföljningar under löpande budgetår liksom i samband med upprättande av årsredovisningen. Sandviken har nyligen genomfört en djupgående analys som lett till ett omfattande åtgärdsprogram under de närmaste åren.

Synen på revisorernas roll i fråga om kommunens strävan efter att uppnå god hushållning är en aning splittrad. Gällivare kommun anför att revisorerna har en offensiv roll genom att de medverkar i budgetberedningens arbete. Inom kommunstyrelsens presidium finns dels åsikten att revisorerna är alldeles för snälla, dels att det inte är så lätt att föreslå något som radikalt avviker från vad nämnder och styrelser föreslår. Göteborgs kommun anser att revisionen inte enbart skall vara granskande utan också främjande, vilket förutsätter en modern förvaltningsorganisation med en fungerande dialog. Redovisnings- och förvaltningsrevisionen är integrerade i Göteborg. Enligt Jönköpings kommuns mening bör granskning av rimligheten i antaganden och förutsättningar för budgeten inte vara en uppgift för revisorerna. En konsekvens av en sådan ordning skulle bli en osäkerhet om vems ansvaret är om antagandena i efterhand visar sig vara felaktiga. Revisorerna i Sandviken är inte främmande för tanken att de skulle påpeka eventuella orealistiska antaganden om kommunens ekonomi, men f.n. koncentrerar de sig på efterhandsgranskningen.

Försäljning av anläggningstillgångar har skett i Göteborgs kommun i mindre omfattning i kommunens bolag. Intäkterna har använts för att minska moderbolagets skulder. Enligt kommunens mening är det inte acceptabelt att försäljningsintäkter används i driften. Oppositionsföreträdare menar dock att en engångsintäkt kan användas till en engångsutgift, t.ex. till utbetalning till kommuninvånarna. Försäljningsmedel har i Jönköpings kommun använts för finansiering av investeringar, vilket i motsvarande mån minskat kommunens nyupplåning. Kanske vore det motiverat med en ännu tydligare anvisning än den som finns om att realisationsvinst inte får medräknas i resultatet, när avstämning görs om kommunen klarar balanskravet. En försäljning av bolag som skett inom Sandvikens kommun har avsett att konsolidera övriga bolag. Överskottet av försäljningen delades ut som utdelning på aktier i moderbolaget, och utdelningen fonderades för kommande pensionsutbetalningar. Om en kommun inte följer kommunalagens intentioner i denna del, bör revisorerna ha ansvaret att slå larm. Försäljning av anläggningstillgångar har under år 2000 skett i obetydlig omfattning i Gällivare kommun. Enligt kommunrepresentanterna kan det finnas skäl att tydligare reglera användningen av försäljningsmedel, men man har inget konkret förslag om innehållet.

4.4 Lakttagelser och slutsatser

4.4.1 Kommunsektorns ekonomiska resultat under senare år

Som redovisats i det föregående har kommunsektorn som helhet (kommuner och landsting) förbättrat sitt resultat mellan 1999 och 2000. Resultatet för 2000 var för kommunernas del positivt och uppgick till 9,2 miljarder kronor. Landstingen uppvisade ett underskott på 3,8 miljarder kronor. Detta ger ett netto för sektorn som helhet på drygt 5 miljarder kronor, en förbättring jämfört med 1999 med ca 7,6 miljarder kronor.

Som framgått av kapitel 2 bedömde regeringen i vårpropositionen (prop. 2000/01:100) att vissa kommuner och landsting kan komma att de närmaste åren behöva ett särskilt stöd för att klara balanskravet och bibehålla en godtagbar servicenivå. Regeringen bedömer att kommunsektorn år 2003 har ett överskott i samma storlek som år 2000, men fördelningen på kommuner och landsting beräknas förändras så att kommunernas överskott minskar och landstingen vänder det nuvarande underskottet till ett svagt positivt resultat.

Regeringen aviserar i budgetpropositionen för 2002 (prop. 2001/02:1) att medel bör reserveras för särskilda insatser även under de närmaste åren för att möjliggöra omställning och långsiktigt hållbara åtgärder för att nå ekonomisk balans i kommuner och landsting med särskilt svåra ekonomiska problem.

4.4.2 Bostadsdelegationens och Kommundelegationens arbete

Inledningsvis i detta kapitel formulerades frågan vilka slutsatser om kommunernas och landstingens ekonomi på kort respektive lång sikt som man kan dra av Kommundelegationens arbete. Eftersom Bostadsdelegationen haft en uppgift som gränsar till Kommundelegationens, bör även Bostadsdelegationens arbete beaktas i detta sammanhang.

Bostadsdelegationens uppdrag är mer begränsat än Kommundelegationens och avser specifikt åtgärder om stöd till kommuner med övermäktiga åtaganden för boendet. Statens åtagande är i detta sammanhang mycket omfattande; kostnaderna beräknas till drygt 2 miljarder kronor. Genom avtalen med staten har kommunerna åtagit sig att genomföra rekonstruktionsåtgärder i storleksord-

ningen drygt 3 miljarder kronor, till vilket skall läggas kostnader på ca 400 miljoner kronor för avveckling av borgensåtaganden. Också kommunernas egna nettoåtaganden är således betydande.

Betydelsefullt, om man ser till kommunernas ekonomiska hushållning i ett mer generellt perspektiv, är den insats som Bostadsdelegationen svarat för ifråga om analysen av de ansökande kommunernas ekonomi. Denna insats får ses som ett viktigt komplement till Kommundelegationens arbete i denna del.

På kort sikt torde de avtal om statligt ekonomiskt stöd och åtgärder från kommunerna själva komma att öka utsatta kommuners möjligheter att uppnå balans i sin ekonomi under de närmaste åren. Om effekterna av dessa åtgärder på längre sikt är tillräckliga, är svårt att avgöra. En fortsatt avfolkning av ett stort antal kommuner kan komma att inom en period på 5–10 år åter aktualisera statlig ekonomisk intervention på bostadsområdet.

Kommundelegationens uppgifter och arbete har i det föregående beskrivits relativt ingående, och det finns därför ingen anledning att här återge denna beskrivning. I stället skall vissa iakttagelser framhållas, som gjorts under utredningsarbetet och som har relevans för frågan om vilka slutsatser som kan dras om kommunernas och landstingens ekonomi på kort respektive lång sikt.

På kort sikt kan det antas att de 36 kommuner och 4 landsting som enligt regeringens beslut hösten 2000 beviljats bidrag med sammanlagt 1 317 miljoner kronor har fått väsentligt bättre möjligheter att uppnå balans i sin ekonomi senast år 2002 än de skulle haft om de inte fått hjälp från staten.

Det finns också i sammanhanget anledning att erinra om Kommundelegationens iakttagelser avseende den avgörande betydelsen av det lokala politiska ledarskapet och ledarskapet i förvaltningen, riskerna med konkurrens om medborgare och företag i vissa regioner, att en kommun behöver ha en viss minsta storlek för att kunna utföra sina uppgifter på ett godtagbart sätt samt betydelsen av professionalism och flexibilitet i personalpolitiken och behovet av att utveckla personalens kompetens och öka dess rörlighet.

En slutsats av detta är att Kommundelegationens arbete för de kommuner och landsting som enligt delegationens och regeringens bedömning utgör de mest ekonomiskt utsatta fått statlig hjälp som kan bidra till en förbättring av deras ekonomi åtminstone på kort sikt. Med hänsyn till att den ekonomiska hjälpen är villkorad och att de planerade åtgärderna främst avser att anpassa verksamhetens

struktur till en i de flesta fall minskande befolkning och därmed minskande efterfrågan på tjänster, bör den statliga hjälpen även ha positiva långsiktiga effekter. Hur långt dessa åtgärder räcker är svårt att avgöra i dagsläget.

Mot detta kan ställas den delvis kritiska analys som Riksdagens revisorer redovisat i sin rapport om Bostadsdelegationens och Kommundelegationens arbete. I riksdagsrevisorernas rapport konstateras att kommuner som fått bidrag har en sämre ekonomi än kommunerna i gemen. De har också en mer omfattande verksamhet, högre kostnader än vad som motiveras av de strukturella förutsättningarna, högre nettokostnader och fler anställda. Deras ekonomiska situation är sämre och de har en mer negativ befolkningsstruktur än kommuner som sökt bidrag men fått avslag. De förefaller också enligt rapporten haft svårare att anpassa verksamheten till ändrade förutsättningar. I rapporten framhålls också att bidragen som beviljats kan fungera som ett incitament till anpassning av kostnaderna till en nivå som kan upprätthållas långsiktigt och med stabil finansiering. Om inga kostnadssänkningar genomförs, kan enligt revisorerna bidragen emellertid fungera som ett stöd till bibehållandet av en struktur som inte är långsiktigt hållbar.

De intryck och erfarenheter av Kommundelegationens arbete som redovisats i samband med studiebesöken är blandade. Ett intryck är att de landsting och den kommun som fått stöd (Värmlands och Västernorrlands landsting och Gällivare kommun) har en något mer positiv syn på Kommundelegationens roll och resultatet av dess verksamhet än de som inte haft anledning att begära hjälp eller fått avslag (Göteborgs kommun och Jönköpings kommun respektive Region Skåne). Sandvikens kommun, som fick avslag på sin ansökan på ett tidigt stadium och som därefter beslöt att söka lösa problemen på egen hand, har inte uttalat sig i någon särskild riktning.

Värmlands och Västernorrlands landsting samt Gällivare kommun framhåller i varierande ordalag att det varit värdefullt att få det stöd i form av utomstående bedömningar som delegationen tillhandahållit. Man uppskattar också det åtgärdsprogram som tagits fram gemensamt med Kommundelegationen. Region Skåne, som fick avslag på sin ansökan, anser att stödet till landsting och kommuner bör ske i annan form än den som Kommundelegationen representerar. Göteborgs kommun menar bl.a. att kraven från staten på åtgärder i kommunerna är betänkliga från demokrati-

synpunkt. Jönköpings kommun, som är positivt inställd till Kommundelegationens metodik, anser att Kommundelegationen och dess arbete måste ses som något extraordinärt.

4.4.3 Kommunernas och landstingens beredskap att möta framtida ökande behov

Frågan om vilken beredskap man har i kommuner och landsting för att möta framtida växande behov av service, behov som inte minst den ökande andelen äldre i Sverige genererar, har också diskuterats vid studiebesöken. Inom de tre landsting som besökts råder osäkerhet om hur man skall klara sina åtaganden på längre sikt. Västernorrlands landsting menar rent av att sjukvårdens resursbehov på längre sikt måste lösas på nationell nivå. Ett osäkerhetsmoment som framhålls av de tre landstingen och även några av besökta kommunerna är de ändringar av spelreglerna mellan staten och den kommunala sektorn som statsmakterna från tid till annan beslutar om. I Göteborg och Jönköping framhålls framtidsstudier, omvärldsbevakning och tidsperspektiv som sträcker sig betydligt längre än treårsplaneringen som viktiga instrument i arbetet med att möta framtida behov. En avgörande roll i bedömningen av framtida behov tillmäts generellt befolkningsutvecklingen, både i dess expansiva och kontraktiva skepnad. Även den allmänna konjunkturutvecklingen, sysselsättningen och kommunernas och landstingens pensionsåtaganden tillmäts stor betydelse för den kommunala framtiden.

4.4.4 Analyser av ekonomi och verksamhet

En annan fråga som ventilerades vid studiebesöken var i vilken utsträckning man i kommuner och landsting analyserar mera djupgående utveckling och förutsättningar för verksamheten på några års sikt och vilken påverkan en sådan analys kan få för planer, budgetar och riktlinjer för finansförvaltningen.

De tre besökta landstingen vittnar om att det bedrivs ett mycket aktivt arbete i dessa avseenden inte minst på grund av att kravet på budgetbalans ständigt motiverar ansträngningarna på detta område. I Jönköping arbetar man med sådana analyser det här är tal om över hela linjen. Göteborgs kommun håller på att bygga upp system och rutiner på området. Sandviken har relativt färsk erfarenheter av en

djupanalys som legat till grund för ett omfattande åtgärdsprogram. Gällivare kommun vittnar bl.a. om erfarenheter av en mindre god tradition i fråga om dålig följsamhet gentemot planer och budgetar och framhåller betydelsen av att höja ambitionerna i detta avseende.

4.4.5 Revisorernas roll

Frågan om vilken roll revisorerna spelar i kommunernas och landstingens strävanden efter god hushållning och efterlevnaden av balanskravet ställdes också vid studiebesöken. Bilden som växer fram är tydligt polariserad. Västernorrlands landsting och Jönköpings kommun anser att uppgiften att granska rimligheten i antaganden och förutsättningar för budgeten inte bör tillkomma revisorerna. I Värmlands läns landsting gör revisorerna redan i dag sådana bedömningar. I Gällivare har revisorerna en offensiv roll genom att de medverkar i budgetberedningen. Göteborgs kommun anser att revisorernas uppgift bör vara inte bara granskande utan även främjande, vilket förutsätter en modern organisation och en fungerande dialog. Revisorerna i Sandviken är inte främmande för tanken på en mer offensiv roll för deras del, men de arbetar f.n. mera traditionellt.

4.4.6 Användning av medel från försäljning av anläggnings-tillgångar

Som framgått av redovisningen i det föregående var försäljningen av anläggningstillgångar år 2000 relativt omfattande i såväl kommuner (40 %) som landsting (70 %). Utredningen har närmare studerat vad kommunerna som avyttrat anläggningstillgångar använt intäkterna till. I drygt 50 % av fallen avsåg användningen investeringar eller amorteringar av befintliga lån. I ca 25 % av fallen har man förstärkt likviditeten eller använt intäkterna för driftsändamål. Mindre vanligt var att man förstärkte det egna kapitalet eller ökade det finansiella sparandet (mindre än 10 % av fallen).

Försäljningen av anläggningstillgångar har under senare år ägt rum i varierande omfattning i landstingen och kommunerna som utredningen besökt. Avsikten med försäljningen av kommunala bolag har varit att minska moderbolagets skulder (Göteborg) eller att konsolidera övriga kommunala bolag (Sandviken). I det sistnämnda fallet delades överskottet från försäljningen ut som ut-

delning på aktier i moderbolaget. I inget fall har intäkterna använts för driftändamål. I stället har de använts till att finansiera investeringar eller till att minska låneskulden och/eller att stärka likviditeten. I Sandviken fonderades den nämnda utdelningen för kommande pensionsutbetalningar.

Flera synpunkter på reglerna om försäljningsmedel och förslag till ändringar har lämnats i samtalen vid studiebesöken. Region Skåne anser att regeln om förmögensskyddet bör återinföras i kommunallagen. Landstinget i Värmland kan tänka sig en ny regel om att försäljningsmedel får användas för att täcka den gamla pensionsskulden inom linjen. Enligt Jönköpings kommun vore det kanske motiverat med ett ytterligare förtydligande om att reavinst inte får medräknas i resultatet vid beräkning av om kommunerna klarar balanskravet. Gällivare kommun anser att det kan finnas skäl att tydligare reglera användningen av försäljningsmedel.

5 Kravet på en balanserad budget

5.1 Gällande regler

Reglerna om budgetens innehåll finns i 8 kap. 4–5 §§ kommunallagen.

Enligt 4 § första stycket skall kommuner och landsting varje år upprätta en budget för nästa kalenderår (budgetår). I andra stycket finns särskilda bestämmelser för budgeten för en s.k. gemensam nämnd. Enligt tredje stycket skall budgeten upprättas så att intäkterna överstiger kostnaderna.

I 5 § första stycket sägs att budgeten skall innehålla en plan för verksamheten och ekonomin under budgetåret. Enligt andra stycket skall i planen skattesatsen och anslagen anges. Av planen skall vidare framgå hur verksamheten skall finansieras och hur den ekonomiska ställningen beräknas vara vid budgetårets slut. I tredje stycket stadgas att 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 under det andra året efter det år då det negativa resultatet uppkom. Om det finns synnerliga skäl kan fullmäktige besluta att sådan reglering inte skall göras. Enligt fjärde stycket skall budgeten också innehålla en plan för ekonomin för en period av tre år. Budgetåret skall därvid alltid vara periodens första år.

Förarbetena till denna lagstiftning har redovisats i kapitel 1, dels i avsnittet Förarbetena till 1991 års kommunallag, dels i avsnittet Lagstiftning om krav på budgetbalans, och skall här inte upprepas. Den följande framställningen bygger väsentligen på Paulssons m.fl. kommunallagskommentar (Paulsson, I. m.fl.: Kommunallagen.

Kommentarer och praxis, Stockholm 1997, s. 285 ff.), i fortsättningen benämnd Paulsson m.fl. (1997).

Enligt 1991 års kommunallag i dess ursprungliga lydelse gällde som en nyhet att det inte längre krävdes att budgeten skulle vara balanserad. Det innebar att budgeten inte behövde redovisa hur de planerade utgifterna skulle täckas och att det tidigare kravet på att överskott och underskott enligt det senaste avslutade budgetårets räkenskaper skulle regleras i nästkommande års budget hade upphört att gälla. Genom den nya regeln i 5 § andra stycket om att budgeten skulle utvisa hur den ekonomiska ställningen beräknades vara vid budgetårets slut ställdes emellertid ett indirekt krav på kommuner och landsting att upprätta en budget i balans.

Genom en lagändring år 1997 (prop. 1996/97:52 och 150, bet. FiU15, rskr. 281) har det i kommunallagen åter införts ett krav på att kommunernas och landstingens budgeter skall vara balanserade (4 § tredje stycket). Innebörden av bestämmelsen är att det s.k. resultat 3 i resultaträkningen i normalfallet skall vara positivt. Balanskravet innebär att den löpande verksamheten till ingen del behöver finansieras med lån. Enligt förarbetena till den nya bestämmelsen skall huvudprincipen vara att en realisationsvinst inte skall räknas in i balanskravet. När det gäller en realisationsförlust skall huvudprincipen vara att denna medräknas i balanskravet. I båda fallen är avvikelser tillåtna om de står i överensstämmelse med god ekonomisk hushållning. Balanskravet gäller all kommunal verksamhet som drivs i förvaltningsform och oberoende av finansieringskälla. Däremot berörs de kommunala företagen inte uttryckligen av balanskravet. Enligt kommunallagskommentaren (Paulsson m.fl. (1997), s. 288) kan balanskravet indirekt sägas omfatta även de kommunala företagen, bl.a. av det skälet att de medel som kommunerna och landstingen lämnar till sina företag som förlusttäckning enligt förarbetena till 1991 års kommunallag alltid skall redovisas som en kostnad i resultaträkningen. Till detta kan läggas att de kommunala företagen genom en ändring i 8 kap. 1 § kommunallagen omfattas av kravet på god ekonomisk hushållning. I kapitel 4 i detta betänkande har redovisats hur man i propositionen diskuterade två alternativ till den valda lösningen, nämligen att utvidga balanskravet till att gälla hela kommun- eller landstingskoncernen respektive att lägga ett särskilt balanskrav på de kommunala företagen som grupp. Regeringen fann att ingetdera alternativet skulle leda fram till en sådan långsiktighet och hel-

hetssyn som borde eftersträvas i den kommunala verksamheten (prop.1999/2000:115 s. 28 f.).

I ett nytt tredje stycke i 8 kap. 5 § KL regleras hanteringen av negativa årsresultat. Huvudregeln är här att negativa resultat skall regleras under de närmaste två följande åren. Även om ordalydelsen i det aktuella tredje stycket ger en möjlighet att vänta med regleringen av hela obalansen först till det andra året efter att obalansen uppkom bör regleringen enligt förarbetena påbörjas så snart som möjligt och helst redan året efter det att obalansen uppkom. Denna syn speglas också i bestämmelsen i 4 kap. 4 § lagen (1997:614) om kommunal redovisning, där det sägs att det redan i förvaltningsberättelsen för det år då obalansen uppstått skall anges när och hur regleringen skall göras. De delårsrapporter som enligt redovisningslagen skall tas fram kan vara ett bland flera lämpliga instrument vid sidan om den övriga löpande uppföljningen för en fokusering på underskottet (Paulsson m.fl. (1997), s. 289).

I 5 § tredje stycket öppnas vissa begränsade möjligheter att frångå kravet på reglering av ett negativt resultat under de närmast följande två åren, nämligen om det finns synnerliga skäl. Två exempel på att synnerliga skäl skall anses föreligga anges i förarbetena. Det ena är att kommunen eller landstinget byggt upp ett avsevärt eget kapital för att kunna möta framtida intäktsminskningar eller utgiftsökningar. Det andra är när en avyttring skett och en förlust därvid uppstått. Möjligheten att endast delvis reglera ett negativt resultat eller att reglera detta under en längre tid än vad som förutsatts i 5 § tredje stycket ryms också inom stadgandet.

5.2 Direktiven i denna del och frågeställningar för utredningsarbetet

Utredaren skall enligt direktiven undersöka behovet av att ytterligare förtydliga och eventuellt modifiera balanskravet och begreppet synnerliga skäl utan avkall på intentionerna bakom balanskravet. Bl.a. skall konsekvenserna undersökas av att tillåta kommuner och landsting som byggt upp ett avsevärt eget kapital att göra avsteg från balanskravet ett enskilt år. Möjligheterna skall också undersökas om kommuner eller landsting som byggt upp finansiella reserver kan medges att på annan grund får ta dessa reserver i anspråk. Utredaren skall enligt direktiven överväga behovet av regler för den händelse en kommun eller ett landsting inte lever upp till balanskravet, varvid det skall övervägas om vissa

beslut av långtgående ekonomisk betydelse i fall som dessa bör bli föremål för överprövning i form av t.ex. underställningsförfarande; även andra möjligheter bör prövas. Frågan om hur balanskravet bör tillämpas om en kommun eller ett landsting har ett program för att genomföra en strukturförändring på några års sikt för att få sin ekonomi i balans bör övervägas. Erfarenheter från de övriga nordiska länderna bör studeras. Ekonomiska effekter på längre sikt av den s.k. blandade modellen för hanteringen av pensionsåtaganden skall också analyseras utifrån aktuella kalkylförutsättningar.

Med utgångspunkt i direktiven har följande frågeställningar formulerats för utredningsarbetet i denna del:

- Vad är en rimlig tolkning av begreppet synnerliga skäl, när avsteg kan göras från kravet på en budget i balans?
- Vilka åtgärder kan vara lämpliga att vidta om balanskravet inte efterlevs?
- Vilka ekonomiska effekter kan den blandade modellen antas medföra på längre sikt utifrån beräkningar baserade på aktuella kalkylförutsättningar?
- Vilka ekonomiska effekter får pensions- och försäkringsavtalet PFA 98 med krav på utbetalning av individuell del på minst 1 procent av pensionsavgifterna?

5.3 Underlagsmaterialet

5.3.1 Balanskravets uppfyllande i kommuner och landsting

Som redovisats i kapitel 2 hade 62 % av kommunerna och 30 % av landstingen ett positivt resultat år 2000. Omvänt gäller alltså att 38 % av kommunerna och 70 % av landstingen hade ett negativt resultat. Under 2002 och 2003 kommer antalet kommuner och landsting med negativa resultat att enligt kommunernas och landstingens planer att minska ytterligare.

Någon uppföljning av i vilken omfattning kommuner och landsting anfört synnerliga skäl i samband med årsredovisning för 2000 har inte gjorts.

5.3.2 Ekonomiska effekter av den blandade modellen respektive fullfonderingsmodellen

Inledning

I avsnitt 6.1 redovisas grunderna för det kommunala pensions-systemet vad gäller bestämmelser i kommunallagen, rekommendationer, avtal, skuldredovisning samt skillnader och likheter mellan blandmodellen och fullfonderingsmodellen.

Enligt direktiven skall, i anslutning till en diskussion om ett förtydligande av balanskravet, de ekonomiska effekterna på längre sikt av den blandade modellen för hanteringen av pensionsåtaganden analyseras på basis av nya kalkylförutsättningar. Vad som här är av intresse är enligt direktiven skillnaderna mellan ett fonderat system, där relativt höga kostnader tas på kort sikt, och ett fördelningssystem, där belastningen på kort sikt är lägre.

De beräkningar som här ligger till grund för beskrivningen och analysen av de långsiktiga effekterna av den blandade modellen respektive en fullfonderingsmodell har på utredningens uppdrag utförts av KPA Pension AB. I det följande redovisas i korthet utfallet av KPA:s beräkningar. Beräkningarna avser hur kommunernas och landstingens totala kostnader, skulder och likviditetsbelastning för avtalspensioner kan komma att utveckla sig under tiden 2001–2040; när det gäller kostnadsbelastningen redovisas utfallet av den blandade modellen respektive fullfonderingsmodellen.

Beräkningsgrunder och grunddata redovisas i bilaga 3.

Pensionskostnader

Den blandade modellen

Pensionskostnaderna enligt den blandade modellen består av "gamla" utbetalningar baserade på intjänande före 1998, årets nytjänande exklusive individuell del, individuell del samt finansiell kostnad.

Pensionskostnaderna för kommunerna uppgår år 2001 till drygt 11 miljarder kronor, varav individuell del utgör den största posten, motsvarande 50 %. År 2040 beräknas kostnaderna ha stigit till 17,5 miljarder kronor i fasta priser, varav individuell del utgör den största posten motsvarande 63 %. (Se diagram 1 i bilaga 3.)

Kostnaderna för landstingen beräknas 2001 uppgå till drygt 6 miljarder kronor, varav "gamla" utbetalningar utgör den största posten motsvarande 50 % av kostnaderna. År 2040 beräknas kostnaderna uppgå till 11 miljarder kronor, varav individuell andel utgör den största posten motsvarande 36 %. (Se diagram 2 i bilaga 3.)

Fullfonderingsmodellen

Pensionskostnaderna enligt fullfonderingsmodellen består av årets nyintjänande, individuell del samt finansiell kostnad.

För kommunerna beräknas kostnaderna år 2001 till 14 miljarder kronor, varav finansiell kostnad utgör den största posten motsvarande 57 %. År 2040 utgör den beräknade kostnaden 15,5 miljarder kronor, varav individuell del utgör den största posten motsvarande 71 % av kostnaderna. (Diagram 3.)

Motsvarande kostnader för landstingen år 2001 är drygt 8 miljarder kronor, varav finansiell kostnad utgör den största posten motsvarande 63 %. År 2040 beräknas kostnaden till 9,5 miljarder kronor, av vilka individuell andel utgör den största posten motsvarande 42 %. (Diagram 4.)

Jämförelse mellan blandmodellen och fullfonderingsmodellen

En jämförelse mellan de båda modellerna visar att för kommunernas del skär kostnadskurvorna varandra år 2013, då pensionskostnaden i båda fallen utgör ca 16 miljarder kronor. Efter 2013 är kostnaderna för blandmodellen högre än för fullfonderingsmodellen. År 2040 är de redovisade kostnaderna i fullfonderingsmodellen ca 2 miljarder kronor lägre än i blandmodellen. (Diagram 5.)

För landstingen är kostnaderna år 2012 ca 9 miljarder kronor enligt båda modellerna, varefter blandmodellen uppvisar högre kostnader. År 2040 beräknas skillnaden uppgå till ca 1,5 miljarder kronor till fullfonderingsmodellens fördel. (Diagram 6.)

I ett balansperspektiv är de olika metoderna att beräkna och redovisa pensionskostnader intressanta i olika avseenden. Sett över tiden uppvisar fullfonderingsmodellen en jämn kostnadsnivå. Blandmodellens kostnader är låga de inledande åren men ökar efter hand. Som framgått är kostnaderna år 2012 resp. 2013 lika stora i de båda modellerna, och därefter är blandmodellens kostnader högre fram till dess att kurvorna återigen möts någon gång efter

2040. Sammantaget under denna tidsperiod kommer blandmodellen i dagens penningvärde att ge ca 149 miljarder kronor högre kostnader för kommunerna och ca 97 miljarder kronor högre kostnader för landstingen. De högre kostnaderna för blandmodellen förklaras av att denna modell belastar redovisningen med en form av dubbla pensionskostnader, både för dem som är anställda och de utbetalningar till pensionärer av pensioner som intjänats före 1998.

Antaganden om den genomsnittliga framtida inflationen påverkar beräkningarna. De här redovisade beräkningarna bygger på att inflationen blir 2 %. Beräknas inflationen uppgå till 4 % blir kostnaderna år 2001 för kommunerna enligt blandmodellen ca 11 miljarder kronor respektive 17 miljarder kronor för fullfonderingsmodellen. För landstingens del är kostnaderna 6 respektive 10 miljarder kronor. Brytpunkten inträffar något senare, år 2016. Därefter kommer blandmodellen att generera högre kostnader än fullfondmodellen i likhet med grundexemplet med 2 % inflation. Sätts inflationen till 0 % har de båda modellerna lika höga kostnader redan år 2001. Därefter kommer blandmodellen att medföra högre kostnader liksom i grundexemplet.

Skuldredovisning av pensionsåtagandet

I den blandade modellen redovisas enbart det pensionsåtagande som intjänats fr.o.m. 1998 i balansräkningen, medan det pensionsåtagande som intjänats för 1998 anges sidordnat till balansräkningen som en ansvarsförbindelse. För kommunerna uppgår ansvarsförbindelsen år 2001 till ca 149 miljarder kronor och intjänandet fr.o.m. 1998 till ca 3 miljarder kronor. Det totala pensionsåtagandet minskar i fasta priser till ca 60 miljarder kronor år 2040 med en ungefär jämn fördelning mellan ansvarsförbindelsen och intjänandet fr.o.m. 1998. (Diagram 7.) För landstingen uppgår ansvarsförbindelsen år 2001 till ca 97 miljarder kronor och intjänandet fr.o.m. 1998 till ca 4 miljarder kronor. Landstingens totala pensionsåtagande sjunker till ca 80 miljarder kronor år 2040, då skulden i balansräkningen utgör nära tre fjärdedelar. (Diagram 8.)

Likviditetsbelastningen

Likviditetsbelastningen består av tre delar: "gamla" utbetalningar dvs. utbetalningar som grundas på pensionsåtaganden intjänade före 1998, nya utbetalningar som avser åtaganden intjänade fr.o.m. 1998 och inbetalningar för årets intjänande, dvs. den individuella delen som motsvarar hela avgiften för den avgiftsbaserade ålderspensionen. Det bör i detta sammanhang framhållas att likviditetsbelastningen är oberoende av vilken modell, blandmodellen eller fullfonderingsmodellen, som tillämpas.

För kommunerna uppgår år 2001 likviditetsbelastningen till 11,4 miljarder kronor, där individuell del dominerar (ca 5,6 miljarder kronor eller 49 %). De "gamla" utbetalningarna ökar fram till 2020 beroende på att stora grupper pensioneras under dessa år. Utbetalningarna beräknas uppgå till ca 8,5 miljarder kronor år 2020, varefter de sjunker till ca 4 miljarder kronor 2040. De nya utbetalningarna minskar fram till 2005, då de flesta garanti- och visstidspensioner upphört. Därefter ökar de till ca 2 miljarder kronor år 2040. Kostnaderna för individuell del fördubblas fram till 2040, vilket har sin förklaring i att reallönerna antas öka med 1,5 % per år under perioden (Diagram 9.).

För landstingen uppgår likviditetsbelastningen år 2001 till knappt 6 miljarder kronor, varav "gamla" utbetalningar utgör drygt hälften. Dessa utbetalningar utvecklas på ungefär samma sätt som för kommunerna. De beräknas uppgå till ca 2 miljarder kronor 2040. De nya utbetalningarna, som utgör mindre än 1 miljard kronor 2001, minskar fram till 2005, då de flesta visstids- och garantipensioner upphört. De ökar därefter fram till 2040 till ca 3 miljarder kronor. Individuell del ökar på grund av förväntade reallöneökningar från ca 2 miljarder kronor år 2001 till ca 4 miljarder kronor år 2040. (Diagram 10.)

5.3.3 Ekonomiska effekter av individuell förvaltning av pensionsmedel 2001-2040

I det föregående har beskrivits hur kommunernas och landstingens totala kostnader, skulder och likviditetsbelastning beräknas utvecklas under tiden 2001-2040. I det följande skall närmare behandlas den del av kostnaderna som utgörs av utbetalning av pensionsmedel till individuell förvaltning. Ett genomgående antagande är att hela avgiften enligt pensionsavtalet kommer att be-

talas ut som individuell del. Kostnaderna i fasta priser är lika i såväl den blandade modellen som i fullfonderingsmodellen.

I den blandade modellen uppgår kostnaden för den individuella delen i kommunerna 2001 till 5,6 miljarder kronor (50 % av den totala pensionskostnaden), ett belopp som fördubblas till ca 11 miljarder kronor år 2040, då det motsvarar ca 63 % av pensionskostnaderna. Motsvarande kostnad för landstingen är 2,1 miljarder kronor (34 %) år 2001 respektive 4 miljarder kronor (36 %) år 2040.

I fullfonderingsmodellen förändras den individuella delens andel av de totala pensionskostnaderna något. För kommunernas del utgör den 40 % år 2001 och 71 % 2040. Motsvarande andelar för landstingen är 26 % respektive 42 %.

5.3.4 Erfarenheter från studiebesöken

Landstingen

Region Skåne anser att frågan om budgetbalans är överdramatiserad; i allmänhet är det en fråga om en höjning av skatten med 25–50 öre. Region Skåne anser också att det i princip inte behövs ett lagstadgat balanskrav men att bestämmelsen ändå haft positiva effekter. Vad gäller frågan om synnerliga skäl för att balanskravet inte uppfylls anför Region Skåne och Landstinget Västernorrland att en befolkningsminskning kan utgöra ett sådant skäl. Region Skåne anser också att en sammanläggning av landsting av den typ som gjordes i Skåne 1999 skulle kunna utgöra ett synnerligt skäl. Landstinget i Värmland menar att engångskostnader för att på längre sikt sänka kostnadsnivån bör kunna betraktas som ett synnerligt skäl. Landstinget förutsätter också att det måste finnas en möjlighet att disponera tidigare uppbyggt kapital och att med anledning av detta bryta mot balanskravet ett enskilt år.

Landstinget i Värmland menar att det är viktigt att det finns en regel om konsekvenserna av att budgeten inte är i balans, annars kommer inte balanskravet att ha någon praktisk effekt. Landstinget Västernorrland anser att det vore olyckligt för de landsting som inte klarar balanskravet, om de med anledning härav skulle drabbas av någon form av sanktion. En fortsatt uppföljning med den inriktning som Kommundelegationens analyser hade eller en utökad tidsfrist vore enligt landstinget Västernorrland ett bättre alternativ.

Region Skåne, Landstinget i Värmland och Landstinget Väster-norrland betalar samtliga ut maximal individuell del enligt PFA 98. Enligt Region Skåne är det bättre att ta de ekonomiska påfrestningarna nu och få en lättnad på längre sikt. Landstinget i Värmland gör bedömningen att utbetalningen enbart får likviditetsmässiga konsekvenser. Landstinget Väster-norrland för ett liknande resonemang.

De tre landstingen är överens om att den blandade modellen för redovisning av pensionsskulden inte är bra; den stämmer inte överens med god redovisningssed. Region Skåne och Värmlandslandstinget anser att hela skulden bör redovisas i balansräkningen. I Värmland anser man också att kravet på kontinuitet i redovisningen talar för att nuvarande modell behålls. Landstinget Väster-norrland framhåller att en avveckling av den blandade modellen skulle medföra att det egna kapitalet skulle bli negativt.

Kommunerna

Gällivare kommun anser att konsekvenserna av överenskommelsen med staten bör vara jämställda med synnerliga skäl. Som exempel nämns avskrivning av anläggningstillgångar där syftet är att långsiktigt sänka kommunens kostnader, särskilda fall där kommunen temporärt tvingats ta kostnader som kan ses som oundvikliga samt flygtrafikfrågan. Göteborgs kommun ser med skepsis på ett lagstadgat balanskrav, som utan sanktioner anses verkningslöst. Balanskravet har inte haft någon större betydelse för de ekonomiska resonemangen i Göteborg och de åtgärder som beslutats har tvingats fram av de ekonomiska realiteterna i kommunen. Balans i den mening som förutsätts i kommunallagen är ingen bra måttstock på en kommuns ekonomiska ställning, om man ser till de stora skillnader i soliditet som föreligger i landets kommuner. Kreditvärdering kan vara ett väl så effektivt medel som ett lagstadgat balanskrav, anser företrädarna för Göteborgs kommun, som också menar att man vid behov bör kunna åberopa synnerliga skäl att frångå balanskravet. Enligt Jönköpings kommun ligger fokus f.n. alltför mycket på balans vid nollresultat. Lagstiftningen bör enligt kommunens mening förändras så att begreppet god ekonomisk hushållning betonas starkare och att en resultatnivå som svarar mot god ekonomisk hushållning bör beskrivas. Som exempel på synnerliga skäl anförs att en kommun under något eller några år byggt upp en ekonomi för att kunna möta en ökad kostnad i

framtiden eller att en kommun generellt sett har en mycket god ekonomisk ställning, som tål en viss avtappning. En realisationsförlust till följd av avyttring av en tillgång kan också vara ett synnerligt skäl, om åtgärden siktar till lägre driftskostnader för kommunen. Sandvikens kommun anser att synnerliga skäl kan vara kostnader av engångskaraktär syftande till anpassning av organisation och verksamhet gällande t.ex. avveckling av övertaliga lokaler. Den respittid på två år för att återställa ett underskott enligt nuvarande regler är enligt kommunen rimligt.

När det gäller frågan om eventuella sanktioner kopplade till att en kommun inte lyckats balansera budgeten, anser Gällivare kommun att obligatorisk skolning hos kommun med liknande situation som klarat målet och viss "hemläxa" kan vara lämpliga åtgärder. Göteborgs kommun anser som nämnts att ett balanskrav utan vidhängande sanktionssystem är verkningslöst. Jönköpings kommun anser att en åtgärd kan vara att utsätta kommunen för en tvingande dialog med ett statligt organ, t.ex. Finansdepartementet, för att diskutera ett åtgärdsprogram för god ekonomisk hushållning. Den metod som Kommundelegationen tillämpat bör kunna vara vägledande. Dock bör kommunen inte erhålla extra statliga bidrag. Enligt Sandvikens kommun är ekonomiska sanktioner olämpliga. Kommuner med balansproblem bör även fortsättningsvis kunna få hjälp av ett organ som Kommundelegationen.

Gällivare kommun betalar för år 2000 ut maximal individuell andel enligt pensionsavtalet PFA. En konsekvens är att de likvida utflödena ökar. Åtgärden bidrar till att man inte fortsätter att skjuta pensionsproblemet över på kommande generationer. Göteborgs kommun betalar ut maximal individuell del enligt PFA 98 för åren 1998–2000, vilket totalt innebär utbetalning av 1 miljard kronor, vilket inte medför någon resultatmässig påfrestning men väl en likviditetsmässig. Kommunen måste ta upp nya lån för att klara utbetalningarna. Jönköpings kommun anför att storleken på utbetalningen av individuell del är i princip neutral för resultaträkningen. Däremot innebär en utbetalning av individuell del utöver avtalad miniminivå ett större behov av externa lån. Sandviken betalar ut maximal andel för individuell förvaltning och måste låna 25 miljoner för detta ändamål.

Vad gäller den s.k. blandade modellen för redovisning av pensionsskulden, anser kommunföreträdarna i Gällivare att en skuld alltid är en skuld. Det är enligt kommunens representanter en öppen fråga om alla kommuner med minskande befolkning

kommer att klara sina åtaganden. Den blandade modellen har i Göteborg inte diskuterats ingående, men kommunföreträdarna anser att det är en fördel att det finns en enhetlig modell för alla kommuner. Jönköpings kommun höll i det längsta fast vid kontantredovisning av pensionsutbetalningarna i resultaträkningen och markerade det framtida åtagandet inom linjen i balansräkningen. Övergången till en blandad modell ledde tillsammans med andra nödvändiga behov till en skatteköjning år 2000. Blandmodellen kan enligt kommunen trots allt vara en lämplig kompromiss mellan kommunens tidigare ställningstagande och en redovisning enligt fullfonderingsmodellen. I Sandviken är uppfattningen att den blandade modellen principiellt och på andra sätt är underlig, men modellen tillämpas i kommunens redovisning.

5.4 Iakttagelser och slutsatser

5.4.1 Balanskravets uppfyllande i kommuner och landsting

62 % av kommunerna och 30 % av landstingen hade år 2000 ett positivt resultat. Det innebär att 38 % av kommunerna och 70 % av landstingen inte uppfyller kravet på ett balanserat resultat enligt kommunallagens bestämmelser.

5.4.2 Ekonomiska effekter av den blandade modellen och individuell förvaltning av pensionsmedel

Som framgått av jämförelsen mellan blandmodellen och en fullfonderingsmodell kommer kommunernas och landstingens pensionskostnader under den närmaste tioårsperioden att vara lägre med den blandade modellen än de skulle varit med en fullfonderingsmodell, förutsatt att inflationen i genomsnitt ligger på 2 %. Vid brytpunkten år 2012/2013 är kostnaderna lika stora oavsett vilken modell som används. Sedan brytpunkten passerats kommer en fullfonderad modell att vara mindre kostnadskrävande fram till år 2040. Det bör framhållas att tidpunkten då modellerna ger samma kostnader varierar med antagandet om inflationen. Om inflationen är 0 %, kommer brytpunkten tidigare, medan en inflation på 4 % ger en senare brytpunkt. Skillnaden i kostnader till fullfonderingsmodellens fördel uppgår i grundalternativet med 2 % inflation till

ca 150 miljarder kronor för kommunerna och ca 100 miljarder kronor för landstingen. Förklaringen till skillnaderna är att blandmodellen genererar kostnader både för dem som är anställda under den aktuella tidsperioden och för dem som är pensionärer och som tjänat in sina pensioner före 1998.

Min slutsats av detta är att de argument som anfördes i prop. 1996/97:52 för att en redovisning bör ske enligt den blandade modellen fortfarande är giltiga, både i nuläget och för den närmaste framtiden. Därför finns det ingen anledning att föreslå någon förändring på kort sikt av den gällande ordningen. Däremot finns det, med hänsyn till de ökade kostnader som den blandade modellen kan antas medföra i förhållande till en fullfonderingsmodell på drygt 10 års sikt, goda skäl för regeringen att fortlöpande och noga studera pensionskostnadernas utveckling.

När det gäller de ekonomiska effekterna av individuell förvaltning av pensionsmedel återkommer jag med min bedömning i avsnitt 9.3.2.

5.4.3 Erfarenheter från studiebesöken

Synen på budgetbalanskravet och synnerliga skäl

I några fall har vid samtalen med företrädarna för kommuner och landsting anförts principiella synpunkter på balanskravet. Region Skåne anser t.ex. att det i princip inte behövs något lagstadgat krav på budgetbalans men att bestämmelsen ändå haft positiva effekter. Göteborgs kommun ser med skepsis på kravet, som utan sanktioner bedöms som verkningslöst. Balans i kommunallagens mening är dessutom inget bra mått på en kommuns ekonomiska ställning. Kreditvärdering kan vara ett väl så bra medel. Företrädarna för Jönköpings kommun menar att balans med ett nollresultat betonas för starkt; lagstiftningen bör ändras i riktning mot en nivå som stämmer överens med god ekonomisk hushållning.

Åtskilliga exempel på vad som kan vara synnerliga skäl att frångå balanskravet har givits: befolkningsminskning, engångskostnader för att på längre sikt sänka kostnadsnivån och/eller anpassa organisation och verksamhet, möjlighet att disponera ackumulerat kapital, att kommunen allmänt sett har en stark ekonomi och därför bör kunna få ta i anspråk en del av överskottsmedlen, en

uppkommen reavinst vid avyttring av tillgång syftande till att sänka driftskostnaderna. Gällivare kommun anför att konsekvenserna av en uppgörelse med staten inom ramen för Bostadsdelegationens eller Kommundelegationens verksamhet bör kunna utgöra synnerliga skäl, t.ex. avskrivning av anläggningstillgångar, i fall där kommunen tvingats ta på sig oundvikliga kostnader samt kommunens engagemang i flygtrafiken.

Eventuella sanktioner om balans inte uppnås

Göteborgs kommun anser att ett sanktionssystem bör knytas till balanskravet, annars har det ingen verkan. Landstinget i Värmland resonerar på ett snarlikt sätt. Både Västernorrlands landsting och Sandvikens kommun menar att ekonomiska sanktioner vore olämpliga. Västernorrlands landsting samt Jönköpings och Sandvikens kommuner anser att en process som den som Kommundelegationen arbetade med kan vara ett verkningsfullt medel för kommuner som inte klarar balans. Gällivare kommun menar att obligatorisk skolning hos annan kommun som tagit sig ur en besvärlig ekonomisk situation tillsammans med "hemläxa" kan vara lämpliga åtgärder.

Förvaltning av pensionsmedel

Samtliga landsting och kommuner som utredningen besökt betalar ut maximal del av avtalspensionen för individuell förvaltning. Den vanligaste bedömningen är att dessa utbetalningar enbart får likviditetsmässiga konsekvenser; Sandviken måste låna upp 25 miljoner kronor för att klara utbetalningarna. Det är också vanligt att man ser det närmast som en fördel att ta påfrestningarna nu och få en lättnad på sikt och att man i denna del inte fortsätter att skjuta över problemen på kommande generationer.

Inställningen till den blandade modellen för redovisning av pensionsåtagandet är i allmänhet att nackdelen är att den inte stämmer överens med god revisionssed – en skuld är alltid en skuld som man säger i Gällivare – men att fördelen är att den tillämpas generellt av kommuner och landsting. Landstinget i Västernorrland framhåller att en avveckling av den blandade modellen skulle medföra att det egna kapitalet skulle bli negativt.

6 Förvaltningen av pensionsmedel m.m.

6.1 Gällande regler och avtal

6.1.1 Kommunallagen

I 8 kap. 3 a § första stycket kommunallagen stadgas att fullmäktige skall meddela särskilda föreskrifter för förvaltningen av medel avsatta för pensionsförpliktelser. I föreskrifterna skall det anges hur medel skall förvaltas. Därvid skall tillåten risk vid placering av medlen fastställas. Vidare skall det anges hur uppföljning och kontroll av förvaltningen skall ske. Föreskrifterna skall enligt andra stycket omprövas så snart det finns skäl för det.

Dessa bestämmelser trädde i kraft den 1 januari 1999 (1998:70). Bestämmelserna får dock börja tillämpas senare, dock senast avseende räkenskapsåret 2000. Förarbetena till lagändringen har redovisats i kapitel 1, avsnittet Förvaltning av kommunala pensionsmedel.

6.1.2 Rekommendationer

Rådet för kommunal redovisning utfärdade hösten 2000 en rekommendation (nr 7 2000) angående pensionsförpliktelser och pensionsmedel. Rådet ansåg bl.a. att en uppföljning av fullmäktiges föreskrifter gällande förvaltningen av pensionsmedel som är likvärdig intentionerna i lagstiftningen skall göras i förvaltningsberättelsen. Vidare ansåg rådet att redogörelsen skall inkludera pensionsförpliktelser grundad på vissa i rekommendationen specificerade uppgifter. Även utvecklingen från föregående år skall erhållas. Information om eventuell återlåning erhålls genom att de totala

pensionsförpliktelserna (avsättningar för pensioner och liknande förpliktelser plus ansvarsförbindelser) ställs i relation till de finansiella placeringarnas bokförda värde. Om detta värde understiger posten Avsättningar för pensioner och liknande förpliktelser i balansräkningen innebär detta att mellanskillnaden har återlånats i verksamheten. Den praktiska utformningen av förvaltningsberättelsen när det gäller uppföljningen av kommunens eller landstingets pensionsförpliktelser bör bestämmas av den enskilda kommunen eller det enskilda landstinget med hänsyn till fullmäktiges föreskrifter och de övriga krav som följer av kommunallagen. Denna rekommendation föreslogs tillämpas fr.o.m. räkenskapsåret 2000.

6.1.3 Pensionsavtal

Svenska arbetstagare har normalt en avtalsreglerad pension som kompletterar den allmänna pensionen. Fram till 1997 reglerades pensionen för de anställda i kommuner och landsting genom pensionsavtalet PA-KL. Detta var ett förmånsbestämt system vilket innebar att arbetsgivaren utfäste sig att i framtiden betala ut en pension av en viss storlek, t.ex. en viss procent av slutlönen. År 1998 slöts ett nytt pensionsavtal PFA-98 som i stora delar är avsättningsbestämt. Ett avsättningsbestämt system innebär att arbetsgivaren avsätter en årlig avgift, t.ex. viss procent på årets lön, till den anställdes framtida ålderspension.

Enligt det tidigare avtalet ansvarade arbetsgivaren för att pensionen utbetalades till den anställda fr.o.m. pensionstillfället. Enligt det nya avtalet får den anställda själv välja hur en del av avgiften ska förvaltas, s.k. individuell del. Den individuella delen utgör minst 1 % av årets löneutbetalningar. Arbetsgivaren kan avsätta en större andel av den totala pensionsavgiften till den individuella delen. Resterande del får arbetsgivaren liksom tidigare innehålla tills den anställdes pension ska betalas. Enligt avtalet kan arbetsgivaren och arbetstagaren avtala om att arbetstagaren förvaltar hela avgiften. För höginkomsttagare, d.v.s. de som tjänar över 7,5 basbelopp, är delar av pensionsutfästelsen fortfarande förmånsbestämd och individen har ingen möjlighet att bestämma hur dessa medel ska förvaltas.

6.1.4 Pensions-skuldsredovisning

Arbetsgivaren har alltså ansvar för att den anställda får sin fram till 1997 intjänade pension utbetald när han pensioneras. Så är också fallet i det nya pensionsavtalet för den del av avtalspensionen som inte är individuell del. Arbetsgivaren har alltså formellt en skuld till de anställda som ska betalas ut i framtiden.

Pensions-skulden har hanterats på olika sätt i den kommunala redovisningen. Enligt rekommendationer från Svenska Kommunförbundet och Landstingsförbundet om redovisningen i mitten på 1980-talet tillämpades ett s.k. fördelningssystem. Redovisningsmässigt innebär fördelningssystemet att avtalspensioner kostnadsförs vid utbetalningstillfället och finansieras av löpande skatteinkomster. Pensionsåtagandet är alltså ofonderat. Ett motiv för denna modell var att de framtida pensionsutfästelserna ansågs garanterade av kommuners och landstings grundlagsfästa beskattningsrätt och av att de inte kan gå i konkurs.

Modellen tillämpades fram till början på 1990-talet. Då hade Svenska Kommunförbundet och Landstingsförbundet presenterat ett nytt förslag till redovisningsreglemente och Referensgruppen för redovisning gett ut en anvisning om redovisning av pensions-skulden. Den nya modellen innebär att årets pensions-skuldsförändring kostnadsbokförs och att det framtida pensionsåtagandet redovisas som en skuld i balansräkningen. Denna redovisningsmetod benämns ofta fullfonderingsmodellen eftersom den i kombination med ett positivt resultat leder till ett sparande dvs. en fondering, en modell som enligt god redovisningssed tillämpas i företag.

Det nya sättet att se på pensionskostnader diskuterades mycket inledningsvis. Man menade bl.a att genom att kostnadsföra värdesäkringen av tidigare års pensions-skuld, som ju inte hade fonderats, skulle man tillämpa det nya synsättet retroaktivt. En sådan redovisning skulle i kombination med balanskravet tränga undan mer verksamhet i ett pressat kommunalekonomiskt läge än om bara årets intjänade pensionsrättigheter kostnadsfördes. Tillämpningen av modellen var inte heller hundraprocentig. Riksdagen beslöt därför att det borde dras en tydlig gräns för övergången till ett fonderat pensionssystem. Denna tidsgräns reglerades i 5 kap. 4 § lagen (1997:614) om kommunal redovisning, som trädde i kraft den 1 januari 1998. Här stadfästes en ny princip, den s.k. blandmodellen. Modellen innebär att de pensionsrättigheter som intjänats före

1998 ska redovisas enligt fördelningsmodellen medan de pensionsrättigheter som intjänats fr.o.m. 1998 ska redovisas enligt fullfonderingsmodellen.

Blandmodellen i kombination med balanskravet kommer på sikt att leda till stora fonderingar av tillgångar i kommuner och landsting som kan användas för att möta de framtida pensionsutbetalningarna. Med det då gällande pensionsavtalet PA-KL skulle fonderingarna bli mycket stora. Detta föranledde en ändring i 8 kap. kommunallagen avseende regleringen av förvaltningen av pensionsmedlen. Eftersom flertalet av kommunerna och landstingen för närvarande avser att låta de anställda få ut maximal del för individuell placering enligt det nu gällande pensionsavtalet PFA 98, kommer de av kommunerna och landstingen förvaltade medlen dock inte bli fullt så stora som man trodde då lagändringen kom till.

6.1.5 Blandmodellen och fullfonderingsmodellen – en jämförelse

I jämförelse med fullfonderingsmodellen innebär den blandade modellen att de redovisade pensionskostnaderna under en inledande tidsperiod blir lägre. Efter ett antal år blir den blandade modellens kostnader högre och fortsätter sedan att vara högre till dess att det intjänande som skett före 1998 är slutbetalat om ca 50 år. Sammantaget för hela denna period innebär den blandade modellen att kommuner och landsting kommer att redovisa pensionskostnader som är ca 250 miljarder högre än med fullfonderingsmodellen.

Huvudförklaringen till att blandmodellen över tiden ger högre redovisade kostnader är att även utbetalningar av pensioner som intjänats före 1998 i denna modell bokförs som en kostnad. I fullfonderingsmodellen beräknas dessa utbetalningar istället som en skuldminskning (amortering). Kostnaderna för nyintjänade pensioner fr.o.m. 1998 redovisas dock på samma sätt i de båda modellerna.

Förklaringen till att kostnaderna blir lägre i blandmodellen under de inledande åren beror på att värdesäkring av pensioner som intjänats före 1998 inte periodiseras i blandmodellen, vilket däremot görs i fullfonderingsmodellen.

Skillnaden mellan blandmodellen och fullfonderingsmodellen syns också i balansräkningen. I blandmodellen redovisas endast

skulden för de pensionsutfästelser som kommuner och landsting gjort fr.o.m. 1998. Dessa ska enligt lagen redovisas som "avsättningar". Pensionsutfästelser som gjorts före 1998 redovisas inom linjen som ansvarsförbindelser. I fullfonderingsmodellen finns alla pensionsutfästelser med i balansräkningen. Detta får till följd att det egna kapitalet blir lägre i fullfonderingsmodellen. Ibland blir det också negativt. Ca 25 procent av kommunerna och merparten av landstingen skulle redovisa ett negativt eget kapital om fullfonderingsmodellen tillämpades. De som har ett negativt eget kapital har alltså inte tillräckligt med tillgångar för att finansiera sina pensionsutfästelser. Denna information är giltig oavsett vilket redovisningsmetod som tillämpas.

6.2 Direktiven i denna del och frågeställningar för utredningsarbetet

Utredaren skall enligt direktiven i denna del följa och analysera utvecklingen av kommunernas och landstingens förvaltning av medel för pensionsåtaganden.

På denna grund har följande frågeställningar för utredningsarbetet formulerats:

- Vilka rutiner tillämpas i kommuner och landsting beträffande förvaltningen av pensionsmedel?
- Hur stor andel (procent) av pensionsintjänandet under året (2000) kommer att betalas ut som individuell utbetalning?
- Hur många kommuner och landsting kommer att betala ut 1998 och 1999 års intjänade pensioner i samband med utbetalningen av individuell del år 2000?
- Hur stor del av pensionsavsättningen är kvar i kommunen eller landstinget efter utbetalning av individuell del?

6.3 Underlagsmaterialet

6.3.1 Medelsförvaltningen i kommuner och landsting

Kommunerna

Enligt Finansdepartementets enkät (december 2000) hade 183 av 203 svarande kommuner fastställt ett reglemente för den allmänna medelsförvaltningen. I 86 fall gällde reglementet eller motsvarande

bestämmelser även för kommunala företag. 20 av de svarande kommunerna hade alltså ännu inte fastställt något reglemente för medelsförvaltningen. 89 kommuner uppgav att de hade ett särskilt reglemente för förvaltningen av pensionsmedel. Omprövning av placeringsreglementet uppgavs i knappt hälften av de svarande kommunerna äga rum "vid behov". Ungefär var tredje kommun omprövar reglementet månads- eller kvartalsvis, och knappt var femte kommun gör det en gång per år. I ca 2 kommuner av 3 finns bestämmelser om hur stora andelar av medlen för framtida pensionsbetalningar som får placeras i svenska eller utländska aktier. I var tredje kommun finns också regler om placeringar i aktiefonder.

Drygt hälften av kommunerna återlämnar avsättningen till pensionsmedel till verksamheten, varav ca 60 % återlämnar dessa medel i sin helhet. Var tredje kommun har överlåtit förvaltningen till externa förvaltare, varav drygt 80 % överlåtit förvaltningen i sin helhet. Ungefär var tionde kommun förvaltar pensionsmedlen i egen regi, varav mindre än hälften omfattar hela stocken av pensionsmedel. Drygt 10 % av alla kommuner som besvarat frågorna (ca 200) kombinerar 2 eller 3 av de nämnda formerna i sin pensionsförvaltning.

Nära hälften av kommunerna följer "vid behov" upp förvaltningen av pensionsmedel i fråga om t.ex. avkastning och risk. 35 % av kommunerna gör det på månads-, kvartals- eller tertialbasis.

När det gäller hanteringen av den individuella andelen av premien utöver den obligatoriska delen enligt pensionsavtalet PFA-98, betalar den helt dominerande delen (94 %) av kommunerna ut även den del som ligger över den obligatoriska till enskild förvaltning. Endast 17 kommuner betalar ut enbart den obligatoriska delen. 80 % av kommunerna betalar ut maximal del även i fråga om åren 1998 och 1999.

Landstingen

Enligt enkäten hade de allra flesta landsting antagit ett reglemente för medelsförvaltningen. 8 landsting (40 %) hade ett särskilt reglemente för pensionsmedelsförvaltningen. Lika många uppgav att de omprövar placeringsreglementet årligen, medan 12 landsting (60 %) gör det "vid behov".

18 landsting (90 %) har i sitt reglemente bestämmelser om hur stor andel av pensionsmedlen som får placeras i svenska aktier, 17 landsting (85 %) har motsvarande bestämmelser beträffande ut-

ländska aktier, och 7 landsting (35 %) har bestämmelser angående aktiefonder.

14 landsting (70 %) har valt att renodla förvaltningen av pensionsmedel i extern förvaltning (10 landsting), intern förvaltning (2 landsting) respektive återlån till driften (4 landsting). 3 landsting använder sig av kombinationer av dessa förvaltningsformer.

Uppföljning av medelsförvaltningen i fråga om t.ex. avkastning och risker äger i de flesta fall rum månads- eller kvartalsvis (15 landsting, 75 %), i 2 landsting årligen och i ytterligare 2 landsting "vid behov".

Samtliga landsting betalar ut även den individuella andelen utöver den obligatoriska till individuell förvaltning.

När det gäller utbetalningen av den individuella delen av pensionspremien gäller hösten 2001 att samtliga landsting vad gäller år 2000 betalar ut även den individuella andelen utöver den obligatoriska till individuell förvaltning. Beträffande åren 1998 och 1999 gäller att merparten av landstingen ännu inte beslutat om hur man skall förfara. 5 landsting betalar ut maximal andel, 2 landsting betalar ut minimal andel (1 %) och 4 landsting betalar inte ut någonting alls.

6.3.2 Kommunernas hantering av pensionsmedel

Svenska Kommunförbundet genomförde under våren 2000 en enkätundersökning i kommunerna angående hanteringen av pensionsmedel. Syftet med enkäten var att ta reda på hur kommunerna mot bakgrund av det nya pensionsavtalet PFA-98 valt att hantera de tillgångar som i förekommande fall öronmärkts för pensionsåtaganden och hur de tolkat förutsättningarna för denna hantering. Enkäten omfattade fyra grupper av frågor avseende identifiering av pensionsmedel, riskprofil och riskhantering, praktisk förvaltningsform samt resultatuppföljning, totalt 19 frågor av vilka endast de sex första skulle besvaras av samtliga kommuner; resterande frågor besvarades endast av de kommuner som hade befintliga tillgångar öronmärkta för pensionsåtaganden. 211 kommuner besvarade de inledande frågorna, medan 60 kommuner besvarade de övriga frågorna. Resultatet av undersökningen har redovisats i skriften Kommunernas hantering av pensionsmedel – en komplex fråga (Svenska Kommunförbundet 2000), som gavs ut i oktober 2000.

Vad gäller identifiering av pensionsmedel uppgav drygt 60 procent av de svarande kommunerna att de inte hade öronmärkt till-

gångar för pensionsåtaganden. Var tionde kommun uppgav att de givit pensionsmedlen i balansräkningen en särskild rubricering. Av de kommuner som ansåg sig ha medel öronmärkta för pensionsåtaganden hade flertalet inte specificerat dessa i balansräkningen med egen rubrik. Ett begränsat antal kommuner hade redovisat tillgångar för långsiktig kapitalförvaltning som ej öronmärkta för pensionsåtaganden. Bland dessa fanns kommuner som sålt större anläggningstillgångar och lagt erhållna medel i kapitalförvaltning. De kommuner som har tillgångar öronmärkta på något sätt hade skiftande bas för beräkningarna av dessa. En del kommuner har kopplat de öronmärkta tillgångarna även till åtaganden som tas upp i ansvarsförbindelsen i balansräkningen.

De tillgångar som var öronmärkta för pensionsåtaganden uppgick 1999 till 6 390 miljoner kronor för de 60 kommuner som angivit ett sådant förfarande. De aktuella kommunernas pensionsåtagande i balansräkningen var 13 100 miljoner kronor. Utanför balansräkningen hade därutöver 128 200 miljoner kronor angivits som en ansvarsförbindelse.

Ett femtiotal kommuner hade angivit att tillgångarna också täcker en del av ansvarsförbindelsen. Täckningsgraden av samtliga pensionsåtaganden varierade mellan 10 och 50 procent.

I fråga om riskhantering av pensionsmedel rapporterades att över 100 kommuner har särskilda föreskrifter för hanteringen av de öronmärkta tillgångarna för pensionsåtaganden. Ytterligare ett fyrtiotal kommuner planerade att under år 2000 ta fram sådana föreskrifter. Kommunernas medelvärde vad avser tak för räntebärande placeringar var enligt rapporten 75 procent. Motsvarande värde för aktier var 50 procent och för kassamedel 18 procent.

När det gäller praktisk förvaltningsform för pensionsmedel hade två tredjedelar av de 60 kommunerna enbart extern förvaltning. Den externa förvaltningen omfattade beloppsmässigt tre fjärdedelar av de tillgångar som förvaltas och var således den dominerande formen för förvaltning av pensionsmedel.

Uppföljning av resultaten av förvaltningen av pensionsmedel skedde enligt rapporten med en frekvens av en gång per månad i de flesta fall. Detta utesluter inte att en formell uppföljning sker med kortare intervaller än månadsvis.

6.3.3 Erfarenheter från studiebesöken

Landstingen

Region Skåne fonderar inga medel för pensioner. Landstinget Värmland avsätter årligen medel motsvarande skuldökningen inklusive löneskatten till en pensionsfond som förvaltas externt. Riktlinjer för förvaltningen har lagts fast i ett särskilt reglemente. I Västernorrland har inga nya medel avsatts för pensionsförvaltning, men det fanns i slutet av år 2000 tillgångar på 65 miljoner kronor i ej realiserade värden. Region Skåne betalar ut hela den individuella delen enligt avtal, vilket motsvarar 295 miljoner kronor. Kvar i regionen finns 63 miljoner kronor efter den nämnda utbetalningen, vilket utgör den del av pensionsintjänandet som ligger över 7,5 basbelopp. Landstinget i Värmland betalar ut hela den individuella andelen fr.o.m. år 2000. Den del som är kvar att förvalta inom landstinget är intjänandet utöver ATP-taket, vilket uppgår till 40–50 miljoner kronor. Landstinget Västernorrland avsåg att betala ut 85 % av årets pensionsintjänande (individuell del).

Kommunerna

Gällivare kommun anser att gällande pensionsplaneringspolicy på ett bra sätt genom föreskrifter avseende uppföljningen, avkastningskrav och risktagande täcker behovet att trygga pensionsmedlen. Frågan om återlån har inte aktualiserats. Göteborgs kommun återlånar pensionsmedel som går in som andra medel i driften. Någon öronmärkning av pensionsmedel görs inte. Kommunen känner viss tveksamhet till att kommuner placerar medel i börsnoterade företag med hänsyn till den bristande kompetens i detta avseende som finns särskilt i mindre kommuner. Även Jönköpings kommun återlånar pensionsmedel. Sandvikens kommun har avsatt 10 miljoner kronor, som lånats upp, för att möta kommande pensionsutbetalningar. Kommunen återlånar pensionsmedel för driftändamål.

Gällivare betalar ut maximal individuell andel för individuell pensionsförvaltning. Göteborgs kommun betalar ut 3,5–4,5 % av pensionsintjänandet för individuell förvaltning. Jönköpings kommun betalar ut avtalad miniminivå 1–1,1 % av lönesumman. Sandviken betalar ut maximal andel och har för detta ändamål lånat 25 miljoner kronor.

6.4 Iakttagelser och slutsatser

Som framgått av redovisningen i det föregående hade i slutet av år 2000 två kommuner av tre och 18 landsting av 20 antagit ett reglemente för medelsförvaltningen. Ungefär var tredje kommun och 8 landsting (40 %) hade antagit ett särskilt reglemente för förvaltningen av pensionsmedel. Reglementet innehåller i allmänhet relativt detaljerade bestämmelser om i vilka instrument och i vilka proportioner placeringar får göras (aktier, aktiefonder, räntebärande papper, likvida medel). Drygt hälften av kommunerna och 4 landsting återlånar avsatta pensionsmedel för investeringar och/eller använder pensionsmedel för verksamheten. Var tredje kommun och hälften av landstingen har överlåtit förvaltningen av pensionsmedel till externa förvaltare. En mycket liten andel förvaltas i egen regi. Uppföljning av risk och avkastning på pensionsmedel äger rum med varierande periodicitet; kommunerna oftast "vid behov", landstingen oftast på månads- eller kvartalsbasis. Den helt dominerande delen av såväl kommuner som landsting betalar ut hela den individuella andelen av intjänandet enligt pensionsavtalet PFA-98 till enskild förvaltning.

Svenska Kommunförbundets undersökning av hanteringen av pensionsmedel visar bl.a. att knappt 40 % av kommunerna har öronmärkt tillgångar för pensionsåtaganden. Flertalet av dessa kommuner hade inte specificerat pensionsmedlen i balansräkningen. Några kommuner hade redovisat tillgångar för långsiktig kapitalförvaltning utan att öronmärka dem för pensionsåtaganden. De som hade tillgångar öronmärkta för pensionsändamål använde sig av skiftande metoder för beräkningar av värdet på tillgångarna. Tillgångar öronmärkta för pensionsåtaganden uppgick 1996 till 6,4 miljarder kronor, och avsättningen i balansräkningen var ca 13 miljarder kronor. Utanför balansräkningen hade ca 128 miljarder kronor angivits som en ansvarsförbindelse. Ca 50 kommuner uppgav att tillgångar täckte motsvarande mellan 10 och 50 % av pensionsåtagandena. Ett hundratal kommuner hade föreskrifter för riskhanteringen och ytterligare ett fyrtiotal planerade att införa sådana. Den helt dominerande delen av kommunerna hade enbart extern förvaltning. I de flesta fall följdes pensionsförvaltningen upp månadsvis.

Vid utredningens besök i vissa kommuner och landsting framkom bl.a. att variationen vad gäller avsättning, fondering och återlån av pensionsmedel är betydande. Region Skåne avsätter inga

medel alls för pensionsåtaganden, medan landstinget i Värmland avsätter medel motsvarande skuldökningen inklusive löneskatt till en fond som förvaltas externt. Göteborgs kommun och Sandvikens kommun återlämnar pensionsmedel för driftändamål, medan frågan inte aktualiserats i Gällivare kommun. De kommuner och landsting som besöktes avsåg att betala ut hela eller större delen av den individuella andelen till enskild förvaltning.

7 Uppföljning av ekonomi och verksamhet

7.1 Gällande regler och praxis

7.1.1 Årsredovisning

I 8 kap. 16–20 §§ kommunallagen finns bestämmelser om årsredovisningen.

Av 16 § första stycket framgår att styrelsen skall upprätta en årsredovisning, när den fått övriga nämnders redovisningar. I andra stycket sägs att närmare bestämmelser om årsredovisningen finns i lagen (1997:614) om kommunal redovisning.

Enligt 17 § skall årsredovisningen lämnas över till fullmäktige snarast möjligt och senast den 15 april året efter det år som årsredovisningen avser. Bestämmelsen har sin grund i sambandet mellan årsredovisning, revision och dechargebehandling, vilket motiverar att årsredovisningen skall överlämnas till revisorerna inom sådan tid att de hinner fullgöra sitt granskningsarbete och avge revisionsberättelse innan fullmäktige senast skall behandla frågan om ansvarsfrihet (Paulsson m.fl. (1997) s. 299). Tidpunkten den 15 april ändrades genom beslut av riksdagen 1999 (1999:621). Tidigare gällde att årsredovisningen skulle lämnas senast den 1 juni.

18 § stadgar att årsredovisningen skall godkännas av fullmäktige och att det bör ske innan fullmäktige enligt 5 kap. 25 a § beslutat om ansvarsfrihet skall beviljas eller vägras. I 5:25 a stadgas att fullmäktige vid ett sammanträde före utgången av juni månad året efter det år som revisionen avser skall besluta om ansvarsfrihet skall beviljas eller vägras. Ändringen beslutades vid samma tillfälle som ändringen av 17 §. Motsvarande bestämmelse fanns tidigare i 9 kap. 16 § andra stycket kommunallagen enligt vilken beslutstillfället bestämdes till före utgången av året efter det år som revisionen

avser. Som skäl för tidigareläggning av beslut i fråga om ansvarfrihet anförde regeringen i propositionen (prop. 1998/99:66 s. 63 f.) att diskussionen om revisorernas iakttagelser av kommunens eller landstingets ekonomi och verksamhet borde ske med en så god aktualitet som möjligt. Ett tidigareläggande av dechargebehandlingen skulle möjliggöra en aktuell och relevant diskussion. Det kunde också utgöra ett bra underlag för revisorernas planering av årets granskningsverksamhet och stimulera allmänhetens intresse att delta och ställa frågor på fullmäktiges sammanträden.

Enligt 19 § skall årsredovisningen hållas tillgänglig för allmänheten från och med kungörandet av det sammanträde med fullmäktige då årsredovisningen skall godkännas. Den plats där årsredovisningen hålls tillgänglig skall anges i kungörelsen. Fullmäktige får enligt 20 § bestämma att allmänheten får ställa frågor om årsredovisningen vid ett sammanträde med fullmäktige.

7.1.2 Delårsrapporter

I 9 kap. lagen (1997:614) om kommunal redovisning finns bestämmelser om delårsrapporter.

Enligt 1 § skall kommuner och landsting minst en gång under räkenskapsåret upprätta en särskild redovisning (delårsrapport) för verksamheten från räkenskapsårets början. Minst en rapport skall omfatta en period av minst hälften och högst två tredjedelar av räkenskapsåret.

2 § stadgar att delårsrapporten skall innehålla en översiktlig redogörelse för utvecklingen av kommunens eller landstingets verksamhet och resultat sedan föregående räkenskapsårs utgång. Upplysningar skall lämnas om dels sådana förhållanden som är viktiga för bedömningen av kommunens resultat eller ställning, dels sådana händelser av väsentlig betydelse för kommunen eller landstinget som har inträffat under rapportperioden eller efter dennas slut.

Enligt 3 § skall det, om det inte finns särskilda hinder, i anslutning till uppgifter enligt 2 § även lämnas motsvarande uppgifter för samma rapportperiod under det närmast föregående räkenskapsåret. Begrepp och termer skall så långt som möjligt stämma överens med dem som har använts i den senast framlagda årsredovisningen.

7.2 Direktiven i denna del och frågeställningar för utredningsarbetet

Utredningen skall enligt direktiven i denna del analysera kommunernas och landstingens arbete med uppföljning av ekonomi och verksamhet och därvid överväga behovet av regler för delårsrapporternas beredning samt behovet av ytterligare förändringar.

Med utgångspunkt i detta har följande frågeställningar utarbetats för utredningsarbetet:

- Hur följer kommunerna och landstingen upp sin verksamhet ur ekonomisk och verksamhetsmässig synvinkel?
- Hur tas informationen från uppföljningen till vara och vilka åtgärder leder den till?
- Vilka ambitioner från kommunernas och landstingens sida speglas i delårsrapporterna?
- Bör delårsrapporteringens beredning formaliseras på ett sätt som motsvarar årsredovisningens beredning?

7.3 Underlagsmaterialet

7.3.1 Enkät hösten 2000

Kommunerna

I Finansdepartementets enkät i december 2000 ställdes frågan hur ofta en samlad uppföljning görs av kommuners eller landstingens ekonomi i form av delårsrapport. I redovisningen i det följande har endast uppföljningen på styrelse- och fullmäktigenivå beaktats.

219 kommuner besvarade frågan. 98 kommuner (45 %) gör en sådan uppföljning en gång per år, 115 kommuner (52 %) 2-4 ggr/år, och 6 kommuner (3 %) 5 ggr/år eller oftare. Delårsrapporten(erna) behandlas i fullmäktige i 199 (91 %) kommuner; i 20 kommuner behandlas den inte i fullmäktige.

I en följdfråga ombads kommunerna att beskriva hur uppföljningen behandlas i kommunstyrelsen om det uppstår avvikelser mellan budget/plan och utfallet i delårsrapporten. Ca 90 kommuner (ca 40 %) besvarade frågan.

Spännvidden är betydande, om man ser till karaktären av åtgärder som vidtas. I några få fall säger man sig inte ha något behov att vidta åtgärder, eftersom avvikelser sällan inträffar. Bedömningar om behovet av åtgärder görs i några få kommuner från fall till fall.

Svaren i övrigt kan beskrivas med avseende på vilket slags styrning kommunstyrelsens eller fullmäktiges reaktioner ger uttryck för: stark, svag eller medelstark/medelsvag styrning. Självfallet är gränsen mellan kategorierna en aning flytande. I det dominerande antalet fall, nära 70 %, kan kommunstyrelsens, i vissa fall fullmäktiges, styrning betecknas som stark eller relativt stark. I en dryg tiondel av fallen framstår styrningen som svag eller obefintlig. I de resterande fallen är styrningen varken stark eller svag.

De vanligaste exemplen på stark styrning är att kommunstyrelsen eller i vissa fall kommunfullmäktige

- beslutar om (förslag till) åtgärder i form av uppdrag till nämnden eller direktiv om beskrivning och förslag till åtgärder
- kräver att nämnden redovisar förslag till åtgärder omedelbart eller till kommunstyrelsens nästa sammanträde
- för diskussioner med berörd nämnd syftande till beslut om åtgärder; ev. kan tilläggsanslag beviljas eller budgetöverskridanden tillåtas
- kallar berörd nämnd till överläggning.

I några extremfall kan kommunstyrelsen besluta om restriktioner eller sparåtgärder generellt eller riktade mot en enskild nämnd eller om åtgärder av typen anställnings-, vikariats- eller investeringsstopp.

Bland exempel på svag eller obefintlig styrning (ett tiotal fall) kan nämnas att kommunstyrelsen inte alls eller sällan vidtar åtgärder, att man signalerar åtgärder men accepterar budgetöverdrag samt att man har olika institutionaliserade former för tilläggsanslag, kompletteringsbudgetar o.dyl. eller att avvikelser förs över till nästa års budget.

I mellankategorin mellan stark och svag styrning är de mest frekventa exemplen att kommunstyrelsen uppmanar nämnden att hålla sin budget, att omprioritera inom verksamheten eller att presentera ett åtgärdsprogram.

I enkäten ställdes också frågan vilka uppföljningar, utöver delårsrapporten, som görs i kommunerna. Av svaren framgår att kommunerna i ganska stor omfattning – ca 140 kommuner har besvarat frågan och lämnat uppgifter och kommentarer – följer upp ekonomi och verksamhet mellan delårsrapporterna. Benämningen på de dokument som är resultatet av dessa särskilda uppföljningar varierar : ”uppföljning” och ”prognos” dominerar ; i övrigt används i viss omfattning benämningar som anknyter till tidsbegrepp som

månad, kvartal, tertial och halvår. Den vanligaste frekvensen för rapporterna är 1–4 gånger per år (57 % av svaren). I 43 % av svaren uppgavs 5–10 gånger per år, varav 9–10 gånger per år (36 %) utgör merparten. Den sistnämnda typen motsvar månadsrapporter.

Mottagaren av rapporterna är främst kommunstyrelsen (70 %). Rapporter till enbart kommunstyrelsen är dubbelt så vanliga som rapporter till enbart fullmäktige, men det är relativt vanligt att samma rapport går till både kommunstyrelsen och kommunfullmäktige. Till fullmäktige går främst rapporter med låg frekvens, 1–2 gånger per år. Kommunstyrelsen får naturligt nog ta emot rapporter med hög frekvens, månads-, kvartals- eller tertialrapporter. Överslagsmässigt beräknat tar kommunstyrelsen i ca 60 kommuner, dvs. var femte kommunstyrelse generellt sett, emot månadsvisa rapporter i form av uppföljningar, prognoser etc.

Landstingen

19 landsting av 20 besvarade frågan om hur ofta delårsrapporter behandlas. I 4 landsting sker detta en gång per år. 15 landsting (75 %) uppgav att delårsrapporter behandlas minst två gånger per år. I 14 landsting (70 %) behandlas rapporterna i fullmäktige.

10 landsting har lämnat kommentarer angående uppföljning. 7 landsting (35 %) uppgav att avvikelser mellan budget/plan och utfallet i delårsrapporten leder till någon form av åtgärd som syftar till att komma till rätta med avvikelsen. Det innebär i det flesta fall att landstinget uppdrar åt berörd nämnd att lämna förslag till åtgärder eller att vidta åtgärder. I Blekinge skall förslag till ombudgetering tas upp i landstingsfullmäktige. I Västra Götaland ger styrelsen uppdrag om tätare uppföljning eller andra uppdrag som syftar till att klarlägga avvikelserna; ev. kan det bli tal om tilläggsbudget. I jämförelse med kommunerna framstår styrningen i landstingen som svag. Endast 1/3 av landstingen uppger att man vidtar någon åtgärd vid avvikelse, medan kommunstyrelsens styrning till den dominerande delen kan betecknas som stark eller relativt stark. (Uppgifter om uppföljningar utöver delårsrapporterna saknas.)

7.3.2 Svenska Kommunförbundets rapport om delårsrapporter

På uppdrag av Svenska Kommunförbundet har Kommunforskning i Västsverige våren 1999 genomfört en studie av praxis i fråga om delårsrapporter i kommunerna. Uppdraget har avrapporterats av Svenska Kommunförbundet i skriften *Delårsrapporter*. En praxisstudie med råd och kommentarer (Svenska Kommunförbundet 1999a). Undersökningen har genomförts i två steg. I ett första steg intervjuades ekonomichefer eller redovisningschefer i sex kommuner. I ett andra steg genomfördes en enkätundersökning som riktades till ekonomichefen i 83 utvalda kommuner, av vilka 49 (59 procent) besvarade enkäten. I princip alla intervjuade ekonomichefer tyckte att kravet i redovisningslagen om delårsrapporteringen är bra. I enkäten svarade 59 % av de tillfrågade på samma sätt. De intervjuade ansåg att bestämmelserna i redovisningslagen inte förändrar särskilt mycket i praktiken, en åsikt som två tredjedelar av de tillfrågade i enkäten delade. En majoritet av de tillfrågade i enkäten uppgav att delårsrapporten inte granskas av kommunens revisorer.

När det gäller frågan om vilka problem delårsrapporteringen för med sig framhöll de intervjuade framför allt tidsåtgången som ett problem och i detta sammanhang särskilt periodiseringen av uppgifter som skall redovisas i delårsrapporten. En likartad inställning framkom i enkäten, där främst periodisering av skatteintäkter och semesterlöneskuld ansågs besvärligt. I fråga om vilken ambitionsnivå kommunerna väljer svarade de flesta intervjuade att de strävade efter att delårsrapporterna skall så långt som möjligt överensstämma med årsredovisningen. Ett annat problem som togs upp av de intervjuade var att en överdriven fokusering på delårsrapporterna kan medföra att långsiktigheten i det ekonomiska tänkandet kan försvinna.

I både intervjuerna och enkäten framkom att delårsrapporten bedöms som ett viktigt prognosinstrument; 55 % av dem som svarande på enkäten ansåg att denna funktion är den främsta. 63 % ansåg att delårsrapporterna ger ett tillförlitligt underlag för helårsprognosen. Hälften menade att delårsboks slutet är bättre i detta hänseende än någon annan typ av rapport som använts tidigare.

Kommunstyrelsen bedömdes i enkäten som den främste användaren av delårsrapporten. Även fullmäktige, nämnder och förvaltningar rankades högt som användare. Drygt hälften av dem som

svarade på enkäten ansåg att långivare är den viktigaste externa intressenten när det gäller användningen av delårsrapporten. De intervjuade ekonomicheferna uppgav att man i deras kommuner upprättar fler delårsrapporter än en, som är det krav redovisningslagen ställer som ett minimum. Vanligen upprättas två eller tre rapporter. En av dessa utgör delårsbokslut. Övriga delårsrapporter har enligt de intervjuade mera karaktär av budgetuppföljnings- och/eller bokslutsprognos. Det mest frekventa svaret i enkäten (55 %) var att man upprättar en delårsrapport per år. Ca en fjärdedel uppgav att man upprättar två rapporter per år. Den vanligaste periodiseringen var enligt enkätsvaren 6 och 8 månader. Ungefär en tredjedel av enkätsvaren angav att man aldrig före det lagfästa kravet upprättat en delårsredovisning av den typ som lagstiftningen förutsätter. I nästan fyra femtedelar av enkätsvaren uppgavs att det finns ett politiskt beslut om antalet delårsrapporter. I ca 70 % av kommunerna togs dessutom ett politiskt beslut om vilka organ som rapporten skall föreläggas.

I redovisningslagen anges att delårsrapporten skall vara en redogörelse för utvecklingen av kommunens eller landstingets verksamhet och resultat (9:2), vilket innebär att delårsrapporten skall innehålla ett periodiserat utfall, dvs. en resultaträkning. I enkäten uppgav samtliga att kommunens delårsrapport innefattar en resultaträkning. Nära nog alla uppgav att rapporten också omfattar en balansräkning. Mer än hälften av de svarande uppgav också att finansieringsanalys, förvaltningsberättelse, driftredovisning och investeringsredovisning ingår. I princip samtliga kommuner hade enligt enkäten med en helårsprognos i delårsrapporten. Den tid det tar innan kommunstyrelsen får tillgång till delårsrapporten varierar mellan fyra och åtta veckor. För fullmäktige dröjer det oftast åtta veckor.

Innehållet i delårsrapporterna är enligt de intervjuade ekonomicheferna i stor utsträckning nämndorienterat, vilket i allmänhet innebär en högre detaljeringsgrad än i årsredovisningen. Ett relativt mindre utrymme ges emellertid åt kommunen som helhet. Antalet poster i rapporten uppgavs i de flesta fall vara detsamma som i årsredovisningen, även om aggregeringen inte sker lika noggrant. Ca en tredjedel av kommunerna upprättar delårsrapporter med notapparat.

Enligt enkätundersökningen upprättade en dryg tredjedel av kommunerna en koncernredovisning i samband med delårsrapporterna. Hälften av dem som inte upprättat en sådan redo-

visning vid undersökningstillfället hade ambitionen att göra det i framtiden. En dryg tredjedel av de kommuner som svarat att de inte upprättar en koncernredovisning kommenterar på något annat sätt bolagen i delårsrapporten.

Periodisering i delårsbokslutet rapporterades i enkäten ske i mer än 90 % av kommunerna. Väsentlighet angavs vara den styrande principen för periodiseringen. Periodens verkliga kostnad eller intäkt var det vanligaste svaret på frågan hur olika specifika poster hanteras i delårsrapporten.

I enkäten uppgavs i drygt hälften av svaren att det fanns finansiella nyckeltal i delårsrapporterna. I drygt 30 % av fallen inkluderades också verksamhetsrelaterade nyckeltal.

7.3.3 Erfarenheter från studiebesöken

Landstingen

Region Skåne gör två delårsrapporter som går upp till fullmäktige. Dessutom görs månadsvisa uppföljningar som går till styrelsen. Ambitionen var att ha månadsbokslut fr.o.m. 2001. Uppföljning och bokslut har en högre dignitet än för tio år sedan. Samtidigt är det enligt regionföreträdarna uppenbart att det finns brister i analysen. Budgeten för 2000 bedömdes vara mer realistisk än föregående år vilket lett till ökad motivation att följa upp ekonomin.

Landstinget i Värmland gör delårsrapporter per tertial som redovisas i styrelsen. Enklare ekonomisk uppföljning sker inom respektive förvaltning en gång i månaden i form av bokslutsprognoser. Från 2001 skall samtliga prognoser åtföljas av förvaltningens egna kommentarer och nyckeltal som beskriver produktionen. Landstinget har sedan 1998 arbetat med åtgärder för att komma till rätta med de underskott som funnits under hela 1990-talet. Bl.a. har man förändrat sjukvårdsorganisationen, samtidigt som verksamhetscheferna arbetar på kontraktbasis. Landstingets ambitioner är bl.a. att åstadkomma en löpande redovisning med högre kvalitet, att redovisa "hur det ekonomiska läget verkligen är" och att redovisningarna skall utgöra underlag inför beslut rörande olika budgetdokument i likhet med årsbokslutet. En formalisering av hur delårsrapporterna skall behandlas vore enligt landstinget önskvärt. Det är enligt landstinget viktigt att delårsrapporterna görs relativt snabbt och rapporteras snarast möjligt. De formella

kraven på delsårsrapporterna bör sättas lägre än kraven på årsbokslutet.

I Landstinget Västernorrland följs verksamheten upp genom dels månadsrapporter till landstingsstyrelsen och hälso- och sjukvårdsdelegationen, dels delårsrapporter två gånger per år; de sistnämnda går till hälso- och sjukvårdsdelegationen, styrelsen och fullmäktige. Landstingsstyrelsens arbetsutskott får en ekonomisk rapport vid varje sammanträde. Delårsrapporterna utgör underlag till såväl planeringsförutsättningarna som budget och flerårsplan. Revisorerna ger ett utlåtande om delårsrapporterna. Enligt landstingsföreträdarna behövs i dag ingen ytterligare formalisering av beredningen av delårsrapporterna. Eventuellt bör man inom landstinget ta fram mer konkreta åtgärdsförslag på basis av delårsrapporterna. Ambitionerna vad gäller uppföljning av verksamheten avses höjas inom Landstinget Västernorrland.

Kommunerna

Gällivare kommun följer upp sin verksamhet genom en månatlig budgetuppföljning och prognos med kommentarer nämndvis. Dessutom görs ett delårsbokslut efter 8 månader. Kommunrepresentanterna är osäkra på värdet av delårsbokslutet.

I Göteborgs kommun sker uppföljningen genom årsrapportering, tre delårsrapporter och månadsrapporter. Delårsrapporterna behandlas i fullmäktige. Härtill kommer särskilda investeringsberedningar. Uppföljningen av bolagen görs till stadskansliet och moderbolaget.

I Jönköping genomför nämnderna vid fyra tillfällen per år en uppföljning av budgeten som går till kommunstyrelsen. I vissa fall bereds rapporten även i kommunens ledningsutskott. Delårsrapporteringen, som sker en gång per år efter sju månader, bedöms spela en underordnad roll; den används mera som ett hjälpmedel för att göra en korrekt bedömning av prognoserna. Sandvikens kommun har en helt ny politisk organisation innebärande att den finansiella makten ligger helt på kommunstyrelsen, vilket medför att rutinerna för uppföljning ännu inte fastlagts. All uppföljning planeras redovisas till kommunstyrelsen eller dess arbetsutskott. Kommunen planerar också fortsätta med två delårsbokslut som skall behandlas i fullmäktige.

Vad gäller åtgärder med anledning av vad som kommer fram vid uppföljningen framhåller representanterna för Gällivare kommun

att åtgärder sätts in om underskott upptäcks i form av t.ex. köpstopp, vakanshållning av tjänster, ej tillsättning av sjukvikarier. Historiskt anser man sig inte ha lyckats i denna del, men månadsuppföljningarna innebär en förbättring. Göteborgs kommun framhåller att budgetjusteringar kan bli aktuella vid tre tillfällen per år. Vid kraftiga avvikelser beslutar kommunstyrelsen i Jönköping om uppdrag till berörda nämnder om att de skall vidta åtgärder och återrapportera dessa till styrelsen. En liknande ordning tillämpas i Sandviken.

Enligt Jönköpings kommun föreligger inget behov att formalisera beredningen av delårsrapporten. I stället framhålls att det vore mera meningsfullt att utforma regler för prognoser över bl.a. kommunens budgetutfall och resultat och att kommunens verksamheter följs upp någorlunda regelbundet under löpande budgetår. I Sandviken är meningarna delade om huruvida delårsrapportens beredning bör formaliseras i likhet med vad som gäller om årsredovisningen. Ett argument för att delårsrapporten skall behandlas i fullmäktige är att ju fler som blir insatta i rapporterna, desto större blir förståelsen för planerade förändringar.

7.4 Iakttagelser och slutsatser

I det föregående har konstaterats att man i kommunerna med bred marginal överskrider den obligatoriska nivån som innebär att man skall redovisa minst en delårsrapport per år. Enligt en enkätundersökning i slutet av år 2000 lämnas delårsrapporter 2–5 gånger per år eller oftare i en majoritet av kommunerna. I 9 kommuner av 10 behandlas delårsrapporten eller –rapporterna i fullmäktige. Enkätundersökningen har också gett besked om vad som händer i samband med uppföljningen, om utfallet avviker från budget eller plan. Dataanalysen har visat att kommunstyrelsens eller fullmäktiges styrning i detta sammanhang kan betecknas som stark eller relativt stark i de flesta kommunerna. Det innebär att styrelsen med varierande styrka sätter press på nämnder, vilkas resultat är otillfredsställande, genom att ställa krav på eller uppmana nämnden att vidta åtgärder. Svag styrning är i detta sammanhang ovanligt. Av enkäten framgår också att kommunerna i betydande omfattning följer upp ekonomi och verksamhet utöver vad de är ålagda att göra i form av en delårsrapport. I en dryg tredjedel av kommunerna får styrelsen och inte sällan också fullmäktige rapporter en gång per månad. I mer än hälften av kommunerna lämnas sådana komplet-

terande rapporter 1–4 gånger per år. Främst är det kommunstyrelsen som är mottagare av dessa rapporter, men det är relativt vanligt att samma rapport går till både styrelsen och fullmäktige. Ca var femte kommunstyrelse tar enbart emot månadsvisa rapporter i form av uppföljningar, prognoser etc.

I 15 landsting (75 %) behandlas delårsrapporter minst 2 gånger per år. I vart tredje landsting leder avvikelser i delårsrapporten eller delårsrapporterna till åtgärder som syftar till att nämnden skall komma till rätta med avvikelsen. Delårsrapporten behandlas i fullmäktige i 2 landsting av 3.

Svenska Kommunförbundets rapport om delårsrapporter är närmast en komplettering till den nyss redovisade enkätundersökningen. Enligt rapporten ansåg en bred majoritet av de ekonomi- och redovisningschefer som medverkat i studien att kravet i redovisningslagen på delårsrapportering är bra men att bestämmelserna inte förändrar särskilt mycket i praktiken. Bland praktiska problem med delårsrapporten framhölls särskilt periodiseringen av uppgifter. De allra flesta sade sig sträva efter att åstadkomma delårsrapporter som ligger så nära årsredovisningen som möjligt. Delårsrapporterna bedömdes av de flesta som ett viktigt prognosinstrument. En jämförelse mellan Svenska Kommunförbundets rapport och Finansdepartementets enkät visar att antalet delårsrapporter förefaller ha ökat sedan våren 1999, då förbundets undersökning gjordes. Innehållet i delårsrapporterna är i allmänhet nämndorienterat och därmed mera detaljerat än i årsredovisningarna. En dryg tredjedel av kommunerna upprättade en koncernredovisning i samband med delårsrapporten.

I de kommuner och landsting som utredningen besökt varierar antalet delårsrapporter mellan 1 och 3. Rapporterna behandlas i de flesta fall i fullmäktige. I några fall har man ambitionen att göra mera avancerade rapporter, t.ex. månadsbokslut (i Region Skåne), eller att förvaltningens kommentarer och nyckeltal skall ingå i varje prognos (Landstinget i Värmland). Representanterna för Gällivare kommun säger sig vara osäkra på värdet av delårsrapporten, och deras kolleger i Jönköping anser att delårsrapporteringen spelar en underordnad roll. Enligt representanterna för Region Skåne har uppföljningen en större betydelse numera än den hade för tio år sedan. Meningarna i de besökta kommunerna och landstingen är delade i frågan huruvida beredningen av delårsrapporten bör ytterligare formaliseras. Värmlands landsting är för en sådan ordning, Västernorrlands läns landsting och Jönköpings kommun anser det

onödigt, medan företrädarna för Sandvikens kommun inte har någon gemensam uppfattning. Företrädarna för Jönköpings kommun anser att det vore mera meningsfullt att utforma regler för prognoser över bl.a. resultatet och att verksamheten följs upp någorlunda regelbundet under löpande budgetår. Revisorerna i Västernorrlands landsting ger ett utlåtande över delårsrapporterna. När det gäller åtgärder med anledning av utfallet av uppföljningarna rapporterar Gällivare kommun att styrelsen historiskt sett inte varit framgångsrik i denna del. I Göteborg är det möjligt att justera budgeten vid tre tillfällen per år. Kommunstyrelsen i Jönköping och Sandviken kan uppdra till nämnden att vidta åtgärder och återrapportera dessa till styrelsen.

8 Organisering och styrning av kommuner och landsting

8.1 Inledning

God ekonomisk hushållning kan sägas vara det övergripande perspektivet och huvudtemat för den föreliggande utredningen. De övriga uppgifterna som anförtrotts utredningen, frågan om budgetbalans, användningen av försäljningsmedel vid avyttring av anläggningstillgångar, uppföljning av ekonomi och verksamhet samt förvaltningen av pensionsmedel, kan ses som underordnade huvudtemat god ekonomisk hushållning. Utredningen förväntas enligt direktiven bl.a. lämna förslag till åtgärder för att öka långsiktigheten i planeringen av ekonomi och verksamhet, förtydliga och modifiera balanskravet och föreslå åtgärder för att förstärka uppföljningen i kommuner och landsting.

Under utredningsarbetet har det blivit uppenbart att det finns ett behov av att relatera detta, om man så vill uttrycka det, rationalistiska och instrumentella perspektiv på kommunal verksamhet, till en vidare referensram. I en i detta avseende vidgad referensram bör ingå sådana element som berör sättet på vilket kommuner och landsting organiserar sin verksamhet, vilka strategier och styrinstrument de använder samt hur de mäter prestationer och återför vunna erfarenheter till den övergripande strategin och delstrategierna för organisering, styrning, uppföljning etc. I en sådan vidgad referensram bör det också finnas utrymme för vad som är känt från forskning och praktisk erfarenhet om vad som kännetecknar kommuner och landsting som hamnar i ekonomiska och andra svårigheter. I analogi med detta bör också frågan om vad som allmänt utmärker framgångsrika kommuner och landsting studeras. Den sistnämnda betraktelsen bör kunna utmynna i en samling goda exempel avseende kommuner och landsting som, ställda bl.a. inför

kravet på budgetbalans, tagit sig ur en besvärlig ekonomisk situation.

Föreliggande kapitel syftar till att tillhandahålla dels en sådan vidare referensram som skisserats i det föregående, dels några mer operativt inriktade avsnitt där mekanismerna som leder till problem respektive framgång klarläggs.

I det närmast följande avsnittet redovisas översiktligt hur kommuner och landsting bedriver vad som brukar kallas förändringsarbete, dvs. vilka strategier man använder sig av för att öka demokrati, effektivitet, kvalitet etc.

Det därpå följande avsnittet ägnas åt styrsystemet, särskilt olika metoder eller modeller för ekonomistyrning, som används inom kommuner och landsting och vilka effekter denna styrning åstadkommer.

I nästa avsnitt redovisas en nyligen genomförd, av utredningen initierad, studie av vilka faktorer som kan tänkas leda till att en kommun hamnar i ekonomiska och andra svårigheter. Studien, som genomförts vid forskningsinstitutionen Kommunforskning i Västsverige, Göteborg, har dokumenterats i en rapport till utredningen med titeln Fattiga och rika – ett institutionellt perspektiv på kommuners ekonomiska utveckling, författad av professor Björn Brorström och fil. dr Sven Siverbo (Brorström och Siverbo (2001a)).

I det därpå följande avsnittet är det de motsatta mekanismerna, dvs. de som leder till framgång i olika avseenden, som står i centrum. Här redovisas först kunskaper från forskningen på området och praktiska erfarenheter från den kommunala sektorn. Därefter lämnas några exempel på kommuner och landsting som varit framgångsrika i det avseendet att de lyckats ta sig ur en ekonomisk kris och vänt denna till en kontrollerad situation som skapat en grund för optimism inför framtiden.

Avslutningsvis görs ett försök att sammanfatta och syntetisera den kunskap som exponerats i kapitlets delavsnitt med särskilt avseende på de uppgifter som utredningen enligt sina direktiv satts att lösa. Detta avsnitt är tänkt att bilda en brygga över till nästa kapitel, Överväganden och förslag.

8.2 Kommunal organisation och kommunalt förändringsarbete – några tendenser

8.2.1 Utveckling av organisation och styrning i ett historiskt perspektiv

Sedan den stora kommunindelingsreformens slutliga genomförande i början av 1970-talet har kommunerna genomgått en serie förändringar i fråga om organisations- och styrformer. Bland viktigare förändringar under 1970-talet kan nämnas rambudgetering och nollbasbudgetering och en begynnande decentralisering av organisationen.

Rambudgeteringen innebär att man på central nivå – fullmäktige eller kommunstyrelsen – fördelar medel till verksamheten – nämnderna. Eftersom tilldelningen av nya resurser inte baserades på nämndernas verkliga behov, fick en del verksamheter mer resurser än de hade bruk för. Rambudgeteringen övergavs därför successivt till förmån för nollbasbudgeteringsmetoden. Den innebär att all verksamhet ifrågasattes och att all verksamhet som inte tillförde tillräckligt värde skulle avvecklas. Metoden prövades på många håll men några större förändringar av verksamheten medförde den inte.

I slutet av 1970-talet försköts intresset från styrintstrumenten till förändringar av organisationen. I ett första steg prövades institutionsstyrelser och distriktsnämnder, fr.o.m. 1980 även kommunaldelsnämnder (KDN), som blev ett uttryck för strävan efter en allmän decentralisering under 1980-talet. Utvärderingar av KDN-reformen har visat att de inte haft någon större effekt på medborgarinflytandet. Däremot har de haft större effekter på politiker-nivå, bl.a. genom att fler förtroendevalda engagerats (SOU 2001:48 s. 326). Kommunaldels/stadsdelsnämnderna har enligt andra utvärderingar varit förhållandevis effektiva som instrument för de besparingar som kommunerna tvingades genomföra under 1980-talet och senare (se t.ex. Bäck m.fl. (2001)). Decentraliseringen av den politiska organisationen har åtföljts av en decentralisering även av den utförande delen av organisationen, som bl.a. ledde till inrättande av s.k. resultatenheter.

Decentraliseringen i kombination med en allt svårare ekonomisk situation gjorde att ekonomistyrningen fick en framträdande roll under senare delen av 1980-talet. De nyss nämnda resultatenheterna var ett viktigt instrument i detta sammanhang. Ungefär samtidigt lanserades idén om målstyrning inom den offentliga sektorn

generellt, en styrform som hade nära släktskap med de idéer om organisation och styrning som framfördes i propositionen om den nya kommunallagen (prop. 1990/91:117). Huvudkomponenterna i målstyrningskonceptet är inriktningsmål, effektmål och produktionsmål. Målstyrning som styrinstrument inom den kommunala sektorn blev förhållandevis kortlivat.

Under ett kort övergångsskede riktades intresset mot effektivitetsbedömning som styrmedel. Steget härifrån till beställarstyrning i form av den s.k. beställar–utförarmodellen var inte långt. Idén med denna modell är att man genom att skilja rollen som finansiär av verksamheten från rollen som beställare och rollen som utförare eller producent skall kunna göra verksamheten mer kostnads-effektiv. Beställar–utförarmodellen introducerades under en period av hårda ekonomiska åtstramningar som var en följd av den finansiella krisen 1992.

I landstingen har styrningen och organiseringen av sjukvården, som är den helt dominerande verksamheten, påverkats i varierande grad av såväl decentralisering som olika ekonomistyrningsmodeller och beställar–utförarmodellen. Under framför allt 1970– och 1980-talet infördes i många landsting lokala eller subregionala organ med ansvar för sjukvården. Under senare år har en tendens till återgång till centraliserade styrformer kunnat skönjas, till stor del beroende på sjukvårdens finansiella problem, även om den vanligaste formen är decentraliserad beställarstyrning (jämför avsnittet nedan om styrsystem i svenska kommuner och landsting).

8.2.2 Utvecklingen under de senaste åren

Sedan mitten av 1990-talet har antalet nämnder i kommunerna minskat, framför allt efter valet 1998. Störst är minskningen inom områdena infrastruktur, skydd, fritid och kultur samt vård. Ett femtiotal kommuner har genomfört en mer eller mindre omfattande förändring av nämndstrukturen. Antalet kommunaldelsnämnder har totalt sett minskat sedan mitten av 1990-talet, och endast ett tiotal kommuner har heltäckande, dvs. hela kommunen omfattande, kommunaldelsnämnder (Statskontoret 1999:38 på vilken detta avsnitt väsentligen bygger).

Under senare år finns en ökande tendens i kommunerna att lyfta över ansvaret för verksamheten från särskilda nämnder till kommunstyrelsen, varvid nämnderna ersatts av utskott till fullmäktige eller styrelsen. Även antalet beredningar till fullmäktige har ökat; i

ett tjugotal kommuner finns sakpolitiskt inriktade beredningar eller utskott knutna till fullmäktige.

Ombildningen av länsindelningen i Skåne och Västsverige och den ungefär samtidigt inledda försöksverksamheten med ändrad regional ansvarsfördelning i bl.a. Skåne och Västra Götalandsregionen utgör en av de mest betydelsefulla strukturella reformerna på länsnivån i modern tid. Tillkomsten av Region Skåne och Västra Götalandsregionen medförde att antalet landsting minskade med tre. Som en följd av bl.a. denna förändring har antalet nämnder minskat även i landstingen. Antalet verksamhetsanknutna fullmäktigeberedningar har också minskat sedan 1995. I första hand är det beredningar inom hälso- och sjukvården som avskaffats. Utskott eller beredningar under landstingsstyrelsen med anknytning till verksamheten har minskat. Vanligast är sådana organ inom sjukvården, utbildning och kultur samt regional utveckling.

Vad gäller styrsystemet inom landstingen dominerar två former: en traditionell form innebärande "samling till länsnivån", dvs. en centraliserad organisationsform, eller en decentral beställar-utförarmodell. Åtta landsting/regioner använder den sistnämnda modellen.

8.2.3 Stiltje i dagsläget

I en studie av forskare vid förvaltningshögskolan vid Göteborgs universitet (Brorström och Rombach (2000)) beskrivs situationen i fråga om kommunalt förändringsarbete som "lugnet efter stormen". Två decennier av i det närmaste oavbruten vilja till förändring och ständig lansering av nya lösningar har enligt författarna ersatts av lugn. De anför två förklaringar till detta. Den ena går ut på att det råder en villrådighet kring vilket som är idealet för den kommunala verksamhetens styrning och organisering. I stället för att tala om färdiga modeller talar man i dag om samarbete, samordning och ansvar för decentraliserade enheter. Andra värden som framhålls är kompetens, engagemang och nyttan av jämförelser. En annan förklaring är enligt Brorström och Rombach att det som sägs är vagt och allmänt förnuftigt och därför svårt att argumentera mot.

De ekonomiska förhållandena spelar enligt författarna också en roll i sammanhanget. De anser att de ekonomiska förutsättningarna efter nedgången i början av 1990-talet nu har stabiliserats. Sam-

tidigt har de stora strukturella greppen tagits för att anpassa verksamheten till den nya tidens villkor.

Behovet att genomföra större strukturella förändringar har därigenom minskat. De ekonomiska motiven är inte längre lika avgörande och heller inte lika användbara för att åstadkomma förändring. Minskande resurser innebär dessutom att det inte finns något utrymme för stora verksamhetsreformer. Man får vara nöjd med det man har och korrigera i vardagen utifrån de problem som uppkommer. (Brorström och Rombach (2000) s. 97 f)

Författarna modifierar dock bilden av att stiltje råder och menar att det också händer mycket i det lilla. Det besparingsarbete som är ett resultat av kravet på budgetbalans fr.o.m. 2000 kombineras sålunda med ett starkt uttalat intresse för kvalitetsfrågor och utvärdering. Man kan gott tala om en utvärderingsboom, anser författarna. En teknik som vunnit visst fäste är s.k. balanserade styrkort, men denna teknik har inte fått tillnärmelsevis samma genomslag som exempelvis målstyrning och beställar-utförarmodellen.

Brorström och Rombach menar också att politikerna under de senaste åren, efter de marknadslika reformerna, tagit kommandot i förändringsarbetet. Det medför att den politiska organisationen förhindrar att nya reformidéer kommer upp och att genomförda reformer i högre grad än tidigare har initierats och drivits av den politiska organisationen.

8.3 Ekonomistyrning och dess effekter

8.3.1 Den juridiska ramen för budgeten

I 8 kap. 4–5 §§ kommunallagen (KL) regleras den kommunala budgeten och dess innehåll. Enligt 4 § skall kommuner och landsting varje år upprätta en budget för nästa kalenderår (budgetår). I paragrafens andra stycke finns bestämmelser om budgeten för en gemensam nämnd. Budgeten skall enligt tredje stycket upprättas så att intäkterna överstiger kostnaderna.

Enligt 8:5 KL skall budgeten innehålla en plan för verksamheten och ekonomin under budgetåret. I planen skall skattesatsen och anslagen anges. Det skall vidare av planen framgå hur verksamheten skall finansieras och hur den ekonomiska ställningen beräknas vara vid budgetårets slut. I paragrafen finns också bestämmelser om förfarandet för det fall kostnaderna överstiger intäkterna. Budgeten

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

Budgetprocessen regleras i 8 kap. 6–11 §§. I huvudsak är reglerna i denna del följande. Förslag till budget skall upprättas av styrelsen före oktober månads utgång. Om det finns särskilda skäl till det får budgetförslaget upprättas i november månad. I så fall skall styrelsen före oktober månads utgång föreslå skattesatsen för följande år. Styrelsen bestämmer när övriga nämnder senast skall lämna in sina särskilda budgetförslag till styrelsen. Budgeten fastställs i normalfallet av fullmäktige före november månads utgång. De år då val av fullmäktige har förrättats i hela landet skall budgeten fastställas av nyvalda fullmäktige. Om budgeten på grund av särskilda skäl inte kan fastställas före november månads utgång skall fullmäktige ändå fastställa skattesatsen inom denna tid. Budgeten skall därefter fastställas före december månads utgång. Fullmäktige får då fastställa en annan skattesats än den som bestämts tidigare. Styrelsens förslag till budget skall hållas tillgängligt för allmänheten fr.o.m. kungörandet av det sammanträdet med fullmäktige då budgeten skall fastställas. Styrelsen är skyldig att underrätta vissa myndigheter om skattesatsen.

8.3.2 Budgetens funktion och syften

En viktig funktion hos budgeten är att den skall reglera kommunens eller landstingets finanser på det sätt som föreskrivs i kommunallagen. Traditionellt tillskrivs budgeten också flera andra funktioner eller syften, framför allt beträffande resursfördelning, styrning, samordning och kontroll. När det gäller resursfördelningen kan man tala om ett behovsorienterat synsätt och ett resursorienterat synsätt. Den vanligaste modellen är historiskt sett den förstnämnda. Den innebär att resurserna fördelas efter angelägenhetsgrad. Den resursorienterade ansatsen eller rambudgeteringsmodellen innebär att man utgår från tillgängliga medel, och därefter relateras det finansiella utrymmet till behoven. Rambudgetering har i många fall införts när det finansiella läget har varit ansträngt. (Brorström m.fl. (1999) s. 193 f)

8.3.3 Budgeteringstekniker, några exempel

Rambudgetering innebär att de finansiella förutsättningarna kartläggs och skattesats, upplåning m.m. bestäms. Resultatet av detta ger en total resursram för det kommande året, varefter nämnderna tilldelas finansiella ramar utifrån totalramen. Det innebär att nämnderna förväntas anpassa sina behov efter de givna restriktionerna, varigenom ekonomin kommer i fokus och inte behoven. Rambudgetering har ofta börjat tillämpas när det ekonomiska läget varit ansträngt. En svaghet med rambudgeteringen anses vara att den har ett drag av stelhet vilket medför att omprövningar och förnyelse försvåras (Brorström m.fl. (1999) s. 194).

Behovsbaserad budgetering bygger – i kontrast till rambudgetering – på en strävan efter att resursfördelningen skall ske på objektiv grund. Meningen med denna typ av budgetering är kort uttryckt att resurser skall tilldelas en viss verksamhet efter faktiska behov och inte efter förhandling. Försök att införa denna metod har gjorts i många kommuner sedan början av 1980-talet (Brorström m.fl. (1999) s. 200 f.).

Statsvetaren Cecilia Bokenstrand har inom ramen för en doktorsavhandling (Bokenstrand (2000)) studerat behovsbudgetering i tre kommuner (Göteborg, Norrköping och Eskilstuna som samtliga har en decentraliserad organisation). Enligt Bokenstrand är erfarenheterna av budgeteringstekniken goda, bl.a. i det avseendet att de berörda anser att det behovsbaserade systemet i förhållande till tidigare använda modeller är mer rättvist, mindre godtyckligt och lättare att se igenom och förstå. Budgetaktörerna anser att den nya tekniken inte befrämjar och belönar ett budgettaktiskt agerande från kommun- eller stadsnämndernas sida. En ekonomisk effekt av behovsbudgeteringen i de studerade kommunerna är att möjligheterna till tilläggsanslag har eliminerats, varigenom kostnadsmedvetenheten på kommun/stadsdelsnivå påtagligt ökat. En annan effekt är att förekomsten av köp- och säljförbindelser mellan kommun/stadsdelsnämnderna ökat. Sammantaget har budgetomläggningen skapat nya förutsättningar genom att den gett kommun/stadsdelsnämnderna ett tydligt befolkningsansvar samtidigt som den skärpt deras ekonomiska ansvar. Budgetreformen har enligt författaren i de undersökta kommuner varit framgångsrik i politisk mening genom att de stärkt den centrala majoritetsföreträdarnas inflytande ärver verksamhetens omfattning. Dock

framhålls att de centrala politikerna haft mycket svårt att finna sina roller i det nya systemet.

Prestationsbudgetering innebär att man baserar resursfördelningen på beslut om volym som kopplas till ett visst pris per prestation. I beställarstyrning (beställar–utförarmodellen) är denna teknik grundläggande. Systemet förutsätter en långt driven kalkyleringsteknik och sofistikerade system för internredovisning. (Brorström m.fl. (1999) s. 201 f)

8.3.4 Roller och strategier: väktare och förkämpar

Redan på 1970-talet kunde det på vetenskaplig grund visas att den komplexa budgetprocessen kan liknas vid ett rollspel där de medverkande aktörerna förenklar sina ställningstaganden och att de två ledande rollerna i detta sammanhang kan betecknas väktare och förkämpar. Väktarnas uppgift är att se till att det inte går åt för mycket pengar. Förkämparna värnar om verksamheten och är därmed expansiva i sina strävanden. Budgetprocessen i svenska kommuner har studerats ingående av flera forskare, varvid ytterligare roller kunnat identifieras. Det gäller bl.a. en hamstrarroll, som innebär att hamstraren är intresserad av såväl låga kostnader som höga intäkter, ett slags superväktare. Man har också identifierat en roll som medlare mellan väktarna och förkämparna. (Brorström m.fl. (1999) s. 202)

Vanligt förekommande strategier hos väktarna är att sprida krismedvetande och att ändra budgetsystelet. En annan strategi är att överlåta rollen som väktare till andra eller att minska styrambitionerna. Förkämparna har sin styrka i att de har ingående kunskap om verksamheten. En strategi som förkämparna kan använda sig av är att de s.a.s. utbildar väktarna genom att lära dem vad som är problemet och vilka symptom det visar. En variant på denna strategi är att visa hur bra verksamheten är och hur uppmärksam den är. En motstrategi till nedskärningsförslag är att hävda sambandet mellan anslag och verksamhet. Ytterligare andra strategier är att hänvisa till lagar eller normer, att mobilisera avnämarna eller att gå vid sidan av budgeten. Strategin i det sistnämnda sammanhanget är att ett ärende förs in i beslutskedjan på ett sätt som gör att det inte konkurrerar med förslag som redan ligger i budgeten. (Brorström m.fl. (1999) s. 202 ff)

8.3.5 Styrssystem i svenska kommuner och landsting

En undersökning om förekomsten av administrativa reformer i svenska kommuner som genomfördes 1994 (Johansson och Johnsson (1995)) visade att reformer med anknytning till ekonomistyrning i vid mening – målstyrning, beställarstyrning, resultatenheter och balansräkningsenheter – var mycket vanligt eller vanligt förekommande. Formerna målstyrning respektive resultatenheter fanns i nästan 200 kommuner, medan beställarstyrning resp. balansräkningsenheter fanns i ca var fjärde kommun.

I en undersökning som genomfördes 1998–99 (Statskontoret 1999:38) studerades landstingens system för styrning specifikt vad gäller hälso- och sjukvården. Av undersökningen framgår bl.a. att fyra renodlade modeller för styrning användes inom landstingen: traditionell styrning från länsnivå, beställarstyrning från länsnivå, decentraliserad traditionell styrning och decentraliserad beställarstyrning. Den traditionella modellen innebär att politikerna svarar för hela produktionskedjan, från intention och beställning till verkställighet. Beställar-utförarmodellen innebär att samma organ inte skall både beställa och producera tjänsten. Om verksamheten dessutom utsätts för extern konkurrens innebär modellen i sin yttersta form att landstinget inte har några egna utförare utan köper alla tjänster på marknaden.

Den vanligaste formen av de nämnda fyra är decentraliserad beställarstyrning, som tillämpas i 8 landsting: Dalarna, Gävleborg, Skåne, Stockholm, Uppsala, Västerbotten, Västmanland och Västra Götaland. Traditionell styrning från länsnivå tillämpas i 6 landsting: Blekinge, Jämtland, Jönköping, Kalmar, Örebro och Väster-norrland. Decentraliserad traditionell styrning förekommer i 5 landsting: Halland, Kronoberg, Norrbotten, Värmland och Sörmland. Endast i ett landsting, Östergötland, använder man sig av beställarstyrning från länsnivån. 70 % av medborgarna bor i landsting med beställarstyrning. Sedan 1995 har tyngdpunkten förskjutits något mot en organisation med beställarstyrning och lokala politiska organ.

8.3.6 Ekonomistyrning i finska kommuner

Ekonomistyrningen i den kommunala sektorn i Finland reformerades 1997 i två avseenden. Dels ersattes den tidigare kamerala bokföringen av en affärsmässig bokföring. Dels förändrades budget-

och ekonomiplaneringsmodellen. Ekonomiplanen är numera liksom i det svenska systemet treårig. I en studie av ekonomistyrningen i de finska kommunerna (Oulasvirta (1998)) har en "idealmodell" för ekonomistyrning jämförts med den verklighet som rådde i de finska kommunerna 1996, dvs. omedelbart före den nämnda reformens genomförande. Den idealmodell som Oulasvirta arbetar med är präglad av ett rationalistiskt synsätt som har den privata sektorn som förebild.

Undersökningen visade bl.a. att kommunernas budgetering var målorienterad men inte i samma utsträckning resultatorienterad. I de flesta kommunerna var ekonomiledningen inte nöjd med uppföljningen av prestationer och måluppfyllelse, vilket bl.a. hade att göra med att målen formulerades så allmänt att de var svåra att utvärdera. Resultatet av undersökningen är sammanfattningsvis att finsk kommunal budgetering i praktiken präglas av rambudgetering och nettobudgetering men inte av äkta resultatbudgetering. Oulasvirta konstaterar avslutningsvis dels att finska kommuner vid undersökningstillfället var fjärran från ekonomistyrningens idealbild, dels att rambudgetering och styrning måste vara sammankopplade med ett systematiskt system för uppföljning; i annat fall förlorar fullmäktige sin makt i ekonomistyrningen.

8.3.7 Styrsystemens effekter

En omfattande forskning har under de senaste tio åren bedrivits med bl.a. förändrade styrformer inom offentlig sektor som föremål. Studier om sjukvården i Sverige har bl.a. visat att ändrade former för ekonomistyrning och ett tydligare ekonomiskt ansvar medför att intresset för intäkter och kostnadsmedvetandet ökar. I flera andra studier dras slutsatsen att styrsystemet eller förändringar i detta inte har så stora effekter på verksamheten. Inarbetade rutiner står emot förändringar och motverkar syftet med reformerna. Studier av administrativa reformer och nya styrtekniker har mot denna bakgrund i ökande omfattning inriktats på att finna orsakerna till att en viss reform lanseras, varvid man i flera studier har kunnat visa att reformer kan tjänstgöra som symboler för legitimering av organisationen.

Inom forskningen finns en ambivalens i fråga om synen på möjligheterna att påverka och förändra institutioner med hjälp av förändrade styrsystem. En någorlunda gemensam uppfattning inom forskarvärlden om orsakerna till dessa tillkortakommanden är att

det finns ett avstånd mellan ledning och verksamhet som medför att reformerna inte tränger ned till personalen på den operativa nivån. Även om man inom forskarvärlden i huvudsak lutar åt uppfattningen att (ändringar i) styrsystemen inte förmår ändra på sättet på vilket verksamheten utförs, är det enligt en del forskare att gå för långt att påstå att styrsystemen överhuvudtaget saknar betydelse (Brorström m.fl. (1999) s. 272 ff).

8.4 Vad kännetecknar problemkommuner?

8.4.1 Kommuner som fått stöd via Kommundeleigationen

De analyser som Kommundeleigationen gjort avseende de kommuner och landsting som hos regeringen sökt bidrag för att kunna uppnå ekonomisk balans har redovisats i det föregående tillsammans med analyser som gjorts externt, bl.a. av Riksdagens revisorer (kapitel 4). För en detaljerad redovisning hänvisas till detta kapitel. Här skall endast erinras om vissa iakttagelser angående problemkommunernas egenskaper.

Kommundeleigationen redovisade i sin rapport till regeringen bl.a. att kommuner som ansökt om särskilt stöd var små till medelstora (5 000–20 000 invånare) och att de är belägna i norra och/eller inre delen av landet utanför tillväxtregionerna. De hade också en skattesats över genomsnittet för kommunerna. Förutom den ansträngda ekonomin fanns det inte särskilt mycket som skilde de ansökande kommunerna geografiskt och strukturellt från andra kommuner. Landstingen som ansökt om stöd skilde sig inte från övriga landsting i fråga om allmänna och strukturella förhållanden, med undantag för Region Skåne, som utgör både en tillväxtregion och glesbygd.

Delegationen redovisade också avslutningsvis vissa iakttagelser från sitt arbete med problemkommunerna. Enligt delegationen hade det lokala politiska ledarskapet och ledarskapet inom förvaltningen en avgörande betydelse för hur en kommun eller ett landsting kan lösa sina problem, oberoende av förutsättningarna. En tendens till konkurrens om medborgare och företag inom vissa regioner kan enligt delegationen få negativa konsekvenser för den kommunala ekonomin. Delegationen diskuterade också kommunstorlekens betydelse för möjligheterna att tillhandahålla en acceptabel service. Även förändringar i personalpolitiken samt kompe-

tensutveckling och ökad rörlighet kan enligt delegationen vara av betydelse i sammanhanget.

Enligt Riksdagens revisorers rapport kännetecknades kommuner som fått bidrag av att de hade lägre skatteunderlag, högre arbetslöshet, sämre befolkningsutveckling, högre skattesats och sämre ekonomi än kommunerna i allmänhet. De hade också enligt rapporten en mer omfattande verksamhet än kommunerna igenomsnitt, högre kostnader än vad som motiverades av de strukturella förutsättningarna och fler anställda.

En studie som genomförts vid Stockholms universitet har visat att de finansiella problemen hos kommuner som ansökt om bidrag hos regeringen var en följd av förhållanden som kommunerna kunnat påverka, bl.a. hög servicenivå och hög personaltäthet. Flerparten av de kommuner som beviljats bidrag från Bostadsdelegationen hade däremot enligt studien problem med befolkningsminskning som till största delen inte kunde påverkas av kommunerna själva.

8.4.2 Andra förklaringsfaktorer

I en rapport som utarbetats inom Svenska Kommunförbundet (Växa och krympa – flyttströmmarna, utjämningen och de kommunalekonomiska konsekvenserna (Svenska Kommunförbundet 2000 a) är en av slutsatserna att sambandet mellan befolkningsförändringarna – främst det faktum att befolkningen i mer än 70 % av kommunerna minskat sedan mitten av 1990-talet – och det ekonomiska resultatet i kommunerna är mycket svagt, trots att det kostar både att växa och krympa. Kommuner med en ökande befolkning behöver göra investeringar och bygga ut sina verksamheter. Kommuner med en minskande befolkning måste minska sin kapacitet. Dessutom måste många kommuner med minskande befolkning bidra ekonomiskt till de kommunala bostadsföretagens omstruktureringar. Det är i stället andra faktorer än befolkningsförändringar som har haft väsentligt större betydelse för kommunernas ekonomiska utveckling under 1990-talet. Det gäller bl.a. effekterna av saneringen av statens finanser och det tryck på den kommunala ekonomin som ett ökat antal små barn, skolbarn och äldre över 80 år medfört. Även kommunernas förmåga eller oförmåga att "rätta mun efter matsäcken" tillmäts i rapporten större betydelse än vad den vanligtvis tillmäts i den kommunalekonomiska debatten. Ny rättighetslagstiftning har haft liknande

effekter. Enligt rapporten "fattas" det ca 27 miljarder kronor i kommunerna i förhållande till deras resurser i början av 1990-talet, vilket motsvarar ca 2 kr och 50 öre på skatten eller ca 10 % av den verksamhet som finansieras med egna skatteintäkter. Detta bortfall av intäkter har enligt rapporten haft en större inverkan på de enskilda kommunernas ekonomi än en befolkningsförändring på någon eller några procentenheter.

Svenska Kommunförbundet har nyligen i rapporten Översiktlig analys av kommunernas bokslut för 2000 (Svenska Kommunförbundet (2001c)) behandlat frågan om vilken betydelse anpassningen av verksamheten har för möjligheten att uppnå ekonomisk balans. Enligt rapporten är det speciellt kommuner som har en snabbt växande eller minskande befolkning som har ett stort behov av att anpassa verksamheten efter en förändrad efterfrågan. Kommuner som lyckas hantera detta försämrar inte sin produktivitet när t.ex. efterfrågan minskar, medan kommuner som tar längre tid på sig riskerar hamna i en svår ekonomisk situation. Generellt gäller enligt rapporten att kommuner som har starka finansiella resurser tenderar att lyckas bättre än kommuner med svagare resultat och att befolkningsmässigt mindre kommuner oftare har svårigheter att anpassa verksamheten än större kommuner.

8.4.3 En vetenskaplig studie av kommuner med ekonomiska problem

Utredningen har som nämnts initierat ett forskningsprojekt med inriktning på kommuner och landsting som har ekonomiska svårigheter. Projektet har bedrivits vid forskningsinstitutionen Kommunforskning i Västsverige i Göteborg. Resultaten har redovisats i en rapport till utredningen med titeln Fattiga och rika – ett institutionellt perspektiv på kommuners ekonomiska utveckling, författad av Björn Brorström och Sven Siverbo (Brorström och Siverbo (2001a)).

Studiens övergripande frågeställning är varför vissa kommuner och landsting hamnar i ekonomiska svårigheter. Ett grundläggande antagande är att de ekonomiska svårigheterna inte enbart kan förklaras av omvärlds- eller systemförändringar utan att också aktörers handlingar och interna förhållanden i kommunerna/landstingen är av betydelse. I huvudstudien ingår de 36 kommuner och 4 landsting som har erhållit särskilt ekonomiskt stöd från regeringen

för åtgärder som syftar till att åstadkomma ekonomisk balans. Dessa har varit föremål för en enkätstudie, där ekonomicheferna har fått besvara ett antal frågor om den aktuella situationen och utvecklingen i den egna kommunen/landstinget. I en jämförande studie har 11 särskilt utvalda kommuner i Västra Götaland samt Jönköpings och Hallands län, som kan betecknas som framgångsrika, undersökts. Svarsfrekvensen i de nämnda studierna är 91 % respektive 82 %. Dessutom har fyra kommuner och ett landsting undersökts inom ramen för en fallstudie, där nyckelaktörer intervjuats.

Utifrån studiens teoretiska ram formulerades två grundläggande antaganden. Det första var att ekonomiska bekymmer beror på att det finns en obalans mellan kontinuitet, dvs. att man gör som man brukar göra, och förändring. Obalansen kan bero på att behovet av nödvändig förändring inte uppmärksammas i tid eller att det finns en brist på kontinuitet som innebär ryckighet och oförmåga att åstadkomma organiserad handling. Det andra antagandet var att ekonomiska bekymmer beror på att transaktionskostnaderna är höga, vilket i sin tur kan bero på brister i samarbete och höga krav på rättvisa. Med transaktionskostnader menas kostnader för allt annat än för den egentliga verksamheten.

Enkätstudien visade att det finns ett samband mellan ogynnsamma förhållanden i kommunernas omvärld, särskilt befolkningsminskningen med alla dess följdverkningar, och en svag ekonomisk utveckling. Exempel på följdverkningar är minskade intäkter och bostadsbolag på obestånd. Enkäten visade också att det finns interna förhållanden i de ekonomiskt svaga kommunerna som påtagligt skiljer sig från förhållandena i de ekonomiskt starka kommunerna. Ett förhållande som gäller för de flesta ekonomiskt svaga kommunerna är att ledningen, särskilt vad gäller politikerna i nämnderna, är svag. En möjlig förklaring till detta kan vara bristande kunskaper i ekonomi och bristande förståelse för att ekonomin långsiktigt måste vara balanserad. Goda kunskaper är generellt sett vanligare i de ekonomiskt starka kommunerna. En annan möjlig förklaring kan vara att de interna strukturerna i fråga om planering och styrsystem inte är ändamålsenligt utformade. I sammanhanget kan nämnas att de ekonomiskt svaga kommunerna är mer benägna att ändra organisationen än de ekonomiskt starka kommunerna. Någon större skillnad mellan de båda kommuntyperna när det gäller förändringar i styrsystemet finns inte.

De informella interna reglerna har också studerats i enkätundersökningen. Det framkom att det är betydligt vanligare att samarbetet fungerar tillfredsställande mellan politiska och administrativa enheter i de ekonomiskt starka kommunerna än i de svaga kommunerna. Det faktum att det finns brister i samarbetet mellan de politiska och administrativa enheterna i de ekonomiskt svaga kommunerna kan vara en förklaring till uppkomsten av de ekonomiska problemen och att det varit en övermäktig uppgift att hantera och förändra den uppkomna situationen. Brister i samarbetet ökar enligt studien transaktionskostnaderna och det blir svårare att få till stånd handlingskraft och kreativa lösningar. Benägenheten att protestera är högre i de starka kommunerna när det gäller att visa missnöje med ekonomiska underskott. I de svaga kommunerna är det vanligare att man uttrycker missnöje med försämringar i verksamheten. I analysen i denna del framhålls att det sannolikt inte går att bortse från den verkan informella regler om protester har på den uppkomna ekonomiska situationen. I kommuner där protestbenägenheten är låg är det svårt att korrigera en ekonomi i obalans. Problemet ökar om anställda, medborgare och merparten av de politiska enheterna i första hand visar sitt missnöje med försämringar av verksamheten. Till detta kan läggas att en ekonomi i balans prioriteras lägst i de ekonomiskt svaga kommunerna och högst i de starka kommunerna.

Av enkäten framgår också att de ekonomiskt svaga kommunerna generellt sett är mer flexibla, nyskapande och entreprenörsinriktade än de starka kommunerna, som kan betecknas som mer byråkratiska och mindre entreprenörsinriktade. Detta resultat kan enligt författarna tolkas som att de ekonomiskt svaga kommunerna börjat vidta åtgärder för att hantera sin ekonomiska situation eller att stabilitet är viktigt för möjligheten att upprätthålla en god ekonomi. Det framhålls att orsakssambandet är oklart vad gäller skillnaderna i förhållningssätt och hur man arbetar mellan de svaga och de starka kommunerna; skillnaderna kan lika gärna vara effekter av ekonomiska problem som uppstått av andra orsaker.

Fallstudierna, i vilka fyra kommuner och ett landsting ingår, förtydligar det grundläggande problemet med befolkningsminskning, men även utjämningsystemets effekter går i dagen. Sådana omständigheter kan enligt författarna bidra till passivitet i de utsatta kommunerna, särskilt om omständigheterna uppfattas som orättvisa. En yttre fiende skapas och de uppkomna problemen hanteras

inte tillräckligt kraftfullt; den hjälp man anser sig behöva bör komma utifrån.

Studierna har enligt författarna visat att det finns en obalans mellan kontinuitet och förändring i problemkommunerna. Förklaringar till svårigheter att hantera ekonomin står att finna i såväl en för hög grad av kontinuitet som en för hög grad av förändring. För hög kontinuitet kan t.ex. innebära svårigheter att identifiera effektivitetsproblemen, fatta beslut om förändring och att vidta åtgärder. En förnöjsamhet och en obenägenhet till förändring sprider sig som resulterar i att nödvändig anpassning till förändrade förutsättningar uteblir. En för hög grad av förändring och brist på kontinuitet innebär svårigheter att kraftsamla för att kunna hantera och förändra situationen. Bristen på kontinuitet kan vara ett uttryck för att det saknas förtroendefulla förhållanden och goda samarbetsformer. Ett förändringsarbete kan därmed antas vara fyllt av bekymmer och bli synnerligen resurskrävande.

De genomförda studierna ger enligt författarna anledning att anta att ett gott samarbete och en rimlig rättvisa är viktiga förutsättningar för att kunna minska transaktionskostnaderna och hantera ekonomiska problem. Det är dock inte möjligt att utifrån resultaten av studierna med säkerhet avgöra om de utmärkande egenskaperna ger ekonomiska problem eller om dessa problem ger upphov till de utmärkande egenskaperna. Studierna visar också enligt författarna svårigheterna att handla i strid mot de grundläggande föreställningar som råder. Dessa föreställningar har inte i någon studerad kommun prövats ordentligt, vilket leder till slutsatsen att de aktuella problemen delvis kan förklaras av de starkt etablerade institutionerna, dvs. en uppsättning värden och förhållningssätt som präglar en organisation. En väsentlig iakttagelse är enligt författarna institutionaliseringen av förhållningssättet till de yttre förutsättningarna, som är känd av alla och utgör den allmänna förklaringen till de ekonomiska problemen. Det kan befaras att de institutionaliserade förutsättningarna begränsar utrymmet och möjligheterna till förändring. Enligt författarna förefaller det enklare för nya företeelser som inte konkurrerar med existerande att utvecklas och etableras än att ifrågasätta och avveckla gamla.

Studien ger enligt författarna grund för antagandet att ett gott samarbete och rättvisa vad gäller fördelningen av den kommunala servicen är viktiga förutsättningar för att dels minska de kostnader som inte har direkt med verksamheten att göra (transaktionskostnaderna), dels hantera de ekonomiska problem. Studien visar också

på svårigheterna att handla i strid mot de grundläggande förhållningar som råder i kommuner med svag ekonomi. Förhållningssättet till de yttre förutsättningarna, t.ex. befolkningsminskning, kan också begränsa utrymmet och möjligheterna till förändring.

8.5 Vad kännetecknar framgångsrika kommuner?

8.5.1 Vetenskapliga studier av kommuner

I två studier har forskare vid förvaltningshögskolan, Göteborgs universitet, studerat framgångsrika kommuner (Brorström och Hallin (1997), Brorström och Siverbo (2001)). Framgångsrika kommuner definieras i den första studien som organisationer som "lyckas bemästra svåra uppdrag och rådande finansiella förutsättningar bättre än andra". Med syftet att försöka förklara varför organisationer, i det aktuella fallet kommuner, utvecklas på skilda sätt genomfördes vintern 1996/97 en enkät, där svarspersonerna ombads ange 1–6 framgångsrika kommuner. Enkäten riktades till ett kommunalråd samt kommun-, ekonomi- och personalchefen i 55 kommuner i Västsverige. Var fjärde tillfrågad besvarade enkäten. Av 67 nämnda kommuner fick totalt 7 kommuner 7 röster eller fler. Dessa kommuner var Ronneby, Lerum, Jönköping, Gnosjö, Halmstad, Helsingborg och Skövde.

De svarande ombads också beskriva hur framgången hos kommunerna gestaltar sig, varvid det mest frekventa kriteriet var näringslivsutveckling. Även förekomsten av en högskola bedömdes som viktigt i sammanhanget liksom en god och balanserad befolkningsutveckling och låg arbetslöshet. Enligt rapporten påverkas den kommunala ekonomin gynnsamt av de nämnda omständigheterna, även om effekterna av denna faktor enligt rapporten har minskat i betydelse till följd av utjämningsystemet. Andra framgångskriterier som framhålls i rapporten är bl.a. god service, aktiv personalpolitik, låga skatter och avgifter samt förnyelse av den kommunala organisationen.

Som de viktigaste förklaringarna till framgång nämndes att kommunerna vågat satsa på utveckling, t.ex. högskoleutbildning, att kommunen har en god politisk ledning och ett väl fungerande samarbete samt omvärldsförhållanden. Strukturella faktorer som ett gynnsamt geografiskt läge och att kommunen är lagom stor

framhölls som betydelsefulla. De ekonomiska förutsättningarna rangordnades efter de nyss nämnda, varvid en låg låneskuld ansågs vara en förklaring till framgång. Lägst rankade förklaringar var information/kommunikation samt organisations- och styrformer. Med referens till vad andra forskare visat (t.ex. Axelrod (1984), Ostrom (1990) och Putnam (1993), (1996)) framhåller Brorström och Hallin att hur man åstadkommer satsningar, etablerar ett gott samarbete och skapar gynnsamma omvärldsförhållanden är en fråga om hur man skapar goda institutioner. Med en institution menas en samling normer, regler, överenskommelser och rutiner; en institution är inte nödvändigtvis en formell struktur (March & Olsen (1989) s. 21–26). Kunskaperna om hur goda institutioner skapas och hur de förändras är däremot begränsade och behovet av forskning är därför stort.

I en senare publicerad rapport (Brorström och Siverbo (2001)) har det institutionella perspektivet vidareutvecklats. De frågor som författarna här söker besvara är vad som förklarar kommunal utveckling och hur och varför institutioner förändras. I denna studie har fem kommuner valts för att de "i något avseende är framgångsrika": Lidköping, Kungälv, Ale, Mark och Lerum. Undersökningen omfattade 50 intervjuer med politiker och tjänstemän i de fem kommunerna.

De egenskaper som identifierats i kommunerna har vissa drag gemensamma. I tre av kommunerna är försiktigheten framträdande. Exempel på detta beteende är att man behåller en traditionell organisation eller att man är ambivalent inför förändringar. Ett annat gemensamt drag är fokuseringen på ekonomi, och detta gäller oavsett om kommunen har en stark eller en svag ekonomi. Här kan man enligt rapporten finna en koppling till försiktighet och sättet på vilket man hanterar skattebetalarnas medel. Oavsett om ekonomin är stark eller svag vill man inte riskera att försämra situationen genom att ge sig in på ogenomtänkta projekt. Omvänt gäller att beslut om förändring ofta syftar till att åstadkomma en sund ekonomi. Fokuseringen på ekonomi har ökat under senare år, bl.a. som en följd av det lagstadgade balanskravet. Andra utmärkande egenskaper som har samband med ekonomifokuseringen är sparsamhet och ordning och reda. En tredje utmärkande gemensam egenskap är samarbete. Det finns nästan genomgående i de fem kommunerna en strävan efter konsensusbeslut, och respekten för fattade beslut är stor.

De fem studerade kommunerna skiljer sig från varandra på tre punkter: identitet, attityd till organisationsförändringar och relationen politiker-tjänstemän. Ale, Mark och Lerum har en svagare identitet än Lidköping och Kungälv. Konsekvenser av en svag identitet är främst att diskussioner om rättvisa mellan olika kommundelar blir framträdande och att det blir svårare att utnyttja stordriftsfördelar. En annan skillnad är den varierande benägenheten att experimentera med organisationen. Ale var under 1980-talet känd för sin decentrala organisation (kommundelsnämnder), medan försiktigheten dominerar i Kungälv och Mark. När det gäller relationen politiker-tjänstemän är Kungälv exempel på en kommun med tydlig distans, medan närheten präglar de övriga kommunerna.

När likheter och skillnader mellan de studerade kommunerna förs samman, framträder egenskaperna försiktighet, samarbete och ekonomifokusering som gemensamma – de bildar vad författarna kallar institutioner. Det som förklarar olikheterna är dels vilka individer som verkat i kommunerna, dels kulturgeografiska förhållanden.

Dessa egenskaper är alltså generella för den typ av kommuner som studerats, och det är enligt Brorström och Siverbo rimligt att anta att de orsakats av påverkansfaktorer och förhållanden som är gemensamma för framgångsrika kommuner. Författarna antar också att dessa samband kan gälla kommunsektorn generellt. De utmärkande egenskapernas ursprung och orsak står enligt författarna att finna i en uppsättning gemensamma institutioner: rättvisa, kostnadseffektivitet och öppenhet. Med rättvisa avses fördelningen av service till och mellan kommunmedlemmarna. Rättvisöverbäganden förklarar ambitionen att kommunen skall ha en god ekonomi. Dålig ekonomi innebär en förtida konsumtion, vilket drabbar efterföljande generationer. Samarbete och försiktighet hör också samman med institutionen rättvisa. Institutionen kostnadseffektivitet har samband med beteendena försiktighet och samarbete. Sambandet mellan egenskapen ekonomifokusering och institutionen kostnadseffektivitet framstår enligt författarna som naturlig. De allmänna ekonomiska påfrestningarna under 1990-talet har enligt rapporten troligen banat väg för fokuseringen på kostnadseffektivitet i kommunerna.

8.5.2 Exemplet Jönköpings läns landsting

Landstingsförbundet har våren 2001 redovisat (EkonomiNytt 14/01) landstingens/regionernas ekonomiska styrka år 2000, varvid de tre senaste årens resultat givits den största tyngden bland de tre jämförelsemått som använts. Denna rangordning toppades av Östergötlands, Hallands och Jönköpings läns landsting. I det följande redovisas utvecklingen av ekonomin i det sistnämnda landstinget. Redovisningen baseras på en promemoria som tagits fram inom landstinget på utredningens begäran.

Landstinget i Jönköpings län har idag en stabil ekonomi som tillsammans med de tjänster som erbjuds torde motsvara kravet på god ekonomisk hushållning. Vid utgången av år 2000 hade landstinget ett positivt resultat som motsvarar ca 2% av verksamhetens nettokostnad, en soliditet på 65% med blandmodell och 1% vid full fondering, finansiella placeringar omfattande 1,4 miljarder kronor och ingen långfristig låneskuld.

En tillgänglighetsmätning som gjordes hösten år 2000 visade att länets tre akutsjukhus placerade sig bland de 11 främsta i landet. Hälso- och sjukvårdskostnaden per invånare ligger under både riksgenomsnittet och utjämningsystemets strukturkostnadsindex. Detta talar för att landstinget bedriver sin verksamhet med en hög produktivitet och förmodligen också en hög effektivitet. Det sistnämnda kan dock inte direkt utläsas av tillgängligt siffermaterial.

Av Landstingsförbundets rapport Landstingens ekonomi maj 2001 framgår att landstinget i Jönköpings län kan uppvisa en för landstingsvärlden ovanlig kombination av låg utdebitering – ca 2 kronor under riksgenomsnittet – och ett positivt resultat som svarar mot ca 2 % av nettokostnaderna. Sammantaget kan landstinget i Jönköpings län anses vara ett landsting med bra verksamhetsutbud och stabil ekonomi som inte är en följd av ett högre skatteuttag än genomsnittslandstinget utan i första hand relaterat till en högre produktivitet.

Enligt landstingets egen bedömning har följande orientering av verksamheten bidragit till den ekonomiska framgången: Politisk samsyn, nej till beställar- och utförarkoncept, tydlig ansvars- och rollfördelning mellan politiker och tjänstemän, egenfinansiering av investeringar och tidig insikt om behovet av positivt resultat och pensionsparande.

Landstinget har av tradition kännetecknats av samförstånds-lösningar där målet för verksamheten och befolkningens behov har stått över "politiskt käbbel". Det finns också en samsyn som gäller behovet av en stark ekonomi och att verksamhetsutbyggnaden måste ske i en sådan takt att ekonomin inte äventyras.

Landstingets bedömning är att köp-säljssystem inte är speciellt lämpligt för kärnverksamhet, som därför finansieras genom en närmast traditionell anslagstilldelning men med en tydlig beskrivning av vad som skall produceras för den ersättning som lämnas till verksamheten. I princip förekommer inga rörliga ersättningar till kärnverksamhet då sådana försvårar möjligheten till totalkostnads-kontroll. För serviceverksamheter däremot tillämpas köp- och sälj-system vilket i praktiken innebär att dessa verksamheter dimensioneras utifrån kärnverksamhetens behov. En annan utgångspunkt för styrningen är största möjliga kapacitetsutnyttjande för de produktionsenheter som är offentligt finansierade och som ryms inom de resurser som står till förfogande. Konsekvensen härav är att utbud (produktionsenheter) styrs utifrån behov och inte utifrån efterfrågan.

Under ett antal mandatperioder har successivt en renodling skett av rollerna som politiker och tjänstemän. Politiken har mer och mer fokuserats på frågor kring vilka tjänster landstinget skall tillhandahålla och tjänstemannarollen har fokuserats på produktionsfrågor dvs. hur man löser uppgiften.

I princip förekommer inom landstinget inga investeringar som genererar en avkastning som kan finansiera kapitalkostnader för lån. Det finns också ett krav på egenfinansiering av samtliga investeringar. Denna princip gällde även då landstinget under 1980-talet uppförde länssjukhuset Ryhov. Landstinget hade under hela 1980-talet en betydligt lägre volymökning än andra landsting på grund av kravet på finansiellt utrymme för investeringar, vilket också medverkat till att ett pensionssparande kunnat byggas upp.

Redan tidigt under 1990-talet diskuterades vikten av att inte bara få balans mellan kostnader och intäkter utan också behovet av att uppnå ett positivt resultat. Ambitionen att finansiera pensions-åtagandet enligt ett fullfonderat system övervägdes därför inför de beslut som togs om möjlig konsumtionsökning. Målet att uppnå positivt resultat med full fondering för pensionsåtagandet uppnåddes också under 1992 och 1993. De kraftiga besparingar som den kommunala sektorn fick genomgå under mitten av 1990-talet gjorde att överskott byttes mot underskott och det var först 1999

som ett positivt resultat åter kunde redovisas och då enligt den s.k. blandmodellen.

Målet för landstingets ekonomi är att i en högkonjunktur uppnå ett överskott på 2% av verksamhetens nettokostnad; på denna nivå bedöms det möjligt att långsiktigt trygga verksamheten såväl personellt som utrustningsmässigt.

8.5.3 Exempel på kommuner och landsting som vänt underskott till överskott

I en skrift som Svenska Kommunförbundet gett ut (Svenska Kommunförbundet 1999) redovisas hur Karlskrona kommun lyckades att på tre år eliminera ett underskott motsvarande två skatte-kronor i skatteuttag under en tioårsperiod och i stället skapa ett överskott på 15 öre.

En finansiell analys som gjorde i mitten av 1990-talet av kommunens ekonomiska utveckling under de senaste tio åren visade att kommunen hade betydligt högre kostnads- och servicenivå än vad skatteuttaget tillät. Samtliga investeringar hade lånefinansierats. Den negativa resultatutvecklingen hade dessutom accelererat över tiden. Kommunens ekonomi väntades också påverkas negativt av det nya utjämningsystemet motsvarande drygt en skatte-krona. Det beräknades att det behövdes en resultatförbättring om cirka två skatte-kronor för att ett första steg i den finansiella målsättningen skulle uppnås.

Kommunen fastställde 1995 tre finansiella mål, enligt vilka den löpande verksamheten skulle visa ett positivt resultat, att nyinvesteringar skulle finansieras fullt ut med skattemedel och att en återbetalning av låneskulden skulle påbörjas. Det bedömdes som viktigt att man skulle uppnå tydliga etappmål och att målen formulerades så att de kunde förstås även av icke-ekonomer och vara allmänt begripliga. Samtliga sju partier i fullmäktige ställde sig bakom de finansiella målen.

Då de finansiella målen fastställdes av fullmäktige beslöts också att den ekonomiska uppföljningen skulle bli snabbare. Den skulle inte bara göras oftare utan även mera omfattande så att både resultaträkningen och betalningsströmmarna skulle ingå. Det beslutades också att nämnderna skulle ställa samman sex rapporter om året, som skulle innehålla det ekonomiska utfallet fram till rapporteringstillfället och en prognos för året som helhet. Nämn-

derna skulle dessutom lämna två fullständiga delårsbokslut per den sista april och den sista augusti.

Nämnderna fick också vissa speciella regler att hålla sig till. Pengarna skulle således gälla framför målen om konflikt uppstod mellan dem. En nämnd var skyldig att ange åtgärder för att klara budgetramen, om besparingar inte kunde genomföras på utsatt tid. Om åtgärderna stod i strid med målen för verksamheten, skulle fullmäktige godkänna förändringarna. Den politiska ledningen markerade tydligt att de finansiella målen var överordnade allt annat, vilket medförde att nämnderna visade stor följsamhet till spelreglerna.

Det gamla systemet i Karlskrona innebar bl.a. att nämnderna efter särskild prövning kunde få ta med sig ekonomiska överskott och underskott till nästa budgetår, men dessa pengar lades aldrig in i budgeten. Numera är budgeten fullständig och omfattar tidigare års överskott eller beräknade överskott, liksom underskott.

En viktig slutsats av arbetet med de finansiella målen i Karlskrona är enligt rapporten att svårigheterna inte ligger i att göra en budget utan snarare att få kommunens verksamheter att beakta de ramar som budgeten ger. Därav den nuvarande starka betoningen på budgetuppföljningen. Kommunen har gått från att vara en mycket svårkontrollerad organisation till en kommun med klara finansiella mål.

En kommun som genomgått en liknande finansiell förvandling är Upplands Väsby. Erfarenheterna från denna kommun redovisades vid ett seminarium i samband med den kommunalekonomiska mässan (KOMMEK) år 2000.

Liksom i Karlskrona var ekonomin i Upplands Väsby kraftigt ansträngd i mitten av 1990-talet; kommunen hade haft underskott samtliga år från decenniets början. 1995 uppgick underskottet till 132 miljoner kronor, vilket medförde att kommunen lånade till driften, eftersom de löpande intäkterna inte täckte de löpande kostnaderna. Den interna analysen visade att Upplands Väsby hade högre kostnadsläge och personaltäthet och använde mer lokalyta än andra jämförbara kommuner i Stockholmsregionen.

De alternativ man valde mellan när det gällde vilka åtgärder som skulle vidtas var att höja skatten, att söka bidrag och stöd från staten eller att sälja av tillgångar för att minska lånebelastningen. Dessa alternativ valdes bort och i stället satsade man på att minska kostnaderna.

Tre nyckelord lyftes fram för det fortsatta förändringsarbetet: helhetssyn, samverkan och framtidstro. Man arbetade också med ett antal nyckelfaktorer, bl.a. följande.

- Ett tydligt budskap, ett enigt fullmäktige och en drivande kommunstyrelse som förmedlar behovet av omprövning av ambition och kvalitet.
- Täta möten med ansvariga för genomgång av genomförda åtgärder och behov av nya.
- Budgetuppföljning med prognos på årsutfall varannan månad.
- Fokusering på åtgärder och inte förklaringar.
- Tvåårig budgetstyrning med över- och underskottshantering mellan åren och målet att nå balans inom två år.
- Långsiktig personalpolitik med ansvar för arbetsgivaren för övertalig personal. Kommungemensam budget för dessa ändamål.
- Centralisering av alla fastighetsfrågor.
- Kraftigt reducerad investeringsnivå, näst intill noll.

Efter ett års arbete konstaterades att det förväntade resultatet uteblivit. Därför utarbetades under hösten 1996 ett förslag till en ny politisk organisation, som innebar att all verksamhet samlades under kommunstyrelsens direkta ledning via fyra utskott. Kommunstyrelsen utökades samtidigt från 11 till 15 ledamöter. Den nya organisationen, som var av temporär karaktär, tillämpades fr.o.m. den 1 januari 1997.

De beslutade och vidtagna åtgärderna innebar påfrestningar på den lokala demokratin. Ett stort antal förtroendeuppdrag försvann, och den kommunala demokratiberedningen fick därför i uppdrag att utveckla nya demokratiformer. Flera otraditionella grepp prövades, t.ex. en medborgarpanel, generellt öppna sammanträden även i kommunstyrelsen, ett öppet forum för kommunikationen med fullmäktige.

Parallellt med det ekonomiska åtstramningsprogrammet satsade kommunen medvetet på att utveckla samarbetet med näringslivet. Inom ramen för ett näringslivsråd, som bildades 1995, diskuterades olika åtgärder som ledde fram till en näringslivsstrategi som antogs av fullmäktige.

Sedan 1998 har kommunen kunnat redovisa positivt resultat. För 1998 och 1999 var överskottet ca 20 miljoner kronor. För 2000 var överskottet 55 miljoner kronor. Resultatförbättringen är till 60-65 % hänförligt till kostnadsreduceringar och resten är inkomst-

förstärkningar genom ökad befolkning och ökade statliga bidrag. Som nämnts hölls investeringarna nere som en del av den ekonomiska saneringen. De enda områden där man satsade investeringsmedel var IT inom skola och bibliotek. De senaste fem åren har dock ca 40 miljoner kronor investerats i infrastruktur, utveckling m.m.

Den ekonomiska situationen för landstinget i Östergötland var sämre än i de flesta övriga landstingen under 1980-talet. Under denna period var låneskulden högre, räntenettet sämre, soliditet sämre än genomsnittet, utdebitering var högre än genomsnitt första halvan av 1980-talet, lägre under andra halvan, och resultat bättre än genomsnitt första halvan av 1980-talet, lägre under andra halvan. Ett positivt inslag var att volymutvecklingen var lägre än genomsnitt. Om man räknar om efter dagens principer gick landstinget med överskott 1980–84 och därefter med underskott t.o.m. 1992. Det egna kapital som hade funnits (som störst ca 880 miljoner kronor 1984) förbyttes i negativt eget kapital på ca minus 200 miljoner kronor 1992.

I slutet av 1970-talet beslöt landstinget att decentralisera beslut och befogenheter. Varje förvaltning fick egen resultat- och balansräkning. Avskrivningar ingick i det ekonomiska ansvaret. Inom hälso- och sjukvården fanns tre direktioner som ansvarade för var sin geografisk del av landstinget. Resurstilldelningen till direktionerna var främst befolkningsbaserad. Interna serviceenheter tillskapades som interndebiterade kärnverksamheterna. I början på 1980-talet påbörjades en satsning på ledarutveckling. Den nya redovisningsmodell som infördes i landstingsvärlden 1987 infördes i Östergötland på varje förvaltning fullt ut. Varje förvaltning fick bära med sig hela sitt överskott eller underskott.

I slutet av 1980-talet hade landstinget gjort slut på tidigare reserver, expanderat (om än mindre än andra landsting) utan att ha finansiering och stod utan reserver inför framtiden. Den ekonomiska krisen under första delen av 1990-talet ledde med automatik till sämre intäktsutveckling för landstinget i en situation när reserverna var förbrukade.

En beställar-utförarmodell infördes 1992. Den innebar en centralisering av den politiska makten eftersom samtliga lokala direktioner upphörde. Samtidigt innebar det en ytterligare decentralisering av produktionsorganisationen.

I denna situation valde landstinget att ta kontroll över sin egen utveckling. Bedömning var att ingen annan än landstinget självt

hade ansvaret för att lösa problemet. Pensionsskulden infördes i redovisningen 1991 och har därefter inte tagits bort.

Landstinget förändrade den ekonomiska strategin och formulerade den på följande sätt:

- Minst noll i resultat
- Reserver som buffert för dåliga tider på ca 300–500 kr (beräknat för att täcka två års underskott)

Strategin har därefter beslutats i närmast total politisk enighet varje budgetår.

De nödvändiga neddragningarna genomfördes på följande sätt:

- Årliga generella reduceringar från 1991 lades på en trovärdig nivå. Målet var att långsiktigt sänka kostnadsnivån. Besparingsbetingen avslutades år 1997, då kostnaderna hade sänkts med ca 20 %.
- Decentraliserat genomförande där förvaltningscheferna utgjorde en viktig kraft. Centrala beslut och lösningar användes endast i undantagsfall. Beloppen för riktade besparingar var låga jämfört med de generella betingen.
- Serviceenheter och administration rationaliserades först och kärnverksamheter därefter.
- Rent spel – uppräknningar av ramar pga. löneökning och inflation gjordes fullt ut.
- Förvaltningarna fick full lokal ekonomisk nytta av att gå ur lokaler. Hyresunderskotten hanterades centralt, och fastigheter som inte behövdes kunde säljas eller hyras ut.
- En "övertalighetsförvaltning" inrättades för att underlätta omställningen.
- Landstinget var generöst med garantipensioner och strävade efter att ha ett gott samarbete med de fackliga organisationerna.
- Noggrann ekonomisk uppföljning där prognoser varannan månad och delårsbokslut infördes.

Under åren 1998–2000 har landstinget i Östergötland enligt Landstingsförbundets redovisning (EkonomiNytt 14/01) rankats som nummer 1 bland samtliga landsting avseende ekonomisk styrka. Det betyder inte att landstinget anser sig ha god ekonomi, bl.a. därför att ekonomiska reserver saknas och det egna kapitalet fortfarande är negativt. Dock kan konstateras att övriga landsting har en sämre ekonomi än Östergötlands landsting.

8.6 Sammanfattning och slutsatser

8.6.1 Kommunal organisation och kommunalt förändringsarbete

Under senare år har antalet nämnder och fullmäktigeberedningar minskat inom både kommuner och landsting. För kommunernas del hänger detta delvis samman med att ansvaret för verksamheten flyttats över från särskilda nämnder till kommunstyrelsen. För landstingens del är orsaken bl.a. att antalet landsting har minskat till följd av att länsorganisationen i södra och västra Sverige ändrats. F.n. är förändringsbenägenheten begränsad i fråga om verksamhetens organisering och styrning. Intresset för utvärdering har dock ökat under de senaste åren.

8.6.2 Ekonomistyrningen och dess effekter

Den kommunala budgeten har ett flertal funktioner, bl.a. resursfördelning, styrning, samordning och kontroll. Några exempel på budgeteringstekniker är nollbasbudgetering, rambudgetering, behovsbaserad budgetering och prestationsbudgetering. Budgetprocessen kan liknas vid ett rollspel, där "väktare" och "förkämpar" innehar huvudrollerna. Väktarna vaktar bokstavligen kassakistan, medan förkämparna värnar om verksamheten och tenderar därför att vilja öka utgifterna. Även rollen som "hamstrare" eller "superväktare" har identifierats i budgetrollspelet.

Vanligt förekommande styrsystem i kommuner och landsting är målstyrning, beställarstyrning, resultatenheter och balansräkningsenheter, som alla är uttryck för reformer med anknytning till ekonomistyrning i vid mening. När det särskilt gäller styrningen av hälso- och sjukvården inom landstingen, är traditionell styrning något vanligare än beställarstyrning. Studier av styrsystemet visar närmast att det inte har så stora effekter på verksamheten, eftersom inarbetade rutiner står emot förändringar och motverkar syftet med reformerna. Inom forskarvärlden är man relativt enig om att orsakerna till styrsystemens begränsade genomslagsförmåga står att finna i bl.a. avståndet mellan ledningen och personalen på den operativa nivån.

8.6.3 Vad kännetecknar problemkommuner?

Under senare år har kommuner och landsting med ekonomiska svårigheter blivit föremål för en omfattande analys i samband med att de ansökt om särskilt ekonomiskt stöd från staten. Kommundelegationen och Bostadsdelegationen, som berett ansökningarna, har genomlyst de sökande kommunerna och landstingen med avseende på egenskaper som direkt eller indirekt kan antas ha samband med en dålig ekonomi. Enligt Kommundelegationen skilde sig de hjälpsökande kommunerna i stort geografiskt och strukturellt inte från andra kommuner. Delegationen fäste stor vikt vid ledarskapets betydelse både på det politiska och det administrativa området, när det gällde en kommuns eller ett landstings förmåga att lösa sina problem, oavsett vilka förutsättningarna är. Befolkningsutvecklingen tillmättes betydelse för den ekonomiska utvecklingen i dessa kommuner och landsting.

Riksdagens revisorers analys av de här aktuella kommunerna har visat att de hade bl.a. lägre skatteunderlag, högre arbetslöshet, sämre befolkningsutveckling och högre skattesats än kommuner i allmänhet. De hade också en mer omfattande verksamhet och mer personal samt högre kostnader än vad som motiverades av de strukturella förutsättningarna.

Enligt en studie som Svenska Kommunförbundet genomfört är sambandet mellan befolkningsförändringar och det ekonomiska resultatet i kommunerna mycket svagt. Viktigare för kommunernas ekonomiska situation är bl.a. effekterna av saneringen av statens finanser, förändringar i befolkningens sammansättning, som påverkar efterfrågan på kommunal service, och ny rättighetslagstiftning. Även kommunernas förmåga eller oförmåga till anpassning av verksamheten till resurserna tillmäts betydelse i detta sammanhang.

De 36 kommuner och 4 landsting som fått särskilt statligt stöd för att kunna åstadkomma ekonomisk balans har studerats inom ramen för ett forskningsprojekt som initierats av utredningen. Undersökningen av dessa kommuner och landsting har kompletterats med en jämförande studie av ett tiotal kommuner som kan betecknas som framgångsrika samt en fallstudie på fyra kommuner och ett landsting.

Enligt rapporten till utredningen (Brorström och Siverbo (2001a)) finns det ett samband mellan framför allt befolkningsminskning och en svag ekonomi. Den politiska ledningen särskilt

på nämndnivå är svag i problemkommunerna, vilket kan bero på bristande ekonomikunskaper eller brister hos planerings- och styrsystemen. I de ekonomiskt svaga kommunerna har man också funnit brister i samarbetet mellan de politiskt förteoendevalda och tjänstemännen. Missnöjesyttringar vad gäller ekonomiska underskott är mindre vanliga i de ekonomiskt svaga kommunerna. Dessa kommuner framstår emellertid som mer flexibla, nyskapande och entreprenörsinriktade än de ekonomiskt starka kommunerna. Fallstudierna har enligt vissa kommuners mening visat att sådana omständigheter som utjämningsystemets effekter kan bidra till passivitet i de svaga kommunerna. I dessa kommuner finns också en obalans mellan kontinuitet – dvs. obenägenhet till förändring – och förändring. Båda förhållningssätten är förknippade med problem och risker.

Studien ger enligt författarna grund för antagandet att ett gott samarbete och rättvisa vad gäller fördelningen av den kommunala servicen är viktiga förutsättningar för att dels minska de kostnader som inte har direkt med verksamheten att göra (transaktionskostnaderna), dels hantera de ekonomiska problem. Studien visar också på svårigheterna att handla i strid mot de grundläggande föreställningar som råder i kommuner med svag ekonomi. Förhållningssättet till de yttre förutsättningarna, t.ex. befolkningsminskning, kan också begränsa utrymmet och möjligheterna till förändring.

8.6.4 Vad kännetecknar framgångsrika kommuner?

Enligt en vetenskaplig studie av framgångsrika kommuner – definerade som kommuner som lyckas bemästra svåra uppdrag och rådande finansiella förutsättningar – påverkas den kommunala ekonomin gynnsamt av bl.a. det lokala näringslivets utveckling, förekomsten av en högskola, en balanserad befolkningsutveckling och låg arbetslöshet. Den kommunala ekonomins effekter bedömdes dock ha minskat till följd av utjämningsystemet. De ekonomiska förutsättningarna tillmättes som förklaring till framgång lägre vikt än bl.a. satsningar av typen högskoleutbildning, en god politisk ledning och ett väl fungerande samarbete. Dessa faktorer bidrar enligt forskarna till att skapa goda grundläggande villkor för verksamheten.

Ett närmare studium av hur och varför sådana institutionella förhållanden förändras har visat att sådana egenskaper som för-

siktighet och fokusering på ekonomi och samarbete utgör framträdande drag i detta sammanhang. Fundamentet för dessa egenskaper är enligt forskarna strävan efter rättvisa, kostnadseffektivitet och öppenhet.

Ett exempel på ett framgångsrikt landsting är Jönköpings läns landsting, som har en omvittnat god ekonomisk ställning. Enligt landstingets egen bedömning har följande orientering av verksamheten bidragit till den ekonomiska framgången: politisk samsyn, nej till beställarstyrning, tydlig fördelning av ansvar mellan politik och förvaltning, egenfinansiering av investeringar och tidig insikt om behovet av ett positivt resultat och pensionssparande.

Karlskrona kommun, Upplands Väsby kommun och Östergötlands läns landsting är exempel på kommuner och landsting som tagit sig ur en besvärlig ekonomisk situation.

Karlskrona kommun ställde i mitten av 1990-talet upp tre finansiella mål: den löpande verksamheten skulle uppvisa ett positivt resultat, nyinvesteringar skulle finansieras med skattemedel och låneskulden skulle minskas. Målen antogs i politisk enighet. Kommunen lyckades på tre år gå från ett negativt resultat till ett positivt. En slutsats som kommunen dragit av arbetet med de finansiella målen är att budgetdisciplin och ekonomisk uppföljning spelat en avgörande roll för kommunens ekonomiska framgång.

Upplands Väsby ekonomiska strategi var att man skulle minska kostnaderna, varvid helhetssyn, samverkan och framtidstro skulle vara vägledande begrepp. Även här strävade man efter politisk enighet i de strategiska besluten. Ett annat framträdande drag i kommunens förändringsarbete var att all verksamhet samlades under kommunstyrelsens direkta ledning. Kommunen har de senaste tre åren uppvisat ett betydande överskott.

Landstinget i Östergötland beslöt i början av 1990-talet att anta en ny ekonomisk strategi, där målen var nollresultat som ett minimum och tillskapande av reserver som kunde täcka två års underskott. Strategin har fått närmast total politisk uppbackning i fullmäktige varje budgetår. Bland åtgärder som vidtagits för att sänka kostnaderna kan nämnas att de årliga sparbetingen lades på en " trovärdig " nivå, att ansvaret för genomförandet decentraliserades, att övertalighet i fråga om lokaler och personal hanterades centralt och att en noggrann ekonomisk uppföljning infördes. Landstinget Östergötland räknas f.n. som det ekonomiskt starkaste landstinget i landet.

8.6.5 Slutsatser

I denna del skall göras ett försök att mera samlat analysera och bedöma sådana uppgifter som i den beskrivande delen av kapitlet angetts som utmärkande för kommuner och landsting med ekonomiska problem. I detta sammanhang uppmärksammas också sådana förhållanden och egenskaper som bedömts som utmärkande för framgångsrika kommuner och landsting främst med avseende på ekonomiska förhållanden.

Generellt är det svårt att finna någorlunda säkra belägg för vilka förhållanden i eller utanför en kommun eller ett landsting som medför att de hamnar i ekonomiska svårigheter respektive blir framgångsrika. Svårigheterna beror på flera saker. En är att den vetenskapliga forskningen på området än så länge inte är särskilt omfattande. En annan är att de vetenskapliga data som finns har ett relativt begränsat förklaringsvärde. En tredje är att det i det här aktuella fallet är nödvändigt att använda uppgifter som är baserade dels på vetenskaplig forskning, dels på utredningar o.dyl., vilket innebär att de har olika bevisvärde.

Det kan konstateras att det råder oenighet mellan olika iakttagare i frågan om det finns några yttre, strukturella skillnader mellan kommuner och landsting med ekonomiska problem och andra kommuner och landsting. Enligt Kommundelegationen skiljer sig problemkommunerna inte på något avgörande sätt strukturellt från kommunerna i genomsnitt, medan t.ex. Riksdagens revisorer anser att problemkommunerna bl.a. har lägre sysselsättning och skatteunderlag än övriga kommuner. När det gäller frågan om befolkningsutvecklingens betydelse för ekonomin, tillmäter forskarna Brorström och Siverbo, Kommundelegationen och Riksdagens revisorer denna faktor viss betydelse för ekonomin i kommuner och landsting med ekonomiska problem, medan Svenska Kommunförbundets ekonomer anser att sambandet mellan befolkningsutvecklingen och ekonomin generellt sett är mycket svagt. Dock anser de att andra faktorer, som saneringen av statens ekonomi, förändringar i demografiska förhållanden och rättighetslagstiftning haft en större betydelse än befolkningsutvecklingen.

I såväl Kommundelegationen som den nämnda vetenskapliga studie som utredningen initierat lyfts frågan fram om den politiska och administrativa ledningens betydelse för hur en kommun eller ett landsting förmår lösa ekonomiska problem. Enligt Kommun-

delegationen är sättet på vilket ledningen utövas betydelsefullt i detta sammanhang. Forskarna framhåller att den politiska ledningen är svag i problemkommunerna. Dessa iakttagelser kan sammantaget motivera antagandet att en mindre väl fungerande ledning kan vara en del av förklaringen till de ekonomiska problemen.

De nämnda forskarna har också funnit brister i samarbetet i de ekonomiskt svaga kommunerna, och de anser att sådana brister kan ha betydelse för hanteringen av ekonomiska problem. En annan intressant observation i denna studie är svårigheterna för problemkommunerna att dels frigöra sig från de yttre förutsättningarna och de grundläggande föreställningarna om vad som är orsaken till problemen, dels skrida till handling för att råda bot på problemen. Det finns här enligt forskarna ett motsatsförhållande mellan tradition och förnyelse. Dock är kommuner och landsting med ekonomiska problem mer flexibla och nyskapande än ekonomiskt starka kommuner, men orsakssambanden är oklara.

Ser man till de framgångsrika kommunerna, finner man att de ekonomiska förutsättningarna av kommunerna själva inte tillmäts någon avgörande betydelse för framgång. Dock är fokusering på ekonomin tillsammans med försiktighet och samarbete framträdande drag i dessa kommuner. Erfarenheterna i kommuner och landsting som tagit sig ur svåra ekonomiska situationer antyder att politisk enighet om vilka åtgärder som skall vidtas, långsiktighet och uthållighet, budgetdisciplin och goda rutiner för ekonomisk uppföljning kan vara viktiga ingredienser i ett saneringsprogram som leder till framgång.

9 Överväganden och förslag

Inledning

I det följande presenterar jag mina överväganden och förslag på fyra huvudområden:

- God ekonomisk hushållning (9.1)
- Balanskravet (9.2)
- Medelsförvaltningen (9.3)
- Uppföljning av ekonomi och verksamhet (9.4).

Mina överväganden resulterar inte genomgående i formliga förslag till t.ex. ändringar i kommunallagen. I vissa fall nöjer jag mig med att redovisa en analys och att dra vissa slutsatser av denna. I andra fall stannar jag vid att lämna vissa rekommendationer till regeringen eller kommuner och landsting.

Regeringens direktiv har gett mig möjlighet att välja olika vägar i fråga om huvuduppgiften hur kravet på ekonomisk balans kan modifieras. Jag har i detta avseende valt en bred ansats, där min ambition har varit att låta den kommunala självstyrelsen och den politiska demokratin få ett större inflytande. Förslag till ändringar av vissa regler har varit ofrånkomliga, men dessa ändringar utgör inget självändamål. Min ambition har i stället varit att föreslå sådana ändringar som är ägnade att lägga ett ökat ansvar för ekonomin på de förtroendevalda själva och det politiska systemet samtidigt som demokratins verkningsgrad höjs genom att medborgarna och väljarna i de kommunala valen får ett avgörande inflytande i ansvarsfrågan. Förslagen syftar också till att tillhandahålla effektiva verktyg för att åstadkomma en god ekonomisk hushållning. Mina förslag bör sammantaget kunna skapa större flexibilitet i hanteringen av balanskravet och bidra till en ökad budget-

disciplin. Den ökade flexibiliteten svarar mot kommunernas och landstingens önskemål. Budgetdisciplinen är enligt min mening en nödvändig förutsättning för uppnåendet av en god ekonomisk hushållning.

Bland förslagen vill jag särskilt nämna några.

- Kommuner och landsting skall ange mål och policies för vad som utgör god ekonomisk hushållning.
- Regeringen bör inrätta Statens kommunalekonomiska råd, som får i uppgift att bl.a. följa och analysera utvecklingen på det kommunalekonomiska området och att till kommuner och landsting som så önskar ge råd och hjälp med ekonomiska analyser.
- Den rullande planen för ekonomin skall omfatta fyra år i stället för som nu tre år. En fast fyraårsplan, som skall sammanfalla med mandatperioden, blir det viktigaste ekonomiska styrmedlet.
- Det skall vara möjligt att underbalansera budgeten ett enskilt år, men ett ev. negativt resultat skall regleras under mandatperioden. Vid regleringen skall medel motsvarande det negativa resultatet plus 10 % av detta tillföras det egna kapitalet.
- Större omstruktureringar och orealiserade kortsiktiga förluster i värdepapper bör kunna utgöra synnerliga skäl vid bedömningen av om ett negativt resultat skall regleras eller inte.
- Sambandet mellan den kommunala självstyrelsen och ekonomin förstärks. Styrelsen skall under ett valår i särskild ordning redovisa kommunens eller landstingets ekonomiska situation. Revisorererna skall bedöma om den politiska majoriteten har levt upp till målet för den ekonomiska förvaltningen. En underlåtenhet att balansera ekonomin under en fyraårsperiod kan få konsekvenser i frågan om ansvarsfrihet skall ges.
- Delårsrapporternas status höjs genom att de liksom årsredovisningen skall behandlas i fullmäktige.

9.1 Mål för den ekonomiska förvaltningen: god ekonomisk hushållning

9.1.1 Allmänna överväganden om god ekonomisk hushållning i kommuner och landsting

Kommunsektorns ekonomiska resultat under senare år

Jag konstaterar i denna del att kommunsektorn som helhet (kommuner och landsting) förbättrat sitt resultat mellan 1999 och år 2000. Nettot för sektorn som helhet var ca 5 miljarder kronor, vilket innebär en förbättring jämfört med 1999. Som framgått av kapitel 2 bedömer regeringen i budgetpropositionen för 2002 (prop. 2001/02:1) att vissa kommuner och landsting även under de närmaste åren behöver ett särskilt stöd för att möjliggöra omställningar och långsiktigt hållbara åtgärder syftande till att klara balanskravet. Regeringen bedömer att kommunsektorn som helhet kommer att uppfylla balanskravet åren 2001–04.

Bostadsdelegationens och Kommundelegationens arbete

Bostadsdelegationens insats har enligt min mening varit betydelsefull bl.a. i det avseendet att de ansökande kommunernas ekonomi blivit föremål för en omfattande och kvalificerad analys. Denna insats får ses som ett viktigt komplement till Kommundelegationens arbete i denna del.

De avtal om statligt ekonomiskt stöd och åtgärder från kommunerna själva kommer troligen på kort sikt att bidra till att öka utsatta kommuners möjligheter att uppnå balans i sin ekonomi under de närmaste åren. Om effekterna av dessa åtgärder på längre sikt är tillräckliga, är svårt att avgöra.

Vad gäller Kommundelegationens arbete anser jag att de kommuner och landsting som utgör de ekonomiskt mest utsatta fått statlig hjälp som kan bidra till en förbättring av deras ekonomi åtminstone på kort sikt. Med hänsyn till att den ekonomiska hjälpen är villkorad och att de planerade åtgärderna främst avser att anpassa verksamhetens struktur till en i de flesta fall minskande befolkning och därmed minskande efterfrågan på tjänster, bör den statliga hjälpen enligt min bedömning även ha positiva långsiktiga effekter. Hur långt dessa åtgärder räcker är svårt att avgöra i dagsläget.

Jag konstaterar att de intryck och erfarenheter av Kommundelegationens arbete som redovisats i samband med studiebesöken är blandade. Ett intryck är att de landsting och den kommun som fått stöd (Värmlands och Västernorrlands landsting och Gällivare kommun) har en något mer positiv syn på Kommundelegationens roll och resultatet av dess verksamhet än de som inte haft anledning att begära hjälp (Göteborgs och Jönköpings kommuner) eller fått avslag (Region Skåne).

Värmlands och Västernorrlands landsting samt Gällivare kommun anser att det varit värdefullt att få det stöd i form av utomstående bedömningar som delegationen tillhandahållit. Man uppskattar också det åtgärdsprogram som tagits fram gemensamt med Kommundelegationen. Region Skåne, som fick avslag på sin ansökan, anser att stödet till landsting och kommuner bör ske i annan form än den som Kommundelegationen representerar. Göteborgs kommun menar bl.a. att kraven från staten på åtgärder i kommunerna är betänkliga från demokratisynpunkt. Jönköpings kommun, som är positivt inställd till Kommundelegationens metodik, anser att Kommundelegationen och dess arbete måste ses som något extraordinärt.

Kommunernas och landstingens beredskap att möta framtida ökande behov

Frågan om vilken beredskap man har i kommuner och landsting för att möta framtida växande behov av service har också diskuterats vid studiebesöken. Jag konstaterar att det inom de tre landsting som besökts råder osäkerhet om hur man skall klara sina åtaganden på längre sikt. Ett osäkerhetsmoment är enligt de tre landstingen och några av de besökta kommunerna de ändringar av spelreglerna mellan staten och den kommunala sektorn som statsmakterna från tid till annan beslutar om. I Göteborg och Jönköping framhålls framtidsstudier, omvärldsbevakning och tidsperspektiv som sträcker sig betydligt längre än treårsplaneringen som viktiga instrument i arbetet med att möta framtida behov. En avgörande roll i bedömningen av framtida behov tillmäts generellt befolkningsutvecklingen, både i dess expansiva och kontraktiva skepnad. Även den allmänna konjunkturutvecklingen, sysselsättningen och kommunernas och landstingens pensionsåtaganden tillmäts stor betydelse för den kommunala framtiden.

Analys av ekonomi och verksamhet

Jag finner att det i de tre besökta landstingen bedrivs ett mycket aktivt arbete i fråga om analys av mera djupgående utveckling och förutsättningar för verksamheten på några års sikt och vilken påverkan en sådan analys kan få för planer, budgetar och riktlinjer för finansförvaltningen. Motivet för detta är kravet på budgetbalans. I Jönköpings kommun arbetar man med sådana analyser det här är tal om över hela linjen. Göteborgs kommun håller på att bygga upp system och rutiner på området. Sandviken har relativt färsk erfarenheter av en djupanalys som legat till grund för ett omfattande åtgärdsprogram. Gällivare kommun vittnar bl.a. om erfarenheter av en mindre god tradition i fråga om dålig följsamhet gentemot planer och budgetar och framhåller betydelsen av att höja ambitionerna i detta avseende.

Användning av medel från försäljning av anläggningstillgångar

Som framgått av redovisningen i kapitel 4 var försäljningen av anläggningstillgångar år 2000 relativt omfattande i såväl kommuner som landsting. I drygt 50 % av fallen användes intäkterna till investeringar eller amorteringar av befintliga lån. I 16 % av fallen har man förstärkt likviditeten eller ökat rörelsekapitalet. I 6 % av fallen har man använt intäkterna för driftsändamål. I denna del finner jag att kommunerna till den dominerande delen använder försäljningsmedel på ett sätt som stämmer överens med principen om en god ekonomisk hushållning. Möjligen kan man misstänka att en del av de medel som uppgetts användas för förstärkning av likviditeten eller ökning av rörelsekapitalet på ett eller annat sätt och i varierande omfattning de facto används för driftsändamål.

Flera synpunkter på reglerna om försäljningsmedel och förslag till ändringar har lämnats i samtalen vid studiebesöken. Region Skåne anser att regeln om förmögenhetsskyddet bör återinföras i kommunallagen. Enligt Jönköpings kommun vore det kanske motiverat med ett ytterligare förtydligande om att reavinst inte får medräknas i resultatet vid beräkning av om kommunerna klarar balanskravet. Gällivare kommun anser att det kan finnas skäl att tydligare reglera användningen av försäljningsmedel. Jag återkommer längre fram till frågan om behovet av en reglering på detta område.

Behovet av en översyn av bestämmelsen om god ekonomisk hushållning m.m.

Utredarens bedömning: Bestämmelserna i kommunallagen (1991:900) om god ekonomisk hushållning bör kompletteras och i viss utsträckning förtydligas. I detta sammanhang bör såväl den finansiella som den verksamhetsmässiga aspekten av en god ekonomisk hushållning uppmärksammas.

Skälen för utredarens bedömning: Enligt min uppfattning är det inte möjligt att formulera en enhetlig definition av begreppet god ekonomisk hushållning. Däremot kan reglerna om god ekonomisk hushållning i kommunallagen kompletteras och i viss utsträckning förtydligas. I de flesta kommuner och landsting finns redan idag goda förutsättningar och nödvändiga verktyg för att uppnå och säkerställa en god ekonomisk hushållning. Syftet med en komplettering och skärpning av bestämmelserna är i första hand att underlätta för kommuner och landsting att uppnå eller vidmakthålla en god ekonomisk hushållning. Detta kan ske genom att kraven på planerings-, budget- och uppföljningsprocesserna förstärks. Utgångspunkten bör därvid vara att ett lokalt eller regionalt ansvarstagande stöds och att ett politiskt ansvarsutkrävande underlättas. Det handlar också om att skapa ytterligare förutsättningar för ett förhållningssätt som stimulerar till en ändamålsenlig verksamhet och kostnadseffektivitet samt ett allmänt förnuftigt handlande. En möjlig väg att gå är att ge ytterligare signaler som betonar vikten av att respektive kommun eller landsting tydliggör vad som i det enskilda fallet utgör god ekonomisk hushållning och kontinuerligt utvärderar sina egen förmåga att uppnå och säkerställa denna. En förutsättning för detta är att den enskilda kommunen eller landstinget anger mål och policies inom ett antal väsentliga områden och utvärderar dessa kontinuerligt. I den processen förutsätts revisionen spela en framträdande roll, inte minst i samband med utvärderingen. Följande mål/policies bör bli föremål för särskild uppmärksamhet:

- Den finansiella målsättningen i den enskilda kommunen eller landstinget.
- Dokumenterade mål eller policies inom områden som är av betydelse för förutsättningarna att nå en god ekonomisk hushållning.

9.1.2 En ytterligare precisering av begreppet god ekonomisk hushållning

Utredarens överväganden: I begreppet god ekonomisk hushållning bör inrymmas dels ett finansiellt perspektiv, dels ett verksamhetsperspektiv. Det finansiella perspektivet tar sikte på kommunens finansiella ställning och dess utveckling och anger därmed de finansiella förutsättningarna eller ramarna för den verksamhet som kommunerna och landstingen bedriver. Verksamhetsperspektivet tar sikte på kommunens eller landstingets förmåga att bedriva sin verksamhet på ett kostnadseffektivt och ändamålsenligt sätt. Det finns anledning att i detta sammanhang erinra om att krav på en god ekonomisk hushållning gäller även den verksamhet som bedrivs genom helt eller delvis ägda företag (8:1 KL).

Utredarens skäl för övervägandena: Instrumentet för kontroll av om en god ekonomisk hushållning uppnås avseende det finansiella perspektivet är den finansiella redovisningen, dvs. externredovisningen. Denna bygger på bokföringsmässiga grunder och är reglerad i lagen (1997:614) om kommunal redovisning. Syftena med redovisningen är att den skall ge en rättvisande bild av kommunens eller landstingets ekonomi, varvid eventuella problem identifieras. Redovisningen utgör därvid ett viktigt underlag för beslut. Redovisningen används också som underlag till den finansiella analysen, vilken utgör ett väsentligt instrument för att kunna bedöma den finansiella situationen och utvecklingen och därmed avgöra om det råder en god ekonomisk hushållning.

Instrumenten för att säkerställa en god ekonomisk hushållning avseende verksamhetsperspektivet utgörs av olika processer, system eller rutiner för styrning, dvs. planering, produktion, uppföljning, utvärdering och rapportering.

En utgångspunkt för de båda perspektiven är att en ambitionsnivå i form av tydliga mål angivits samt att de processer som används för styrning säkerställer effektivitet eller måluppfyllelse, dvs. att den interna kontrollen är tillräcklig.

Det finansiella perspektivet på god ekonomisk hushållning

En definition av vad som faktiskt utgör en god ekonomisk hushållning i det finansiella perspektivet måste enligt min mening utgå från en teoretisk normalsituation. Ett sådant förhållande kan sammanfattas på följande sätt.

Varje generation bör bära kostnaderna för den service som den generationen beslutat om och själv konsumerar. Detta betyder att ingen generation ska behöva betala för det som en annan generation förbrukar. I ett normalfall innebär detta att kapacitetsnivån, det vill säga förmågan att även i framtiden producera service på nuvarande nivå, måste säkerställas. Överskottet (resultatet) måste därför vara tillräckligt stort för att nuvarande servicekapacitet ska kunna garanteras även för nästkommande generation (brukare/skattebetalare) utan att dessa ska behöva uttaxera en högre skatt för att erhålla samma service.

För att säkerställa den nyss beskrivna ambitionen om att skapa rättvisa mellan olika generationer krävs enligt min mening att det ekonomiska resultatet tar hänsyn till följande förhållanden.

1. I externredovisningen beaktas endast avskrivningar baserade på historiska anskaffningsvärden. Detta förhållande innebär att avskrivningarna endast fyller funktionen att åstadkomma en rättvisande kostnadsredovisning. Avskrivningarna säkerställer inte möjligheten till reinvestering eller återanskaffning. För att möjliggöra detta skulle avskrivningarna vara baserade på tillgångarnas återanskaffningsvärden. För att kompensera detta förhållande bör således resultatnivån anpassas så att den även täcker kalkylmässigt beräknade avskrivningar, baserade på återanskaffningsvärden. Resultatet säkerställer då att inflationen inte urgröper kommunens eller landstinget ekonomi.
2. Resultatet bör täcka ökningen av kommunens eller landstingets totala pensionsåtagande, således även de pensionsåtaganden som redovisas som ansvarsförbindelse. De redovisningsregler som nu gäller för kommuner och landsting komplicerar emellertid ett beaktande av pensionskostnaderna. Den avkastning som erhålls på medel avsedda att användas för pensionsändamål bör inte användas för att täcka löpande kostnader.
3. Resultatnivån bör anpassas till kommunens eller landstingets riskexponering och eventuella övriga osäkerhetsfaktorer. Det kan exempelvis handla om borgensåtaganden, förlusttäckningsbehov och eventuella omstruktureringskostnader.

Förutsättningar saknas för att skapa en detaljerad, generell reglering av det finansiella perspektivet. Normalsituationen utgår från att det offentliga åtagandet och därmed servicekapaciteten i princip inte förändras. Kommuner och landsting har emellertid olika behov eller intresse av att hålla sin servicekapacitet oförändrad. Vissa kommuner och landsting har skäl att minska sin kapacitet med anledning av att befolkningen minskar. Andra har behov av att öka sin kapacitet pga. en befolkningsökning. Kommuner och landsting har valt och kommer att välja olika sätt för att utföra sin verksamhet. Det kan exempelvis av effektivitetsskäl finnas ett intresse att bedriva serviceproduktionen i entreprenadform med externa utförare, vilket kan leda till ett minskat behov av egna produktionsanläggningar. Det kan även finnas politiska eller ideologiska skäl för att vilja minska det offentliga åtagandet och därmed kapaciteten. En ytterligare reglering av begreppet god ekonomisk hushållning bör således ta sin utgångspunkt i den enskilda kommunens eller det enskilda landstingets förmåga att förverkliga sina strategier utifrån sin egen situation i nuläget och den förväntade framtida utvecklingen.

Det bör enligt min mening vara rimligt att kommunerna och landstingen anger en tydlig ambitionsnivå i form av mål avseende den egna finansiella utvecklingen och ställningen. Målen bör också omfatta de helt eller delvis ägda företagen. Målen bör anges för varje budgetår och för planperioden och de bör fortlöpande stämmas av i samband med att årsredovisningen behandlas. Målformuleringen bör utgå från vad som i normalfallet är att betrakta som god ekonomisk hushållning enligt vad som anförts i det föregående. Respektive kommun eller landsting bör därefter anpassa målen till de förhållanden och omständigheter som råder i det enskilda fallet. Syftet med målformuleringen är att tydliggöra vad som utgör god ekonomisk hushållning i den enskilda kommunen eller det enskilda landstinget samt skapa förutsättningar för att utvärdera effektiviteten. I den finansiella målsättningen bör följande element ingå:

- Resultatkrav (med anledning av framtida kapacitetsbehov).
- Skuldsättning (soliditetskrav, finansieringsstrategi).
- Risk (med anledning av riskexponering och övrig osäkerhet).
- Flöde (tillgångs- respektive skuldförvaltning, beaktande av in- och utbetalningsströmmar).

Verksamhetsperspektivet på god ekonomisk hushållning

När det gäller att bedöma vad som utgör god hushållning i verksamhetsperspektivet bör enligt min mening också denna bedömning utgå från förhållandena i den enskilda kommunen eller det enskilda landstinget. Ambitionsnivåer och förutsättningar i övrigt skiljer sig mellan olika kommuner och olika landsting. För att skapa förutsättningar för att få en god ekonomisk hushållning bör man markera ett klart samband mellan resursåtgång, prestationer, resultat och effekter. Detta säkerställer en kostnadseffektiv och ändamålsenlig verksamhet. För att kunna skapa ett klart samband mellan de fyra nämnda komponenterna krävs bl.a.

- En utvecklad planering med framförhållning och handlingsberedskap
- Tydliga och mätbara mål
- En rättvisande och tillförlitlig redovisning som ger information om avvikelser gentemot uppställda mål
- Resultatanalyser och kontroll som utvisar hur verksamhetens prestationer och kvalitet motsvarar uppställda mål
- En effektiv organisation som säkerställer måluppfyllelsen.

Kommuner och landsting måste, menar jag, för att erhålla styrning och styrbarhet säkerställa väsentliga processer av betydelse för förutsättningarna att bedriva verksamheten kostnadseffektivt och ändamålsenligt, d.v.s. uppnå att en god ekonomisk hushållning präglas av de förutsättningar som redovisats i det föregående. Det handlar om att skapa förhållningssätt inom respektive kommun eller landsting som leder till kostnadseffektivitet och ändamålsenlighet – en god ekonomisk hushållning. Ambitionen bör i tillämpliga delar även gälla den verksamhet som bedrivs genom helt eller delvis ägda företag. Exempel på områden vilkas processer har stor betydelse för förutsättningarna att uppnå en god ekonomisk hushållning är

- Verksamhetsplaner
- Kvalitetspolicy
- Investeringsplaner
- Lokalförsörjningsplaner
- Upphandlings/konkurrenspolicy
- Kompetensförsörjningsplanering.

Det är enligt min mening inte rimligt att närmare reglera omfattning och innehållet i sådana planer eller policier, inte heller vilka områden som ska omfattas. Detta måste självfallet den enskilda kommunen eller det enskilda landstinget själv avgöra. Viktiga inslag i dessa policier bör dock vara att de uttrycker realism och handlingsberedskap samt att de blir föremål för en kontinuerlig utvärdering och omprövning. Jämförelser med andra kommuner utgör också en viktig ingrediens. Detta förutsätter att det finns lättillgängliga relevanta och jämförbara data på nationell nivå. I detta sammanhang bör framhållas vikten av arbetet *fortsätter* med att utveckla en kommunal databas med möjligheter till tvärsektoriell uppföljning och utvärdering av kommunal verksamhet som nyligen avslutats (SOU 2001:75). Denna fråga behandlas närmare längre fram i detta kapitel (9.4.4).

9.1.3 Mål och policier för en god ekonomisk hushållning

Utredarens förslag: Kommuner och landsting skall ange särskilda mål och policier för vad som utgör god ekonomisk hushållning. I flerårsplanen skall anges hur en god ekonomisk hushållning skall uppnås eller säkerställas. En utvärdering av i vad mån målen uppnåtts skall lämnas i årsredovisningen.

Utredarens skäl för förslaget: I författningskommentarerna till 1991 års kommunallag (1991:900) gjorde lagstiftaren bedömningen att det inte var meningsfullt och inte heller möjligt att i detalj ange vad som är att betrakta som god ekonomisk hushållning (prop. 1990/91:117). Lagstiftaren gjorde dock några markeringar i propositionen. Där angavs bl.a. att en kommun eller ett landsting med i princip obegränsad livslängd inte bör förbruka sin förmögenhet för täckande av löpande behov. Det angavs vidare att det normalt inte kan anses vara en god ekonomisk hushållning att finansiera löpande driftkostnader med lån och att en god ekonomisk hushållning bör vara att de löpande intäkterna täcker de löpande kostnaderna. Lagstiftaren menade också att i de flesta fall är det förenligt med god ekonomisk hushållning att medel från försäljning av anläggningstillgångar används för att återbetala lån eller återinvestera i nya anläggningstillgångar. Lagstiftaren menade dock att i vissa fall bör medel från försäljning av anläggningstillgångar kunna användas för löpande behov utan att det behöver

strida mot vad som är en god ekonomisk hushållning. Detta kan vara fallet då ett vikande befolkningsunderlag eller en förändrad verksamhetsinriktning gör behovet av tillgången mindre. Lagstiftaren framhöll vidare att i begreppet god ekonomisk hushållning även ingår att verksamheten skall utövas på ett ändamålsenligt och från ekonomisk synpunkt tillfredställande sätt.

I samband med översynen av kommunallagen 1995–96 behandlades bestämmelsen om god ekonomisk hushållning endast översiktligt. I förarbetena framhölls emellertid att balanskravet, det vill säga att intäkterna ska överstiga kostnaderna (8:4 KL), inte var synonymt med ambitionen om god ekonomisk hushållning (prop. 1996/97:52). I propositionen anförde regeringen bland annat:

För att motsvara kravet på god ekonomisk hushållning räcker det inte med att intäkterna är så stora att de i stort sett bara täcker kostnaderna. För att detta krav skall uppfyllas bör resultatet i normalfallet ligga på en nivå som åtminstone konsoliderar ekonomin. Ett önskvärt resultatkrav är att reinvesteringar på lång sikt kan göras utan finansiering med nya lån. Balanskravet skulle således enligt propositionen betraktas som en miniminivå.

Det finns emellertid en risk för att balanskravet uppfattas som en målsättning och att nivån anses utgöra en acceptabel resultatnivå i enlighet med vad som är att betrakta som god ekonomisk hushållning. Det kan därför finnas skäl att ytterligare betona att god ekonomisk hushållning ofta utgör en högre ambitionsnivå än vad som följer av balanskravet.

Ägarstyrning av kommunala företag

Utredarens bedömning: De kommunala företagen spelar en framträdande roll främst i kommunernas och till viss del även i landstingens totala ekonomi. Hur huvudmännen sköter sina företag har därför stor betydelse för deras strävanden att uppnå en god ekonomisk hushållning. Sättet på vilket kommuner och landsting styr sina företag uppvisar en hel del brister i fråga om ägardirektiv, rekrytering till styrelserna och förmåga att hålla samman koncernen. Mot denna bakgrund finns det anledning att framhålla

- att ägardirektiv bör utformas tydligt och klart så att inga missförstånd uppstår om vad som är företagets mål och uppgift; direktiven bör avrapporteras i årsredovisningen
- att kommuner och landsting bör lägga sig vinn om att rekrytera kompetenta personer till företagets styrelser både inom politikerkollektivet och utanför detta
- att det bör finnas ett viss personsamband mellan kommunernas och landstingens ledningar och företagets styrelser.

Skälen för utredarens bedömning

Antalet kommunala företag m.m.

Kommunala företag har funnits sedan mitten av 1800-talet. Med kommunala företag menas här företag där en kommun eller ett landsting innehar minst 50 % av rösterna, s.k. majoritetsägda företag. Antalet kommunägda eller landstingsägda bolag uppgick 1999 till 1 533, varav 97 inom landstingen. Nära 90 % av de kommunala företagen drevs i aktiebolagsform, medan 7 % drevs som stiftelser. Andra former är handelsbolag, ekonomisk förening och ideell förening. De vanligaste verksamheterna som bedrivs inom kommunala företag är tekniska verksamheter som el-, värme- och vattenförsörjning samt fastighets- och uthyrningsverksamhet. Drygt 700 kommunägda företag finns inom området fastighets- och uthyrningsverksamhet. Omsättningen för de kommunala eller landstingsägda företagen uppgick till 133 miljarder kronor. Resultatet uppgick samma år till 9,6 miljarder kronor. Antalet anställda i företagen uppgick 1999 till ca 43 000.

Ägarstyrning

Styrningen av de kommunala företagen skiljer sig en hel del från styrningen av de kommunala förvaltningarna. I det sistnämnda fallet är styrningen mycket formaliserad och omfattar framför allt budgetprocess, verksamhetsplanering, uppföljning och kvalitetskontroll. De viktigaste instrumenten för styrning av bolagen är bolagsordning, ägardirektiv, styrelsens arbetsordning och instruktion för den verkställande direktören. Hit kan också räknas bolagsstyrelsernas sammansättning och arbetsätt.

På initiativ av Svenska Kommunförbundet har vissa erfarenheter av ägarstyrning i kommunerna studerats (Ägarstyrning i praktiken – erfarenheter från några kommuner; Svenska Kommunförbundet 2001a). Av studien framgår bl.a. att ägardirektiven röner ett ökande intresse från de kommunala ägarnas sida. Ett ägardirektiv är inget formellt reglerat instrument för inflytande men utgör ett praktiskt beslut som överförs till bolaget via ett beslut vid en bolagsstämma.

Enligt studien är dialogen begränsad i fråga om utbyte av information mellan ägare och bolagens styrelser och företagsledning. En av de viktigaste uppgifterna för ägaren är att utse bolagsstyrelse. I privata företag sker detta vid bolagsstämman, men för de kommunala företagen sker det enligt kommunallagens bestämmelser i fullmäktige, oftast för en period som motsvarar en mandatperiod. Resultatet av valet anmäls vid bolagsstämman. Enligt studien leder denna ordning troligen i vissa fall till att styrelsen inte får en sådan allsidig sammansättning som man eftersträvar inom näringslivet. Dock är attityden till förändringar öppen i de studerade kommunerna. Förändringarna kan gälla en minskning av antalet ledamöter och ett ökande inslag av externa eller professionella ledamöter, dvs. sådana som inte är valda på politiska meriter.

Frågan om styrningen av de kommunala bolagen problematiseras i studien i olika hänseenden. Därvid diskuteras bl.a. för- och nackdelar med att den dominerande delen av styrelsernas ledamöter är förtroendevalda politiker, i många fall ledamöter av fullmäktige och/eller kommun- eller landstingsstyrelsen. Å ena sidan är ett sådant arrangemang praktiskt från styrningssynpunkt. Å andra sidan finns det en risk för att ansvarsfördelningen blir otydlig. Om bolagets styrelse består av fullmäktigeledamöter, kan frågan ställas hur granskningen av bolagens verksamhet blir, om de som granskar och de som granskas är mer eller mindre samma personer. Vid

personalsamband mellan bolagsstyrelse och kommunstyrelse, vilket är vanligt för styrelserna i koncernernas moderbolag, blir frågan än mer berättigad.

Bland erfarenheter och synpunkter som författarna anser vara värdefulla att förmedla framhålls att kommunledningarna har ett stort ansvar för att kommunkoncernernas olika delar samverkar effektivt och att de styr mot de gemensamma målen. En annan erfarenhet är att ägardirektiven kan bli ett effektivt styrinstrument, om kommunen eller landstinget har en tydlig långsiktig vision för sitt ägande och att man årligen tar ställning till behovet att styra bolagen mera konkret.

En tredje synpunkt är att bolagsstyrelserna bör göras mindre, att ledamöterna bör tillsättas för ett år i taget och att de politiskt utsedda kompletteras med externa ledamöter. En ytterligare synpunkt är att formerna för dialogen för styrning och uppföljning av bolagen bör utvecklas. Den koncernstruktur som finns i många kommuner kan vara en bra bas för den ökande dialogen, där moderbolaget kan tydliggöra ägarens intentioner.

Slutsatser och rekommendationer

Enligt min mening finns det en hel del brister förknippade med styrningen av de kommunala företagen, och flera av dessa brister diskuteras i Svenska Kommunförbundets studie.

De kommunala företagen – särskilt de som drivs av kommunerna och i viss mån också de landstingsdrivna – har, om man betraktar deras samlade omsättning och resultat, en stor betydelse både för de områden där de är verksamma och för den kommunala ekonomin. Mot denna bakgrund är det ett allmänt intresse att styrningen av de kommunala bolagen är effektiv. Därvid är det av stor vikt att man i kommunerna och landstingen ser till att de formella styrdokument, inte minst ägardirektiven, och sammansättningen av styrelserna hanteras på bästa sätt. Ägardirektiven bör utformas så att det inte råder några tvivel om vad som är kommunens eller landstingets avsikt och ambition med verksamheten. När det gäller styrelsernas sammansättning är förhållandena inte okomplicerade. Det finns, som framhålls i Svenska Kommunförbundets studie, en tradition att till den helt dominerande delen rekrytera bolagsstyrelsernas ledamöter från fullmäktige och nämnder och att styrelseuppdragen fördelas på ett någorlunda rättvist sätt mellan de partier som är representerade i fullmäktige. Denna

tradition har både för- och nackdelar. Som en fördel ser jag att det finns en bred politisk representation i styrelserna. Bland nackdelarna finns det anledning framhålla att fullmäktiges granskning kan kompliceras och att de politiskt valda vid en proportionell fördelning automatiskt besätter relativt många platser, vilket kan medföra att utrymmet för externa ledamöter blir mindre.

I detta sammanhang vill jag framhålla att jag ser kompetensen hos styrelseledamöterna som en mycket viktig grund för rekryteringen. Av detta följer att kommuner och landsting nog bör överväga om det sätt på vilket ledamöter till bolagsstyrelserna rekryteras är ändamålsenligt och om det finns anledning att ändra sin policy på det aktuella området. Därvid bör frågan om rekrytering av externa ledamöter med annan kompetens övervägas särskilt. Enligt min mening är expertis av detta slag värdefull för de kommunala företagen.

Till detta vill jag lägga att det också finns en betydande fördel med ett personsamband mellan kommun/landstingsstyrelsen och bolagens styrelser. När det gäller balansen mellan olika intressen, tilltror jag de förtroendevalda i ledande positioner förmågan att skilja på sina roller som bärare av ägarens intentioner, som medlem av bolagets styrelse och i den sistnämnda egenskapen som föremål för fullmäktiges granskning av hur styrelsen skött sina åligganden. En strävan att åstadkomma ett nära samband mellan den politiska ledningen och bolagens styrelser står enligt min mening inte i motsats till ambitionen att rekrytera externa krafter till styrelserna.

9.1.4 Inrättande av ett statligt råd för kommunal ekonomi

Utredarens förslag: Regeringen inrättar ett Statens kommunal-ekonomiska råd, vars verksamhet inleds den 1 juli 2002.

Rådet skall främst ha i uppdrag att följa och analysera utvecklingen på det kommunalekonomiska området och på lämpligt sätt rapportera till regeringen, kommuner, landsting och den intresserade allmänheten om sina iakttagelser; att tjänstgöra som samtalspartner och rådgivare till kommuner och landsting som har behov av experthjälp för att analysera sin ekonomiska situation, främst i de fall där man kan förutskicka att staten kommer att få spela en roll; att tjänstgöra som remissorgan till regeringen i ärenden som gäller relationen stat-kommunal sektor och att i övrigt fullgöra uppgifter inom sakområdet kommunal ekonomi som regeringen bestämmer.

Rådet skall ha en ställning som en förvaltningsmyndighet under regeringen.

En styrelse skall ha ansvaret för rådets verksamhet.

Rådets operativa verksamhet skall skötas av ett kansli bestående av en kanslichef samt biträdes- och handläggande personal i begränsad omfattning.

Rådet skall tilldelas medel över statsbudgeten som ger utrymme för egen utredningsverksamhet och upphandling av extern expertis på konsultbasis.

Rådet skall årligen till regeringen avge en årsredovisning och en berättelse över verksamheten under det gångna året.

Skäl för utredarens förslag

Behovet av ett rådgivande organ

Inledningsvis vill jag erinra om vissa förhållanden som har anknytning till mitt förslag om att inrätta ett rådgivande organ på det kommunalekonomiska området.

Kommundelegationen har upphört och Bostadsdelegationen kommer under år 2002 att avvecklas enligt vad regeringen gett till känna. Vidare har en särskilt utredare tillsatts med uppgift att fram till halvårsskiftet 2003 följa upp och stödja de kommuner och landsting som på grundval av Kommundelegationens arbete beviljats bidrag från anslaget Bidrag till särskilda insatser i vissa kommuner och landsting. När det gäller uppföljningen av Bostads-

delegationens arbete avser regeringen att återkomma i denna fråga i särskild ordning.

Min bedömning i detta sammanhang är att det, utöver vad regeringen aviserat i budgetpropositionen för 2002 och den regionalpolitiska propositionen (se nedan), på längre sikt troligen inte kommer att finnas något permanent behov av särskilt ekonomiskt stöd från staten till kommunsektorn i den omfattning som 1990-talets ekonomiska kris motiverade. Framgent finns därför inte heller något behov av organ av den typ som Bostadsdelegationen och Kommundelegationen representerar.

Inte desto mindre har ett relativt stort antal kommuner och landsting utöver de som beviljats särskilt stöd från regeringen aviserat att de har svårigheter att åstadkomma ett balanserat resultat under de närmaste åren. Dessa kommuner och landsting kan behöva ett kvalificerat stöd med analyser och rådgivning för att komma till rätta med sina balansproblem. Det gäller främst kommuner som står i begrepp att begära statligt stöd. Stödet i form av analyser och rådgivning kan också med fördel ges i förebyggande syfte.

Det finns f.n. inget särskilt forum där enskilda kommuner och landsting kan diskutera sina ekonomiska problem med eller få kvalificerade råd från företrädare för staten på central nivå. Att ett sådant behov föreligger framgår av bl.a. erfarenheterna av Kommundelegationens arbete. I samma riktning pekar den redovisning av kommuner och landsting med negativt resultat som finns i bilaga 2 till detta betänkande. I sammanhanget bör också nämnas vad regeringen meddelat i budgetpropositionen (prop. 2001/02:1) och i den regionalpolitiska propositionen (prop. 2001/02:4) vad gäller behovet av fortsatt ekonomiskt stöd till kommuner som har problem till följd av bl.a. befolkningsminskning och övertaliga bostäder. Inte heller finns något organ utanför Regeringskansliet som har som särskild uppgift att kontinuerligt följa utvecklingen inom den kommunala sektorn och dess ekonomiska förhållanden. Något särskilt organ som kan bereda ärenden till regeringen avseende ansökningar från kommuner eller landsting om särskilt ekonomiskt stöd finns inte för närvarande. Det kan i detta sammanhang nämnas att regeringen på initiativ av Landstinget Värmland under våren 2001 uppdragit åt f.d. landstingsrådet Karl-Gunnar Holmqvist att följa upp landstingets överenskommelse med staten om statligt stöd. Om önskemål från annat håll om en insats av liknande slag framförs framgent, bör enligt min mening

rådet lämna förslag till regeringen om vem som skall svara för uppföljningen.

Mot denna bakgrund konstaterar jag att det finns ett stort behov av ett statligt organ som kan fylla de funktioner som jag nyss nämnt. De förslag som jag lägger fram i detta kapitel syftar till att hjälpa kommunerna och landstingen att inrätta en bättre grundval för god ekonomisk hushållning än vad de i många fall för närvarande har. Inom ramen för en sådan ordning bör det enligt min mening bli lättare för kommuner och landsting att komma till rätta med kravet på ett balanserat resultat, särskilt med hänsyn till att balanskravet enligt mitt förslag blir mera flexibelt och därmed mera lätthanterligt än det nuvarande. En god ekonomisk hushållning kräver inte minst en god framförhållning i den ekonomiska planeringen. Inför viktiga vägval, som kan ha stor betydelse för den enskilda kommunen eller landstinget att åstadkomma eller vidmakthålla en god ekonomisk hushållning och därmed ett balanserat resultat, kan kommuner och landsting behöva ha tillgång till en kvalificerad och oberoende samtalspartner och rådgivare på central nivå. Ett sådant stöd skall givetvis lämnas endast om en kommun eller ett landsting uttryckligen önskar det; någon befogenhet för det råd som jag föreslår att intervensera i de enskilda kommunerna och landstingen skall självklart inte finnas. De förslag till åtgärder som kan bli resultatet av en konsultation skall lika självklart inte vara tvingande.

Formerna m.m. för ett statligt råd för kommunal ekonomi

Enligt 1 kap. 8 § regeringsformen (RF) finns för den offentliga förvaltningen statliga och kommunala förvaltningsmyndigheter. Statliga förvaltningsmyndigheter lyder enligt 11 kap. 6 § RF under regeringen om myndigheten inte lyder under riksdagen.

Myndigheter kan benämnas på olika sätt, t.ex. verk, styrelse, nämnd, delegation eller råd. Detta har dock i sig ingen betydelse för myndighetens formella ställning. Att olika myndigheter har mer eller mindre omfattande befogenheter är en annan sak. Allmänna regler om myndigheter finns i verksförordningen (1995:1322). För varje myndighet finns normalt också en av regeringen beslutad instruktion, som reglerar både verksamhetsområdet och arbetsformerna för myndigheten. Därvid anges bl.a. i vilken omfattning verksförordningens bestämmelser skall tillämpas på myndigheten.

Inom en myndighet kan särskilda organisatoriska former tänkas för en viss verksamhet. Dessa kan regleras antingen i den instruktion för myndigheten som regeringen beslutar om eller i den arbetsordning eller dylikt som myndigheten själv beslutar om.

Om ett organ skall ha ställning som en särskild myndighet, krävs ett beslut av regeringen. Frågan om ett organ är en särskild myndighet eller ett organ inom en annan myndighet kan ha betydelse för bl.a. anställningsförhållanden och i fråga om hanteringen av organets handlingar. En fråga av särskilt intresse är därvid den som gäller ansvaret för registrering och för att lagstiftningen om allmänna handlingars offentlighet (sekretesslagen 1980:100) iakttas.

Det föreslagna rådet, Statens kommunalekonomiska råd, bör enligt min mening få en ställning som en myndighet under regeringen. Dess verksamhet bör styras av en instruktion, som regeringen beslutar om, med den inriktning som anges i förslaget. Rådet bör ledas av en styrelse till vilken rekryteras personer som har god kännedom och egen praktisk erfarenhet av kommunal ekonomi utifrån ledande befattningar som politiska företrädare eller som chefer. De personer med en partipolitisk anknytning som rekryteras till styrelsen bör enligt min mening i huvudsak ha lämnat sina politiska uppdrag som t.ex. kommunalråd eller landstingsråd. Därmed tydliggörs rådets karaktär av expertorgan snarare än ett partipolitiskt sammansatt organ. De personer som utses till rådets styrelse och som *bör* ha erfarenheter av kommunal ekonomi i chefsbefattningar kan vara t.ex. kommunchefen eller landstingsdirektörer eller ekonomichefer i kommuner eller landsting, i aktiv tjänst eller med en avslutad tjänstgöring i sådana befattningar. Jag förutsätter att regeringen utser rådets ordförande, varigenom statens roll markeras.

Rådets personella och ekonomiska resurser bör vara begränsade. En bemanning av kansliet med en chef och högst fem medarbetare bör vara tillfyllest för de uppgifter som skall fullgöras. Mer omfattande utrednings- eller analysarbete samt vissa konsultativa insatser i enskilda kommuner eller landsting bör upphandlas externt. Det innebär att det anslag över statsbudgeten som rådet förfogar över till större delen bör kunna disponeras för sådana externa tjänster.

Rådets verksamhet bör inte bedrivas på områden som traditionellt bevakas av Svenska Kommunförbundet och Landstingsförbundet.

Rådet skall på sedvanligt sätt årligen redovisa sin verksamhet för regeringen.

9.2 Kravet på en balanserad budget

9.2.1 Allmänna överväganden om regleringen av balanskravet

Balanskravets uppfyllande i kommuner och landsting

62 % av kommunerna och 30 % av landstingen hade år 2000 ett positivt resultat. Det innebär att 38 % av kommunerna och 70 % av landstingen har ett negativt resultat, vilket kan betyda att man inte uppfyller kravet på ett balanserat resultat enligt kommunallagens bestämmelser. Ca 10 % av kommunerna och 30 % av landstingen har beslutat om budgetar för 2001 som inte är i balans.

Ekonomiska effekter av den blandade modellen och individuell förvaltning av pensionsmedel

I kapitel 5 har beräkningar redovisats av den blandade modellens ekonomiska effekter i relation till en fullfonderingsmodell. Det har framgått att en brytpunkt kommer att finnas inom en period av drygt 10 år då de redovisade kostnaderna i de båda modellerna är lika stora. Före denna tidpunkt är den blandade modellen i detta avseende minst kostnadskrävande, och efter brytpunkten är det i stället den fullfonderade modellen som ger de i det nämnda avseendet lägsta kostnaderna. Skillnaden i redovisade kostnader till den fullfonderade modellens fördel beräknas till ca 100 miljarder kronor för landstingen och ca 150 miljarder kronor för kommunerna. Jag har av denna information dragit slutsatsen att det inte på kort sikt finns anledning att föreslå någon förändring av den nu rådande ordningen. Däremot finns det goda skäl för regeringen att fortlöpande och noggrant studera pensionskostnadernas utveckling. – Till bedömningen av de ekonomiska effekterna av individuell förvaltning av pensionsmedel ber jag att få återkomma i avsnitt 9.3.2.

Erfarenheter från studiebesöken

Region Skåne anser att det i princip inte behövs något lagstadgat krav på budgetbalans men att bestämmelsen ändå haft positiva effekter. Göteborgs kommun ser med skepsis på kravet, som utan sanktioner bedöms som verkningslöst. Balans i kommunallagens mening är dessutom inget bra mått på en kommuns ekonomiska ställning. Kreditvärdering kan vara ett väl så bra medel. Företrädarna för Jönköpings kommun menar att balans med ett nollresultat betonas för starkt; lagstiftningen bör ändras i riktning mot en nivå som stämmer överens med god ekonomisk hushållning.

Åtskilliga exempel på vad som kan vara synnerliga skäl att frångå balanskravet har givits: befolkningsminskning, engångskostnader för att på längre sikt sänka kostnadsnivån och/eller anpassa organisation och verksamhet, möjlighet att disponera ackumulerat kapital, att kommunen allmänt sett har en stark ekonomi och därför bör kunna få ta i anspråk en del av överskottsmedlen, en uppkommen reavinst vid avyttring av tillgång syftande till att sänka driftskostnaderna. Gällivare kommun anför att konsekvenserna av en uppgörelse med staten inom ramen för Bostadsdelegationens eller Kommundelegationens verksamhet bör kunna utgöra synnerliga skäl, t.ex. avskrivning av anläggningstillgångar, fall där kommunen tvingats ta på sig oundvikliga kostnader samt kommunens engagemang i flygtrafiken.

Göteborgs kommun och landstinget i Värmland anser att ett sanktionssystem bör knytas till balanskravet, annars har det ingen verkan. Både Västernorrlands landsting och Sandvikens kommun menar att ekonomiska sanktioner vore olämpliga. Västernorrlands landsting samt Jönköpings och Sandvikens kommuner anser att en process som den som Kommundelegationen arbetade med kan vara ett verkningsfullt medel för kommuner som inte klarar balans. Gällivare kommun menar att obligatorisk skolning hos annan kommun som tagit sig ur en besvärlig ekonomisk situation tillsammans med "hemläxa" kan vara lämpliga åtgärder.

Behovet av förändringar av reglerna för kravet på budgetbalans

Utgångspunkterna för balanskravet

Balanskravet syftar bl.a. till att säkerställa ett förhållande där respektive generation brukare/skattebetalare finansierar den service de beslutar om och själva kommer i åtnjutande av. En förutsättning för detta är att intäkterna åtminstone täcker kostnaderna. Vid en god ekonomisk hushållning räcker det i normalfallet inte med att intäkterna i stort sett bara täcker kostnaderna. Ett resultat som också beaktar att servicekapaciteten i framtiden bibehålls på ett sådant sätt att framtida brukare/skattebetalare inte ska behöva betala en högre skatt för att erhålla den service som nuvarande brukare/skattebetalare erhåller bör utgöra den eftersträvarvärda nivån, dvs. god ekonomisk hushållning. Balanskravet är mot denna bakgrund en miniminivå. I förarbetena till bestämmelsen (prop. 1996/97:52) förutsätter lagstiftaren att vid den praktiska tillämpningen av balanskravet hänsyn också tas till några övriga väsentliga indikatorer för vad som utgör en god ekonomisk hushållning.

Eftersom balanskravet utgör en miniminivå bedömdes det i propositionen vara rimligt att kravet skulle gälla varje år. Undantag från huvudregeln skulle endast kunna göras om det fanns synnerliga skäl. Om budgeten upprättades enligt balanskravet där intäkterna översteg kostnaderna men där det faktiska utfallet enligt årsredovisningen innebar att kravet inte uppnåddes bedömdes det vara skäligt att förhållandet regleras inom två år. Balanskravet är till sin konstruktion helt knutet till resultaträkningen. Detta var enligt propositionen den mest logiska och enkla hanteringen. Ett annat alternativ kunde vara att knyta balanskravet till balansräkningen.

Tillämpningen av balanskravet förutsätter emellertid enligt förarbetena att flera av de i det föregående (9.1.3) redovisade förutsättningarna för en god ekonomisk hushållning ska gälla. Grundläggande för balanskravet är att intäkterna täcker kostnaderna. Tillämpningen förutsätter enligt förarbetena (prop. 1996/97:52) att försäljningsmedel i form av realisationsvinster inte inräknas i de intäkter som ska täcka kostnaderna. Kravet på att intäkterna ska täcka kostnaderna innebär även att den löpande verksamheten inte får finansieras med lån. Slutsatsen är att frågan om användning av försäljningsmedel och lån för att finansiera den löpande verksamheten är beaktade dels i förarbetena till 1991 års kommunallag (prop. 1990/91:117), dels i propositionen i vilken föreslogs att ett

lagstadgat balanskrav skulle införas (prop. 1996/97:52). Beträffande frågan om användning av lån för att finansiera löpande verksamhet innebär kravet om ekonomisk balans (8:4 KL) att denna fråga indirekt har reglerats i lagstiftningen.

Behov av justeringar av det nuvarande balanskravet

Det finns vissa behov av att göra tillämpningen av balanskravet något mer flexibelt, jämfört med vad som är möjligt idag. En ökad flexibilitet får emellertid inte innebära att balanskravet på något sätt luckras upp. Det är viktigt att återigen framhålla att balanskravet utgör en miniminivå, från vilken kommuner och landsting endast undantagsvis skall avvika. Inom ramen för nuvarande bestämmelse finns undantagsmöjligheter som innebär att det redan idag finns vissa möjligheter till flexibilitet. Genom hänvisning till synnerliga skäl kan kommuner och landsting tillåtas avvika från balanskravet. En prövning av vad som i det enskilda fallet kan utgöra synnerligt skäl för avvikelse kan göras av respektive kommun eller landsting.

Det finns några åtgärder som bör vidtas för att i någon mån öka flexibiliteten. Dessa är följande:

1. Balans över en längre tidsperiod

Balanskravet är helt fokuserat på det enskilda året. Enligt 8 kap. 4 § KL skall intäkterna överstiga kostnaderna i respektive årsbudget. En högre grad av flexibilitet kan skapas genom att balanskravet utvärderas över en längre tid. Detta kan åstadkommas utan att de grundläggande utgångspunkterna för balanskravet går förlorade. En sådan möjlighet ger ökade möjligheter för en mer flexibel ekonomisk politik. Möjligheterna att parera konjunktursvängningar ökar. Dessutom skapas ytterligare möjligheter att inom ramen för balanskravet hantera normala verksamhetsförändringar och omstruktureringskostnader.

2. Möjlighet att hävda synnerliga skäl i samband med beslut om årsbudgeten

De nuvarande bestämmelserna i kommunallagen om ekonomisk balans innehåller två element:

- Budgeten skall vara balanserad, dvs. intäkterna skall överstiga kostnaderna (8:4 KL). Detta krav är absolut, dvs. det är inte möjligt att åberopa synnerliga skäl i detta sammanhang.
- Om resultatet enligt resultaträkningen avseende ett visst räkenskapsår är negativt, skall det egna kapitalet återställas under de närmaste två åren. En sådan reglering kan underlåtas, om det finns synnerliga skäl (8:5 3 st KL).

Balanskravet är således asymmetriskt i den meningen att budgetbalanskravet är ovillkorligt medan kravet på balans i resultathänseende inte behöver uppfyllas under vissa förhållanden. Det finns i förarbetena till de nuvarande bestämmelserna inga resonemang om detta förhållande. Propositionen (prop. 1996/97:52 s. 31–40) bygger på huvudprincipen att balanskravet skall vara uppfyllt varje enskilt budgetår och att ett eventuellt underskott i resultaträkningen skall regleras de närmaste två åren. Det hade enligt min mening varit motiverat att regeringen i sina överväganden diskuterat vad som talade för respektive mot en ordning där det skulle vara möjligt att hävda synnerliga skäl redan vid upprättandet av årsbudgeten eller den ekonomiska treårsplanen. I propositionen sägs endast att en annan ordning än den föreslagna – en budget i balans varje enskilt år – skulle kunna skapa utrymme för olika taktiska åtgärder, varigenom problemen med underskott i ekonomin skulle skjutas framåt i tiden.

Mot detta kan anföras att de bestämmelser om ekonomisk balans som infördes på basis av propositionens förslag inte eliminerat risken för taktiska åtgärder. De nuvarande reglerna kan i viss mening sägas inbjuda till ett kortsiktigt, taktiskt beteende i kommuner och landsting med ekonomiska problem. Det finns åtskilliga exempel på att man i en sådan situation beslutar om en överoptimistisk eller orealistisk budget, som ger en viss tidsfrist innan man måste vidta nödvändiga åtgärder för att komma till rätta med ett underskott som är en direkt följd av den orealistiska budgeten.

Mot denna bakgrund framstår det som naturligt att man vid en reformering av balanskravet i riktning mot större flexibilitet tar ett samlat grepp om reglerna om ekonomisk balans, dvs. överväger ändringar i såväl kravet på en budget i balans som kravet på täckande av ett uppkommet underskott.

3. *Förhållanden som kan utgöra synnerliga skäl*

I kommentarerna till bestämmelsen i 8 kap. 5 § KL finns några resonemang rörande vilka förhållanden som kan utgöra grund för att kunna hävda synnerliga skäl. Det gäller i första hand möjligheten att använda reserver uppbyggda under tidigare år. Möjligheten finns, enligt förarbetena, att under vissa förutsättningar använda sådana reserver men restriktiviteten kan uppfattas vara alltför stor. Ett ytterligare förhållande som beskrivs är en situation där en försäljning sker med en stor realisationsförlust som följd. Det finns även andra omständigheter som rimligen bör kunna omfattas av vad som kan utgöra synnerliga skäl. Dessa omständigheter kan eventuellt inrymmas i de exempel som anförts ovan men det finns skäl att tydliggöra förhållandet.

Exempel på en omständighet som kan vara rimlig att använda som grund för synnerliga skäl är att det vid kraftiga förändringar av verksamhetens omfattning och inriktning uppstår stora omstruktureringarkostnader. Verksamhetsförändringarna är ofta föranledda av förändrade behov av kommunal service på grund av kraftig befolkningsminskning. Syftet med omstruktureringen och därmed de kostnader som är förknippade med denna är att skapa förutsättningar för en god ekonomisk hushållning i framtiden. En annan omständighet kan vara att kortsiktigt hantera orealiserade förluster på värdepapper som innehas med ett långsiktigt syfte, exempelvis pensionsändamål. Enligt 6 kap. 7 § lagen (1997:614) om kommunal redovisning skall omsättningstillgångar tas upp till det lägsta av anskaffningsvärdet och det verkliga värdet på balansdagen. Om det verkliga värdet är lägre än anskaffningsvärdet skall skillnaden enligt försiktighetsprincipen redovisas som kostnad även om förlusten är orealiserad. För placeringar som enligt kommunens eller landstingets placeringspolicy har ett långsiktigt syfte bör kortsiktiga variationer i marknadsvärdena inte direkt behöva påverka förutsättningarna att uppnå balanskravet så länge eventuella förluster inte har realiserats. Hanteringen bör präglas av försiktighet. Om en nedgång i värdet av sådana tillgångar det här är tal bedöms som bestående, skall värdeminskningen dock redovisas som en kostnad och täckas inom ramen för balanskravet.

Det politiska ansvaret och det medborgerliga ansvarsutkrävandet bör knytas tydligare till den kommunala ekonomin

De nuvarande reglerna i kommunallagen om budgeten och budgetprocessen samt reglerna i lagen (1997:614) om kommunal redovisning beträffande årsredovisning och delårsrapporter och ytterligare reglerna i kommunallagen om ansvarsfrihet och godkännande av årsredovisningen har klara brister när det gäller det politiska ansvarsutkrävandet och ytterst utrymmet för den kommunala självstyrelsen.

Grundidén med den kommunala självstyrelsen är att resultatet av verksamheten skall för kommunmedlemmarna vara överblickbart samt möjligt att ta del av och värdera inför ett val till fullmäktige för en ny mandatperiod. Resultatet av verksamheten, som skall kunna värderas av väljarna, innefattar kommunens eller landstingets ekonomi. Något exakt besked om i vad mån den sittande majoriteten har varit framgångsrik i sina strävanden efter en god ekonomisk hushållning går det inte att få under en valrörelse i augusti-september ett valår, eftersom det då återstår ett drygt kvartal av det innevarande året och den senast tillgängliga delårsrapporten kan, i enlighet med bestämmelserna i redovisningslagen (1997:614), avse endast de första sex eller möjligen åtta månaderna. Det formella ansvaret för vad en viss majoritet åstadkommit totalt sett under en mandatperiod kan inte utkrävas förrän i efterhand, då årsbokslutet för det år då valet ägde rum föreligger först i april året efter.

En sådan ordning är otillfredsställande från kommunaldemokratisk synpunkt, och därför bör en ny ordning införas som gör det möjligt för kommunmedlemmarna att under en valrörelse ta del av och bedöma kommunens eller landstingets ekonomiska situation, varigenom en politisk debatt kan föras både i fullmäktige och inom ramen för den pågående valrörelsen. Även en utökad roll för revisorerna bör övervägas i detta sammanhang. Dessa idéer kommer att utvecklas närmare i det följande (avsnitt 9.2.5).

Jämförelser med Danmark, Finland och Norge i fråga om regler och praxis på området

I kapitel 3 har förhållandena i Danmark, Finland och Norge redovisats vad gäller regler och praxis i fråga om god ekonomisk hushållning i kommunerna och motsvarigheten till landstingen i

Sverige samt krav på ekonomisk balans. Även frågan om sanktioner om ekonomisk balans inte uppnås har belysts.

Efterlevnaden och kontrollen av god ekonomisk hushållning i Danmark är närmast en fråga om självgranskning. Någon lekmannarevision finns inte i de danska kommunerna och amtskommunerna. Motsvarigheten till balanskravet är en kombination av regler gällande bl.a. finansiering och sättet på vilket man får hantera underskott över en längre period. Tillfälligt underskott är tillåtet om genomsnittet är positivt under budgetperioden. Sanktionssystemet som träder i funktion i fall av allvarlig obalans innefattar en möjlighet för Inrikesministeriet att sätta en kommun "under administration", något som i praktiken kan betraktas som ett slags stödåtgärd som sker i samförstånd mellan staten och den enskilda kommunen. En rad restriktioner beträffande upplåning och krav på att minska kostnaderna och förbättra likviditeten är förknippade med systemet.

I Finland är begreppet god hushållning inte närmare preciserat i lagstiftningen, men det finns i kommunallagen föreskrifter om budget och ekonomiplan ägnade att trygga kommunernas verksamhet. Finland skiljer sig från övriga nordiska länder genom bestämmelserna om restriktioner beträffande det egna kapitalets förändring enligt balansräkningen. Det egna kapitalet per 1997 utgör ett grundkapital som inte utan synnerliga skäl får minska. Positiva resultat efter 1997 utgör ett fritt eget kapital som kommunerna förfogar över för olika ändamål. Genom ny lagstiftning har kravet på balans förtydligats. Den nya lagstiftningen innehåller tvingande bestämmelser om hur kända och antagna underskott skall täckas under planperioden (minst tre år). Lagstiftningen har preciserats vad gäller när skyldighet föreligger att täcka ett underskott och när och hur åtgärder av detta skäl skall föreslås.

I Norge arbetar kommuner och fylkeskommuner med rullande fyraårsplaner. Någon definition på god ekonomisk hushållning anges inte i lagstiftningen, men förståelsen för betydelsen av en god ekonomi anses omfattande i kommuner och fylkeskommuner. Kravet på ekonomisk balans i lagstiftningen innebär att driftresultatet skall som ett minimum täcka räntor, avskrivningar och nödvändiga avsättningar för investeringar. Varje år i flerårsplanen skall vara balanserat, och ett eventuellt underskott skall balanseras året efter det att det uppstod. Till balanskravet är knutet en s.k. betingad statlig kontroll av kommuner och fylkeskommuner med

ekonomiska problem. Möjligheter till tvångsförvaltning finns också. Staten kan formellt upphäva budgeten och hindra kommuner eller fylkeskommuner att ta upp lån.

Sammanfattningsvis kan det sägas att likheterna är betydande vad gäller synen på vad som är god ekonomisk hushållning och reglerna om ekonomisk balans mellan de nordiska länderna. Det finska systemet med en fixering av grundkapitalet och fritt förfogande över ackumulerade överskottsmedel saknar motsvarighet i de andra länderna i Norden. Kraven på återställande av en ekonomisk obalans varierar i fråga om stränghet, där det danska systemet förefaller relativt mjukare än de andra ländernas, men kraven i Finland och Norge förefaller mer rigorösa. Sverige hamnar här i en mellanposition. Störst förefaller skillnaden vara mellan Sverige och de övriga nordiska länderna när det gäller sanktionssystemet. I såväl Danmark som Finland och Norge finns tillgång till statlig kontroll och direkt styrning i en omfattning som klart skiljer sig från Sverige med dess frånvaro av sanktioner i egentlig mening.

9.2.2 Balans över en fyraårig period

Utredarens förslag: Den rullande ekonomiska planens tidsmässiga omfattning ökas från tre till fyra år. En fast fyraårsplan, som sammanfaller med en mandatperiod, införs. Den fasta planen skall upprättas så att intäkterna överstiger kostnaderna under mandatperioden. I den fasta planen skall det vara möjligt att underbalansera budgeten för ett enskilt år under mandatperioden. Av planen skall framgå när och hur ett negativt resultat skall regleras under den innevarande planperioden. Ett negativt resultat skall regleras senast det sista året av mandatperioden. Om ett negativt resultat undantagsvis kvarstår i slutet av mandatperioden, skall det regleras det första året i den följande fyraårsplanen. Revisorerna skall yttra sig över om och hur ett sådant underskott skall påverka bedömningen i frågan om ansvarsfrihet.

Skäl för utredarens förslag: Ett viktigt led i strävandena efter en god ekonomisk hushållning i kommuner och landsting är att den ekonomiska planeringen och åtgärder med anledning av denna har en långsiktig karaktär. Ett sätt att åstadkomma ökad långsiktighet är att förlänga planperioden med ett år. Mot denna bakgrund

föreslår jag att planperioden för den rullande planen förlängs från 3 till 4 år. Ett annat sätt att öka långsiktigheten är att höja statusen på den ekonomiska planen. Det kan åstadkommas bl.a. genom att den ekonomiska planeringen ges en tydligare politisk förankring. Jag förordar i denna del att en fyraårig plan (den fasta planen) införs som sammanfaller med mandatperioden.

Det finns skäl att klargöra skillnaden mellan den ekonomiska planering som har anknytning till den politiska processen och mandatperioden å ena sidan och den traditionella, mer operativt inriktade ekonomiska planeringen å den andra sidan. Den förstnämnda, politiskt inriktade fyraårsplanen (den fasta planen) krymper av naturliga skäl i takt med att mandatperioden fortskrider och upphör vid mandatperiodens utgång. Den traditionella ekonomiska planeringen (den rullande planen) förutsätts fortgå som en rullande planeringsprocess med en plan som årligen förnyas.

När det gäller åtgärder för att höja den ekonomiska planeringens status är det inte tillräckligt att införa en fast fyraårsplan som sammanfaller med mandatperioden. Det krävs också åtgärder för att tydliggöra det politiska ansvaret och underlätta ansvarutkrävandet vad gäller hanteringen av ekonomin under en mandatperiod. Jag återkommer längre fram (9.2.5) med förslag med denna inriktning.

Jag ser det också som angeläget att bestämmelserna om hanteringen av balanskravet ändras i riktning mot ökad flexibilitet. Bestämmelserna bör enligt min mening utformas så att balanskravet knyts till den fasta fyraårsplanen i stället för som nu till årsbudgeten. Det innebär att det blir tillåtet att underbalansera budgeten ett enskilt år under planperioden. Som jag anfört i det föregående får en ökad flexibilitet i fråga om balanskravet inte medföra att kravet som sådant luckras upp eller minskar i betydelse. Därför måste den ökade friheten att hantera överskott respektive underskott under planperioden kombineras med ett krav på att ekonomin skall vara i balans då planperioden är avslutad.

Kravet innebär att såväl kända som prognostiserade underskott under planperioden skall regleras i budgeten för det sista året i planperioden. En sådan regel innebär att det finns ett tydligt krav på budgetdisciplin. För att understryka vikten av detta krav föreslår jag i det följande (9.2.4) att medel motsvarande det negativa resultatet plus 10 % av detta skall tillföras det egna kapitalet då det negativa resultatet regleras.

Ett eventuellt positivt resultat från den senaste fyraårsperioden kan under förutsättning att synnerliga skäl föreligger disponeras under hela den kommande fyraårsperioden, förutsatt att det är i överensstämmelse med principen om god ekonomisk hushållning.

Tillämpningen av balanskravet förutsätter precis som enligt hitillsvarande ordning (prop. 1996/97:52) att försäljningsmedel i form av realisationsvinster vid försäljning av anläggningstillgång inte inräknas i de intäkter som skall täcka kostnaderna. Samma synsätt gäller också generellt beträffande extraordinära intäkter.

Genom att balanskravet avser en fyraårsperiod skapas en hög grad av flexibilitet eftersom balanskravet inte fokuserar på ett enskilt år. Det förutsätts dock att noteringar görs avseende respektive års resultat. Dessa noteringar specificeras lämpligen inom ramen för det egna kapitalet i balansräkningen.

I förslaget till fyraårsplan bör ingå förslag om tak för utgifterna under de år planen omfattar. Konkret innebär detta att fyraårsplanen bör antas av fullmäktige i juni månad, varvid första året i planen utgör årsbudget för det första året i fyraårsplanen. I den första årsbudgeten i planen bör kostnaderna inte överskrida kostnadsramen för år 1 i fyraårsplanen. Till detta bör läggas att fullmäktige när som helst bör kunna ompröva tidigare beslut om utgiftstak, om t.ex. en nytillträdd majoritet vill lägga fram förslag som avviker från tidigare beslutade kostnadsnivåer.

I det föregående har jag redovisat hur kommuner och landsting för närvarande använder månads- och delårsrapporter. Den allmänna tendensen är att dessa verktyg för styrning och information används i ökande utsträckning och att de tillmäts en allt större betydelse. Till detta vill jag lägga att jag längre fram i detta kapitel lägger fram ett förslag om att revisorerna bör få en utökad uppgift i fråga om bedömningen av om resultatet enligt delårsrapporter och årsbokslut stämmer överens med de övergripande målen för den ekonomiska förvaltningen och innehållet i den aktuella fyraårsplanen. Jag rekommenderar också kommuner och landsting att införa ett system med månadsrapportering till styrelsen avseende strategiska ekonomiska data. Sammantaget bör de befintliga styrverktygen tillsammans med en månadsrapportering till styrelsen och revisorernas utökade granskningsuppgifter möjliggöra en avsevärt bättre kontroll över kommunernas och landstingens ekonomi än vad som gäller f.n.

Av detta följer att något underskott inte skall uppstå som behöver hanteras efter en avslutad fast planperiod. Om ett sådant

underskott ändå uppstår, får det konsekvenser dels politiskt, dels ekonomiskt. De politiska konsekvenserna skall enligt min mening hanteras politiskt i den meningen att revisorerna skall bedöma vilka konsekvenser underlåtenheten att uppfylla kravet på balans under planperioden skall få för frågan om ansvarsfriheten. Jag föreslår därför i denna del att en ny regel med denna innebörd införs i 9 kap. kommunallagen. De ekonomiska konsekvenserna bör enligt min mening hanteras så att underskottet regleras under det första året i den nästföljande planperioden.

9.2.3 Begreppet synnerliga skäl och skäl för avsteg från balanskravet

Utredarens förslag: Den fasta fyraårsplanen skall, om det inte finns synnerliga skäl som talar mot det, upprättas så att intäkterna överstiger kostnaderna. Vad som skall anses som synnerliga skäl utökas till att också omfatta större omstruktureringsåtgärder samt orealiserade förluster i värdepapper.

Utredarens skäl till förslaget: Som jag motiverat i det föregående bör det finnas en möjlighet för en kommun eller ett landsting att hävda synnerliga skäl redan i samband med att den fasta fyraårsplanen upprättas. Ett viktigt skäl för en ändring av bestämmelserna i kommunallagen i denna del är att det bör finnas en överensstämmelse i fråga om när synnerliga skäl kan åberopas mellan bestämmelserna om budgetbalans och bestämmelserna om reglering av ett negativt resultat. En sådan symmetri saknas i de nuvarande bestämmelserna. Jag föreslår därför att den fasta planen för en mandatperiod skall vara balanserad om det inte finns synnerliga skäl som talar mot det. Vad som utgör synnerliga skäl framgår av dels förarbetena till de nuvarande bestämmelserna, dels vad som diskuteras och förordas fortsättningsvis i detta avsnitt. Ett beslut om att använda tidigare upparbetade reserver är ett konkret exempel på bedömningar som rimligen bör kunna göras i samband med beslut om budgeten och fyraårsplanen.

Ett annat viktigt skäl till den föreslagna förändringen är att de nuvarande bestämmelserna om en balanserad årsbudget inte tagit bort utrymmet för taktiska åtgärder syftande till att skjuta problem med underskott framåt i tiden, en förhoppning som framfördes i förarbetena till nuvarande lagstiftning (prop. 1996/97:52 s. 40).

Möjligheten att redan i samband med beslut om den fasta fyra-årsplanen kunna hävda synnerliga skäl bör enligt min mening kunna dels minska benägenheten att lägga orealistiska budgetar, vilkas konsekvenser förr eller senare måste lösas in, dels stimulera kommuner och landsting till ett långsiktigt ekonomiskt tänkande och agerande. Härtill kommer att förslaget ökar flexibiliteten i fråga om balanskravets tillämpning som är en allmän strävan i detta betänkande.

Av författningskommentarerna (prop. 1996/97:52) framgår att det skall finnas synnerliga skäl för att kunna frångå balanskravet. Vidare framgår att en sådan åtgärd skall vara mycket väl motiverad och att ambitionen om en god ekonomisk hushållning också beaktas. Lagstiftaren medger därmed således en viss flexibilitet. I författningskommentarerna lämnas också exempel på när synnerliga skäl kan anses föreligga. Ett sådant exempel är när kommunen eller landstinget "medvetet och tydligt har gjort avsättningar och byggt upp ett avsevärt eget kapital för att möta tillfälliga framtida intäktsminskningar eller kostnadsökningar" (prop. 1996/97:52 s. 38). Lagstiftarens exemplifiering av denna situation har möjligen blivit alltför framträdande i samband med tolkningen av bestämmelsen.

Om man vill öka flexibiliteten bör ytterligare några omständigheter kunna utgöra synnerliga skäl. Det viktiga är att i samband med tolkningen av bestämmelsen en hänvisning sker till vad som är en god ekonomisk hushållning. Utgångspunkten för eventuella undantag bör alltid vara att kommunen eller landstinget har sådana ekonomiska förutsättningar att man klarar en ambition om en god ekonomisk hushållning.

Större omstruktureringsåtgärder med åtföljande kostnader som kommunen eller landstinget har för avsikt att genomföra bör rymmas inom vad som kan utgöra synnerliga skäl. En viss öppning för en sådan tolkning i denna riktning finns redan i kommentarerna till nu gällande bestämmelser. Där sägs att om en avyttring av en tillgång skett med förlust kan det finnas skäl att inte reglera förlusten under förutsättning att avyttringen samtidigt innebär att kommunen eller landstinget därigenom skapat förutsättningar för minskade kostnader i framtiden (prop. 1996/97:52 s. 38–39). Samma motiv bör kunna användas för övriga omstruktureringsåtgärder. Det bör dock betonas att normala verksamhetsförändringar som kontinuerligt genomförs i syfte att effektivisera verksamheten skall hanteras inom ramen för balanskravet.

En annan omständighet som i vissa fall kan utgöra synnerligt skäl kan vara när orealiserade förluster på värdepapper som innehas med ett långsiktigt syfte uppstår. Det kan exempelvis handla om medel som är avses att användas för pensionsändamål. Det är inte rimligt att medel där kommunens eller landstinget enligt sin placeringspolicy har ett långsiktigt syfte genom kortsiktiga variationer i marknadsvärdena påverkar förutsättningarna att uppnå balanskravet. Detta gäller givetvis under förutsättning att några förluster inte har realiserats. Som anförts i det föregående skall en bestående nedgång i värdet av en sådan tillgång som det här är tal om medföra att värdeminskningen redovisas som en kostnad och skall därmed täckas inom ramen för balanskravet. Däremot bör enligt min mening faktorer som en negativ befolkningsutveckling, hög arbetslöshet, konsekvenser av utjämningsystemet eller andra faktorer för vilka utvecklingen kan förutses och planeras inte anses utgöra synnerliga skäl.

Laglighetsprövning av synnerliga skäl

I prop. 1996/97:52 s. 39 slog regeringen fast att bestämmelsen om synnerliga skäl inte bör kunna bli föremål för prövning i domstol inom ramen för ett laglighetsprövningsmål. Den borde enligt regeringens mening i stället avgöras inom ramen för det politiska systemet, dvs. att ett politiskt ansvar borde utkrävas om obalanser inte hanteras på ett sätt som lagen föreskriver. Regeringen hänvisade i propositionen till att förarbetena till 8 kap. 1 § kommunallagen om god ekonomisk hushållning präglades av ett sådant synsätt (prop. 1990/91:117 s. 110 och 211).

Med de ändringar som jag föreslagit i det föregående i fråga om balanskravets utformning och regleringen av ett uppkommet negativt resultat kommer frågan om laglighetsprövningen enligt min mening i ett delvis annat läge. Vad jag här syftar på är närmast att de föreslagna bestämmelserna om balanskravet och regleringen av ett negativt resultat i princip omfattar en fyraårsperiod i stället för som nu ett år med möjlighet att reglera ett negativt resultat inom en tvåårsperiod. Av detta följer att hanteringen av balanskravet och ett eventuellt återopande av synnerliga skäl vad gäller regleringen av ett underskott får ett vidare allmänintresse, bl.a. därför att konsekvenserna får en mera långsiktig verkan.

Mot denna bakgrund föreslår jag att en laglighetsprövning bör kunna ske av ett beslut i fullmäktige om återopande av synnerliga

skäl för att underlåta att ett negativt resultat återställs enligt de nya bestämmelserna.

9.2.4 Reglering av negativa resultat

Utredarens förslag/bedömning: Om ett negativt resultat planeras eller uppkommer under ett enskilt år i den fasta planen, skall medel motsvarande det negativa resultatet plus 10 % av detta tillföras det egna kapitalet, då det negativa resultatet regleras. Regeringen bör låta utreda frågan om åtgärder mot ett beteende som har karaktär av lagtrots och som har samband med bestämmelserna om reglering av ett negativt resultat.

Skälen för utredarens förslag/bedömning: Enligt direktiven skall jag överväga behovet av regler för den händelse en kommun eller ett landsting inte lever upp till balanskravet. Därvid skall jag överväga om vissa beslut bör överprövas i form av t.ex. underställningsförfarande. Även andra möjligheter bör enligt direktiven prövas.

Jag vill inledningsvis hänvisa till de förslag som jag lagt fram i avsnitt 9.1 samt 9.2.2 och 9.2.3. Dessa förslag syftar främst till att underlätta för kommuner och landsting att uppnå eller vidmakthålla en god ekonomisk hushållning (9.1) och att skapa en ökad flexibilitet i fråga om balanskravet (9.2.2 och 9.2.3).

I avsnitt 9.2.5 föreslår jag också att ett tydligare samband upprättas mellan den lokala självstyrelsen och den kommunala ekonomin. Förslaget i denna del innebär att de förtroendevalda på ett tydligare sätt än vad som nu är fallet kan ställas till svars för hur de hanterat kommunens eller landstingets ekonomi under den mandatperiod för vilken de valts. Den kommunala demokratin skall på detta sätt bli ett viktigt, kanske det viktigaste, instrumentet för kontrollen av efterlevnaden av balanskravet.

I det föregående har jag i olika sammanhang framhållit att ett nollresultat visserligen innebär att det formellt sett råder balans i kommunens eller landstingets ekonomi men att ett nollresultat måste betraktas som ett minimum snarare än en godkänd prestation i perspektivet av vad en god ekonomisk hushållning kräver. Mot denna bakgrund är det naturligt att kommuner och landsting strävar efter att regelmässigt under varje fast planperiod åstad-

komma ett visst överskott så att man kan bygga upp reserver för framtida behov.

Överväganden om vilka konsekvenser som skall följa om en kommun eller ett landsting inte klarar balanskravet bör enligt min mening ta som utgångspunkt kravet att kommuner och landsting skall sträva efter en god ekonomisk hushållning. Som framhållits i förarbetena till kommunallagen i denna del kan det inte anses ligga i linje med god ekonomisk hushållning att under en lägre tid ha obalans i ekonomin.

Jag har också i det föregående föreslagit att det skall bli möjligt att under vissa förutsättningar besluta om en underbalansering av budgeten ett enskilt år inom ramen för den fasta planen.

Sammantaget ger dessa förändringar en ökad frihet för kommuner och landsting att hantera sin ekonomi. Denna frihet måste vara en frihet under ansvar, och kommuner och landsting som inte förmår hantera friheten på ett ansvarsfullt sätt bör enligt min mening ställas inför ett krav vad gäller återställande av balansen. Syftet med ett sådant krav är att avhålla kommuner och landsting från att lättsinnigt underbalansera sina budgetar eller att inte tillräckligt energiskt följa upp budgetutfallet etc. Till detta vill jag lägga att kommuner och landsting med ekonomiska problem enligt förslag i avsnitt 9.1.4 får möjlighet att vända sig till ett nytt statligt råd för kommunal ekonomi för analys och rådgivning.

Mot denna bakgrund föreslår jag att, om en kommun eller ett landsting ett enskilt år i den fasta planen inte lyckats balansera sin ekonomi, skall 10 % av ett underskott läggas till den summa som skall återställas, då det negativa resultatet regleras. Med ett enskilt år avses uttryckligen ett år och inte flera enskilda år under en fyraårsperiod. Om ett negativt resultat uppkommer oförutsett under det fjärde året i den fasta planen, skall det negativa resultatet regleras i budgeten för det första året i den efterföljande fyraårsperioden.

En regel av detta slag får anses relativt överkomlig i sina verkningar samtidigt som den har en återhållande effekt. Regeln utgör också en påminnelse om att ett nollresultat inte svarar mot kravet på en god ekonomisk hushållning. Ett pålägg på 10 % vid regleringen av ett negativt resultat ger inom denna begränsade ram med automatik ett sådant överskott som bör eftersträvas generellt.

För att värdet av den regel som jag föreslår skall kunna bedömas, är det nödvändigt att den prövas under en inte alltför kort tid. Utifrån de principiella grunder på vilka förslaget vilar är det inte

naturligt att införa ytterligare bestämmelser i form av t.ex. underställning av vissa kommunala beslut, som berörs i direktiven. Först om det system som jag här föreslår inte är tillräckligt, dvs. om den kommunala demokratin och principen om god ekonomisk hushållning inte ger den förväntade effekten, finns det anledning att överväga andra åtgärder. I ett sådant läge kan det finnas skäl att överväga sådana "skarpare" bestämmelser som tillämpas i de nordiska grannländerna. Sådana överväganden bör dock ske inom ramen för en ny utredning.

Som jag föreslagit i avsnitt 9.2.2 kan en ytterligare konsekvens av en underlåtenhet att uppfylla balanskravet under den tid den fasta planen omfattar bli att revisorerna finner skäl att föreslå fullmäktige att ansvarsfrihet inte skall beviljas den majoritet som haft det avgörande inflytandet över kommunens eller landstingets ekonomi under den aktuella fyraårsperioden.

Sedan kravet på budgetbalans och reglering av ett eventuellt negativt resultat trädde i kraft år 2000 har den nya ordningen ifrågasatts av vissa kommuner och landsting. Som motiv till en underlåtenhet att reglera ett uppkommet negativt resultat har bl.a. anförts att det statliga bidrags- och utjämningsystemet är orättvist gentemot vissa kommuner och landsting som får bidra till finansieringen av utjämningsystemet. På denna grund anser man sig kunna fortsätta med att både underbalansera budgeten och underlåta att reglera ett negativt resultat.

Ett sådant förhållningssätt och beteende är enligt min mening inte acceptabelt, eftersom det har karaktären av lagtrots. Om denna tendens skulle vinna insteg inom kommuner och landsting i större omfattning, riskerar respekten för beslut som fattats av riksdagen om spelreglerna för kommunernas och landstingens ekonomi att undergrävas.

Mot denna bakgrund och eftersom frågan inte ryms inom mitt uppdrag, vill jag föreslå att regeringen låter utreda frågan om åtgärder mot det slags beteende med karaktär av lagtrots jag här har beskrivit.

9.2.5 Ett tydligare samband mellan den lokala självstyrelsen och den kommunala ekonomin

Utredarens förslag: En ny bestämmelse införs i kommunallagen om att styrelsen skall senast i augusti under valår redovisa kommunens eller landstingets ekonomiska situation. En ytterligare ny bestämmelse införs om att revisorerna får i uppgift att också bedöma om delårsrapporter och årsbokslut överensstämmer med målen för den ekonomiska förvaltningen. Dessutom skall, som föreslagits i avsnitt 9.2.2, revisorerna bedöma om en underlåtenhet att uppfylla balanskravet under en fyraårsperiod skall få konsekvenser i frågan om ansvarsfrihet.

Skäl för utredarens förslag: Jag vill inledningsvis i denna del hänvisa till vad jag i det föregående anfört principiellt i avsnitt 9.2.1 om att det politiska ansvaret och det medborgerliga ansvarsutkrävandet bör anknytas tydligare till den kommunala ekonomin.

Mot denna bakgrund bör styrelsen enligt min mening under valår senast före augusti månads utgång redovisa kommunens eller landstingets ekonomiska situation under det löpande budgetåret och gällande fasta fyraårsplan samt planer och åtgärdsförslag avseende nästkommande mandatperiod då en ny fyraårig fast plan skall fastställas. På detta sätt kommer kravet på ett balanserat resultat att levandegöras och politiseras på ett sätt som är ägnat att stärka självstyrelsen på lokal och regional nivå.

Jag anser också att revisorerna bör få en mer offensiv roll i sitt granskningsarbete genom att de får i uppgift att också bedöma om resultatet enligt delårsrapporter och årsbokslut stämmer överens med kommunens eller landstingets mål för den ekonomiska förvaltningen. Jag föreslår att en bestämmelse med denna innebörd införs i 9 kap. kommunallagen. Även denna åtgärd är ägnad att för fullmäktige och allmänheten tydliggöra ansvaret för den kommunala ekonomin.

När det gäller revisorernas bedömning av en underlåtenhet att uppfylla balanskravet under en fyraårsperiod och konsekvenserna av denna bedömning hänvisar jag till avsnitt 9.2.2.

9.3 Förvaltningen av pensionsmedel m.m.

9.3.1 Medelsförvaltningen i kommuner och landsting – en analys

Direktiven och frågeställningar

Enligt direktiven (dir. 2000:30) skall utredaren analysera kommunernas och landstingens förvaltning av medel för pensionsåtaganden.

I denna del har utredningen studerat dels vissa aspekter av medelsförvaltningen i allmänhet, dels speciellt förvaltningen av pensionsmedel. Detta har redovisats i kapitel 6 i det föregående.

I avsnittet 6.2 har vissa frågeställningar med anknytning till direktiven formulerats:

- Vilka rutiner tillämpas beträffande förvaltningen av pensionsmedel?
- Hur stor andel av pensionsintjänandet under år 2000 kommer att betalas ut för individuell förvaltning?
- Hur många kommuner och landsting kommer att betala ut 1998 och 1999 års intjänade pensioner i samband med utbetalningen av individuell del år 2000?
- Hur stor del av pensionsavsättningen är kvar i kommunen eller landstinget efter utbetalning av individuell del?

Allmän medelsförvaltning

2 kommuner av 3 och 18 landsting av 20 hade i slutet av år 2000 antagit ett reglemente för medelsförvaltningen. Detta reglemente följs upp med avseende på placeringar i ungefär var tredje kommun månads- eller kvartalsvis och nästan var femte kommun gör det en gång per år.

Förvaltning av pensionsmedel

Ett nittiotal kommuner och 8 landsting hade i slutet av år 2000 ett särskilt reglemente för förvaltningen av pensionsmedel. I två tredjedelar av kommunerna och i de allra flesta landstingen finns bestämmelser om hur stora andelar av pensionsmedlen som får placeras i svenska eller utländska aktier. I var tredje kommun och i 7 landsting finns också regler om placeringar i aktiefonder.

Vad gäller rutinerna för hanteringen av pensionsmedel kan nämnas att drygt hälften av kommunerna och vart femte landsting återlämnar avsättningen av pensionsmedel till verksamheten, varav de flesta återlämnar dessa medel i sin helhet. Var tredje kommun och hälften av landstingen har valt att lägga förvaltningen av pensionsmedel externt. En kommun av 10 och 2 landsting förvaltar pensionsmedel i egen regi. Ungefär var tionde kommun och landsting använder sig av kombinationer av de nämnda förvaltningsformerna. Var tredje kommun och tre fjärdedelar av landstingen följer upp sin medelsförvaltning i fråga om avkastning och risk månads-, kvartals- eller tertialvis.

Av Svenska Kommunförbundets undersökning har bl.a. framgått att knappt 40 % av kommunerna har öronmärkt tillgångar för pensionsåtaganden, och flertalet av dessa har inte specificerat pensionsmedlen i balansräkningen. Metoderna för beräkning av värdet av pensionsmedlen varierar. Sådana tillgångar för pensionsåtaganden som var öronmärkta för ändamålet uppgick 1996 till drygt 6 miljarder kronor. Avsättningen i balansräkningen uppgick till ca 13 miljarder kronor. 128 miljarder kronor fanns angivna utanför balansräkningen som en ansvarsförbindelse.

Vid utredningens besök i vissa kommuner och landsting framkom bl.a. att variationen vad gäller avsättning, fondering och återlån av pensionsmedel är betydande.

Hanteringen av individuella andelar

94 % av kommunerna och samtliga landsting betalar ut hela den individuella andelen av pensionspremien utöver den obligatoriska delen till individuell förvaltning. 80 % av kommunerna betalar ut den individuella delen även i fråga om den tidigare (1998 och 1999) upparbetade delen av pensionsmedlen. Detta innebär att det totalt sett finns en mycket liten del av den individuella andelen av pensionsavsättningen kvar i egen förvaltning inom kommunen eller landstinget efter utbetalningen av de individuella andelarna.

9.3.2 Utredarens överväganden och rekommendationer

Utredarens rekommendationer: Kommuner och landsting som inte har antagit ett särskilt reglemente för hanteringen av pensionsmedel bör överväga att utforma ett policydokument i enlighet med bestämmelserna i 8 kap. 3 § kommunallagen för detta ändamål. Kommuner och landsting som inte har öronmärkt tillgångar för pensionsåtaganden kan också behöva lägga fast en strategi för hur de skall möta kommande pensionsutbetalningar.

Regeringen bör följa och värdera vilka konsekvenserna från resursfördelningssynpunkt blir av att kommuner och landsting betalar ut reellt stora summor för individuell förvaltning av pensionsmedel enligt avtalet PFA-98.

Skäl för utredarens rekommendationer: Av redovisningen i det föregående har framgått att endast ca var tredje kommun och vart tredje landsting har antagit ett särskilt pensionsreglemente, vilket med hänsyn till de värden som pensionerna representerar kan synas vara en anmärkningsvärt liten andel. En förklaring till detta kan vara att ett fåtal kommuner har öronmärkt tillgångar för pensionsåtaganden och att man därför inte anser sig behöva ett särskilt pensionsreglemente. Däremot har det stora flertalet kommuner och landsting ett reglemente för medelsförvaltningen allmänt. Att döma av innehållet i svaren på enkäten i denna del finns i de allmänna reglementena i de flesta fall en placeringpolicy avseende pensionsmedlen, något som kan kompensera att ett särskilt reglemente för hanteringen av pensionsmedel saknas.

Min slutsats av detta är att de kommuner och landsting som inte har antagit ett pensionsreglemente kan ha anledning att tänka igenom sitt behov av att formulera en pensionspolicy inom ramen för ett styr- eller strategidokument. Även kommuner och landsting som inte öronmärkt tillgångar för pensionsåtaganden har enligt min mening goda skäl att lägga fast en strategi för hur de ska möta kommande utbetalningar och besluta om ramar för hanteringen av dessa. Detta får anses vara i god överensstämmelse med principen om en god ekonomisk hushållning.

I detta sammanhang kan det också finnas anledning att uppmärksamma det faktum att en betydande del av kommunerna och en mindre del av landstingen återlämnar pensionsmedel till investeringar och/eller använder pensionsmedel till verksamheten, vilket

inte kan anses förenligt med god ekonomisk hushållning. Innebörden av detta är att det inte i balansräkningen går att identifiera öronmärkta tillgångar som kan användas till att finansiera kommande pensionsutbetalningar.

När det gäller kommunernas och landstingens hantering av individuella andelar av pensionsmedel enligt avtalet PFA-98 har det framgått att nära nog samtliga kommuner och landsting betalar ut hela den individuella andelen. Denna strategi har den uppenbara fördelen att kommuner och landsting inte behöver befatta sig med förvaltningen av pensionsmedel i denna del i egen regi. En annan konsekvens är att utbetalningarna av den individuella andelen är relativt resurskrävande, vilket kan komma att krympa det finansiella utrymmet för egenfinansiering av verksamheten i en situation då kraven på resurser inom framför allt skola, vård och omsorg tenderar att öka under överskådlig tid. Jag vill i detta sammanhang, utan att anmäla någon särskild uppfattning i själva sakfrågan, rekommendera regeringen att följa utvecklingen på området och bedöma de tänkbara konsekvenser som jag här fört på tal.

9.4 Uppföljningen av ekonomi och verksamhet

9.4.1 Kommunernas och landstingens arbete med uppföljning av ekonomi och verksamhet – en analys

Direktiven och underlagsmaterialet

Enligt direktiven skall utredaren analysera kommunernas och landstingens arbete med uppföljning av ekonomi och verksamhet. Utredaren skall överväga behovet av regler för delårsrapportens beredning samt behovet av ytterligare förändringar.

Med anledning av vad som sägs i direktiven har följande frågeställningar formulerats i kapitel 7:

- Hur följer kommunerna och landstingen upp sin verksamhet ur ekonomisk och verksamhetsmässig synvinkel?
- Hur tas informationen från uppföljningen till vara och vilka åtgärder leder den fram till?
- Vilka ambitioner från kommunernas och landstingens sida speglas i delårsrapporterna?

- Bör delårsrapporteringens beredning formaliseras på ett sätt som motsvarar årsredovisningens beredning?

Underlagsmaterialet i denna del har redovisats i kapitel 7 i det föregående. Den grundläggande informationen har hämtats från en enkätundersökning som genomfördes i slutet av år 2000. Vidare har en rapport från Svenska Kommunförbundet, utgiven 1999, redovisats i denna del. Härutöver har viss information inhämtats i samband studiebesök i några kommuner och landsting.

Uppföljning i kommuner och landsting

Enligt enkäten görs en samlad bedömning av ekonomin i form av en delårsrapport en gång per år i nära hälften av kommunerna och i 4 landsting och 2–4 gånger per år i drygt hälften av kommunerna. Ett fåtal kommuner redovisar delårsrapporter 5 gånger per år eller oftare. I 15 landsting behandlas delårsrapporter minst 2 gånger per år. I 9 kommuner av 10 behandlas delårsrapporten eller delårsrapporterna i fullmäktige.

Om uppföljningen visar att resultatet avviker från budget eller plan, tillämpas i kommunerna i de flesta fall en stark eller relativt stark styrning från styrelsens sida gentemot den eller de nämnder som inte uppvisar ett tillfredsställande resultat. Styrelsen sätter därvid press av varierande styrka på nämnden eller nämnderna genom att kräva eller uppmana nämnden eller nämnderna att vidta korrigerande åtgärder. I vart tredje landsting leder avvikelser i delårsrapporten till åtgärder som syftar till att nämnden skall komma till rätta med avvikelsen.

Kommunerna följer i betydande omfattning upp ekonomi och verksamhet även i annan form än delårsrapportens. I en dryg tredjedel av kommunerna får styrelsen och inte sällan också fullmäktige sådana rapporter en gång per månad, i mer än hälften av kommunerna 1–4 gånger per år. Ungefär var femte kommunstyrelse tar emot månadsvisa rapporter. Mottagare av dessa "extrarapporter" är främst styrelsen, men det är relativt vanligt att rapporten också går till fullmäktige.

Av Svenska Kommunförbundets rapport framgår bl.a. att ekonomi- och redovisningscheferna anser att kravet i redovisningslagen är bra men att bestämmelserna inte förändrar särskilt mycket i praktiken. Delårsrapporten bedömdes av de flesta som ett viktigt prognosinstrument.

Vid studiebesöken framkom bl.a. att man på sina håll är osäker på värdet av delårsrapporten eller anser att den spelar en underordnad roll. Meningarna i de besökta kommunerna och landstingen är delade i frågan huruvida beredningen av delårsrapporten bör ytterligare formaliseras

9.4.2 Delårsrapporten skall behandlas i fullmäktige

Utredarens bedömning och förslag: De nuvarande bestämmelserna i redovisningslagen (1997:614) om att en delårsrapport skall upprättas minst en gång per år ändras inte. En ny regel bör införas i kommunallagen om att delårsrapport skall behandlas i fullmäktige.

Skäl för utredarens bedömning och förslag: Av redovisningen i det föregående om kommunernas och landstingens uppföljning av ekonomi och verksamhet har framgått att delårsrapporter av det slag som avses i redovisningslagen (1997:614) läggs fram minst 2 gånger per år i de flesta kommuner och landsting. I de allra flesta fall behandlas delårsrapporten i fullmäktige.

En slutsats av detta är att det inte finns anledning att ändra bestämmelserna i kommunallagen om en höjning av antalet obligatoriska delårsrapporter. Enligt min uppfattning går utvecklingen spontant i en önskvärd riktning, och det bör vara en sak för kommunerna och landstingen själva att bestämma hur ofta delårsrapporter skall redovisas. Jag förordar alltså att de nuvarande bestämmelserna om att det skall tas fram minst en delårsrapport skall ligga fast.

En annan slutsats är att man i kommuner och landsting i de flesta fall har bedömt att delårsrapporten är så betydelsefull att den bör behandlas i fullmäktige. Denna utveckling bör ges ett formellt stöd genom att en bestämmelse införs i kommunallagen om att delårsrapporten i likhet med årsredovisningen skall behandlas i fullmäktige. Med en sådan åtgärd markerar lagstiftaren sin uppfattning om delårsrapportens politiska betydelse för den ekonomiska förvaltningen.

Jag vill i detta sammanhang erinra om att jag i det föregående (9.2.5) föreslagit att revisorerna skall lämna ett utlåtande om utfallet av delårsrapporten i relation till de finansiella och verksam-

hetsmässiga målen, ett utlåtande som skall biläggas delårsrapporten inför behandlingen i fullmäktige.

9.4.3 Månadsrapportering till styrelsen

Utredarens rekommendation: Kommuner och landsting rekommenderas att införa ett system med månadsrapportering avseende strategisk ekonomisk information till styrelsen.

Skäl för utredarens rekommendation: Det har framgått av redovisningen i det föregående att kommunerna i stor omfattning följer upp verksamhet och ekonomi i andra former än delårsrapporten. Som exempel kan nämnas att kommunstyrelsen i var femte kommun får månadsrapporter som i vissa fall också går till fullmäktige. Denna tendens visar enligt min mening att det finns ett ökande behov av ett kontinuerligt flöde av strategisk ekonomisk information till såväl nämnderna som de ledande politiska organen. Detta behov finns i alla kommuner och landsting men särskilt där man har problem med ekonomin. Som framgått av den nämnda redogörelsen håller styrelsen framför allt i kommunerna på att etablera en stark eller relativt stark styrning i fråga om reaktioner på avvikelser från budget och planer.

Mot denna bakgrund rekommenderar jag kommuner och landsting, som ännu inte infört månadsrapporter till styrelsen, att göra detta. I dessa rapporter bör bl.a. ingå uppgifter om utvecklingen av driftskostnaderna, hanteringen av investeringsmedel och utvecklingen på lånesidan. Sådana rapporter är gängse i företagsvärlden, och det finns all anledning att även i den kommunala världen tillskapa goda processer av det slag jag här beskrivit.

9.4.4 En kommunal databas och benchmarking av verksamheten

Utredarens bedömning och rekommendation: Jag rekommenderar regeringen att snarast inbjuda till överläggningar med representanter för sektorsmyndigheterna, Svenska Kommunförbundet och Landstingsförbundet om inrättande av en nationell kommun-databas i enlighet med det förslag som lagts fram av utredningen för en fortsatt utveckling av en kommunal databas.

Skäl till utredarens bedömning och rekommendation: Utredningen för en fortsatt utveckling av en kommunal databas (Fi 2000:08) har haft i uppdrag att lämna förslag till en kommunal databas med nyckeltal som beskriver kommunernas verksamhet och att i detta sammanhang särskilt utveckla kvalitetsmått. I utredningens betänkande (SOU 2001:75) har utredningen lämnat förslag om bl.a. nyckeltal, databas, insamling av uppgifter, tvärssektoriella analyser och redovisning av benchmarkingprojekt.

I betänkandet föreslås bl.a. att en stabil struktur skapas av 157 nyckeltal som beskriver kommunernas verksamheter med volym-, ekonomi- och kvalitetsmått. De bör ges en sådan utformning som gör dem särskilt lämpliga för kommunledningarna att användas för uppföljning och styrning. Nyckeltalen samlas i en särskild databas som skall vara lätt tillgänglig på Internet och avgiftsfri. Uppgifter som skall ingå i databasen skall inhämtas från existerande nationella insamlingar. Staten föreslås stödja kommunerna att tidsmässigt prioritera uppgiftsinlämning bl.a. så att kommunerna i ökad utsträckning kan integrera uppgiftslämnandet med sin egen periodiska uppföljning t.ex. i form av bokslutsarbetet och delårsrapporter. Målet är att kommundatabasen skall vara tillgänglig senast den 1 maj året efter verksamhetsåret. Ett råd med uppgift att ansvara för databasen och därvid bl.a. förnya och utveckla samt utvärdera databasens innehåll och användning, föreslås bildas där regeringen, sektorsmyndigheterna Svenska Kommunförbundet, Landstingsförbundet, kommuner, landsting, forskare och personer med särskild kompetens ges representation. Den organisation som ansvarar för databasen skall också enligt förslaget svara för att tvärssektoriella analyser görs och publiceras samt att en kunskapsbank initieras där konkreta benchmarkingprojekt redovisas och görs tillgängliga.

Med utgångspunkt i de förhållanden som mitt uppdrag omfattar välkomnar jag förslaget från utredningen för en fortsatt utveckling av en kommunal databas. Flera av de förslag som lämnas av utredningen är enligt min bedömning väl ägnade att medverka till att kommunernas och landstingens ekonomiska planering och uppföljning effektiviseras, varigenom deras möjligheter att uppnå en god ekonomisk hushållning underlättas. Inte minst förslaget om tvärssektoriella analyser och inrättande av en kunskapsbank med benchmarkingprojekt framstår som värdefulla i detta sammanhang.

10 Konsekvensanalys

Enligt 15 § kommittéförordningen (1998:1474) skall konsekvenserna av förslagen i ett betänkande, om de har betydelse för den kommunala självstyrelsen, anges i betänkandet. Detsamma gäller när ett förslag har betydelse för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet, för sysselsättning och offentlig service i olika delar av landet, för små företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt i förhållande till större företags, för jämställdhet mellan kvinnor och män eller för möjligheterna att nå de integrationspolitiska målen.

Jag gör bedömningen att de förslag som jag lägger fram i detta betänkande är neutrala med avseende på de frågor som nämns i kommittéförordningen med undantag för den kommunala självstyrelsen, varför jag finner skäl att redovisa mina bedömningar i denna del.

I kommittéhandboken (Ds 2000:1) s. 62 redovisas en checklista med frågor som kan ge ledning vid analysen när det gäller konsekvenser för den kommunala självstyrelsen. Jag kommer i det följande att söka besvara dessa frågor.

1. Har förslaget betydelse för den lokala demokratin – återverkar det på kommunalpolitikernas handlingsutrymme eller medborgarnas möjligheter att utöva inflytande i systemet?

Förslaget om en förlängning av planperioden från tre till fyra år i kombination med en ökad frihet att underbalansera budgeten ett enskilt år och att hantera ett negativt resultat under planperioden ökar uppenbart de förtroendevaldas handlingsutrymme. Den föreslagna regeln om att ett eventuellt återstående negativt resultat för en planperiod skall regleras omedelbart, dvs. i den första årsbudgeten för den närmast följande planperioden, påverkar handlingsutrymmet åt det andra hållet. Denna restriktion i kombination med den föreslagna regeln om att ett belopp motsvarande 10 % av ett negativt resultat skall läggas till vid en reglering är ägnat att öka

budgetdisciplinen, vilket är en nödvändig förutsättning för att den kommunala ekonomin skall stärkas på längre sikt.

Mina förslag vad gäller revisorernas utökade uppgifter i fråga om granskning och bedömning av resultatet i delårsrapporter och årsbokslut och möjligheten att särskilt pröva ett eventuellt återstående negativt resultat i slutet av en mandatperiod har en viktig funktion när det gäller allmänhetens möjligheter till insyn i den kommunala ekonomin, vilket också är fallet med den föreslagna obligatoriska behandlingen av delårsrapporten i fullmäktige. Härtill kommer att styrelsen enligt mitt förslag skall under år då val till fullmäktige äger rum redovisa kommunens eller landstingets ekonomiska situation inför planperiodens/mandatperiodens avslutning. Denna ordning kommer enligt min mening att underlätta för medborgarna att bedöma om en sittande majoritet gjort bra ifrån sig eller inte, vilket ökar deras möjlighet att med valedelns hjälp i det kommande valet påverka fullmäktiges sammansättning i en för dem önskvärd riktning.

2. Påverkar förslaget uppgiftsfördelningen mellan staten och kommunerna?

Enligt min bedömning påverkas inte uppgiftsfördelningen av mina förslag.

3. Innebär förslaget statlig regelstyrning eller tillsyn över kommunal verksamhet?

Mina förslag innebär i viss utsträckning att den statliga regelstyrningen ökar, på de grunder jag angett i det föregående.

4. Innebär förslaget att man inom någon del av den kommunala verksamheten inför nya rättigheter för medborgarna? Föreslås domstolskontroll av den kommunala verksamheten?

Det förslag jag lägger fram innebär i och för sig inga nya rättigheter för medborgarna, men de rättigheter de har i fråga om insyn i kommunens eller landstingets ekonomi och möjligheter till inflytande ökar med mina förslag.

När det gäller frågan om domstolskontroll, föreslår jag att i ett fall där synnerliga skäl åberopas vid ett beslut om att underlåta att reglera ett negativt resultat skall beslutet kunna bli föremål för domstolsprövning. Det innebär en utökning av domstolskontrollen av den kommunala verksamheten. Motivet till förslaget, som jag redovisat i det föregående, är att allmänintresset av ett beslut om att underlåta reglering av ett negativt resultat ökar, bl.a. därför att konsekvenserna i det system jag föreslår får en tidsmässigt ökad betydelse för den enskilda kommunens eller landstingets ekonomi.

Enligt 14 § kommittéförordningen (1998:1474) skall en beräkning av kostnads- eller intäktskonsekvenserna av ett förslag också redovisas i vad de avser staten, kommuner, landsting, företag eller enskilda. När en förändring av kostnader eller intäkter gäller den offentliga sektorn skall en finansiering föreslås.

De förslag jag lägger fram är som jag framhållit i det föregående ägnade att stärka den kommunala ekonomin på längre sikt, vilket enligt min mening kommer att minska behovet av särskild ekonomisk hjälp från staten. Storleken på denna avlastning på statliga utgifter låter sig inte beräknas i dag.

Jag föreslår att ett statligt råd för kommunal ekonomi inrättas. Kostnaderna för att driva en sådan verksamhet beräknar jag till ca. 5 miljoner kronor per år. Denna ökade utgift bör utan svårighet kunna finansieras genom en överföring från det allmänna anslaget till kommuner och landsting i statsbudgeten.

11 Författningskommentar

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

8 kap. 4 §

Ändringen innebär att det nuvarande tredje stycket utgår. Där föreskrivs i dag att budgeten skall upprättas så att intäkterna överstiger kostnaderna och är alltså ett uttryck för det nuvarande balanskravet. Balanskravet knyts nu i stället till den fasta fyraåriga planperioden och det regleras i 5 § fjärde stycket.

8 kap. 5 §

Tredje stycket

Detta stycke är nytt och motsvarar delvis nuvarande fjärde stycket i 5 §. Bestämmelsen tar sikte på den rullande plan som utgår från varje budgetår. Planperioden har utökats från tre till fyra år. En nyhet är att det uttryckligen anges att planeringen skall inrymma både ett verksamhetsperspektiv och ett finansiellt perspektiv. Detta är av grundläggande betydelse för tolkningen av begreppet god ekonomisk hushållning. En annan nyhet är kravet på att en utvärdering av i vad mån målen för en god ekonomisk hushållning har uppnåtts skall lämnas i årsredovisningen. Härigenom understryks kravet på kommuner och landsting att fortlöpande pröva hur målet om en god ekonomisk hushållning kan uppnås. För närmare kommentarer hänvisas till avsnitten 9.1.2 och 9.1.3.

Fjärde stycket

Införandet av begreppet den fasta planen är en nyhet. Med detta avses den fyraåriga plan som sammanfaller med mandatperioden. Av avsnitt 9.2.2 framgår att balanskravet i fortsättningen bör knytas till fyraårsplanen i stället för som nu till årsbudgeten. Syftet är att öka flexibiliteten i den kommunala ekonomiska planeringen. Det innebär att det blir möjligt att underbalansera ett enskilt år under planperioden. Kravet är dock att ekonomin skall vara i balans då den fasta planperioden är avslutad (jfr femte stycket). Balanskravet för den fyraåriga perioden får överges bara om det föreligger synnerliga skäl. Detta är ett uttryck för att det måste föreligga en exceptionell undantagssituation. Exempel på detta har redovisats i avsnitt 9.2.3. Det blir med stöd av denna bestämmelse möjligt för fullmäktige att hävda synnerliga skäl redan vid upprättandet av den fyraåriga fasta planen och inte som nu endast i samband med att resultaträkningen upprättas.

Femte stycket

Bestämmelsen tar sikte på de fall då en kommun eller ett landsting trots sin ambition om balans i budgeten inte lyckas uppnå ett nollresultat eller ett positivt resultat under ett enskilt år under den fyraåriga fasta planperioden. Bestämmelsen innebär enligt huvudregeln att det negativa resultatet skall regleras under den fyraåriga mandatperioden. Om det negativa resultatet avser det sista året i perioden skall regleringen göras året därefter. Motiven till pålägget med tio procent framgår av avsnitt 9.2.4. Endast om det föreligger synnerliga skäl får fullmäktige frångå kravet på reglering av ett negativt resultat. Vad som kan utgöra synnerliga skäl har exemplifierats i avsnitt 9.2.3.

8 kap. 21 §

Denna bestämmelse är ny. Syftet är att närmare knyta det politiska ansvaret och det medborgerliga ansvarutkrävandet till den kommunal ekonomin. Motiven redovisas närmare i avsnitt 9.2.5.

8 kap. 22 §

Denna bestämmelse är ny. I sak är nyheten ett lagfäst krav på att delårsrapporten skall behandlas i fullmäktige. Motiven redovisas närmare i avsnitt 9.4.2.

9 kap. 9 a §

Bestämmelsen är ny.

Första stycket

Syftet med bestämmelsen är att ge revisorerna en mer aktiv och offensiv roll i sitt granskningsarbete. Motiven redovisas närmare i avsnitt 9.2.5.

Andra stycket

Av 8 kap. 5 § femte stycket framgår att den situationen undantagsvis kan uppstå att ett negativt resultat kvarstår i slutet av den fyraåriga planperioden. Detta kan få politiska konsekvenser, förutom de rent ekonomiska. Revisorernas roll enligt bestämmelsen i denna paragraf är att bedöma vilken betydelse ett sådant förhållande kan få för frågan om ansvarsfrihet. Motiven redovisas närmare i avsnitt 9.2.2.

10 kap. 8 §

Ändringen innebär att det nuvarande andra stycket utgår. Av den bestämmelsen framgår att frågan om synnerliga skäl inte kan bli föremål för laglighetsprövning. Genom att detta stycke nu tas bort upphör undantaget och det innebär alltså att frågan om det förelagat synnerliga skäl fortsättningsvis kan prövas i en process om laglighetsprövning. Det blir således möjligt för en enskild kommunmedlem att hävda t.ex. att fullmäktige överskridit sina befogenheter när fullmäktige med åberopande av synnerliga skäl underlåtit att reglera ett negativt resultat eller att ett hävda att ett sådant beslut strider mot kommunallagen. Motiven redovisas närmare i avsnitt 9.2.3.

BILAGOR

Kommittédirektiv



Översyn av kommunernas och lands-
tingens ekonomiska förvaltning m.m.

Dir.
2000:30

Beslut vid regeringssammanträde den 13 april 2000

Sammanfattning av uppdraget

En utredare skall tillkallas för att utreda vissa frågor rörande kommunernas och landstingens ekonomiska förvaltning.

Utredaren skall särskilt

- göra en översyn av bestämmelserna om god ekonomisk hushållning och dess tillämpning, och vid behov föreslå förändringar för att öka långsiktigheten i den ekonomiska och verksamhetsmässiga planeringen,
- utreda hur balanskravet kan förtydligas och modifieras,
- utreda behovet av att tydliggöra reglerna för användandet av medel erhållna vid försäljning av anläggningstillgångar,
- utreda hur uppföljningen i kommuner och landsting kan förstärkas,
- analysera utvecklingen av kommunernas och landstingens förvaltning av medel för pensionsåtaganden.

Bakgrund

Den ekonomiska utvecklingen under 1990-talet har i olika avseenden varit mycket kännbar för kommuner och landsting, och har ställt krav på besparingar och omstruktureringar. Trots ett omfattande arbete har vissa kommuner och landsting haft svårigheter att anpassa sina verksamheter till de ekonomiska förutsättningarna. Detta ledde bl.a. till att frågan om ett krav på

en ekonomi i balans aktualiserades. Som komplement till reglerna i kommunallagen (1991:900) om god ekonomisk hushållning infördes mot denna bakgrund ett krav på en balanserad budget, vilket trädde i kraft år 2000. I samband med beslutet om balanskravet infördes också en kommunal redovisningslag från 1998. Den kommunala redovisningslagen innehåller bl.a. bestämmelser om redovisningen av kommunala avtalspensioner. Dessa skall fr.o.m. 1998, men senast fr.o.m. år 2000, redovisas enligt den s.k. blandade modellen. Det innebär att nyintjänade pensionsrättigheter skall redovisas som en kostnad i kommunernas och landstingens resultaträkningar och som en avsättning i balansräkningen samt att utbetalningar som avser pensionsförmåner intjänade t.o.m 1997 bokförs som en kostnad. Den upparbetade skulden t.o.m 1998 skall inte tas upp i balansräkningen utan redovisas som en ansvarsförbindelse inom linjen. Eftersom det inte tillkommer några nya pensionsrättigheter i det tidigare gällande systemet kommer den del av pensionsskulden som redovisas inom linjen att minska successivt, för att vara helt avvecklad om ca 40 år.

Från och med ingången av år 2000 ställs krav på kommuner och landsting att meddela särskilda föreskrifter för förvaltningen av de medel som avsätts för pensioner.

När den nuvarande kommunallagen trädde ikraft den 1 januari 1992 slopades en rad äldre bestämmelser om ekonomisk förvaltning. Bestämmelserna om förmögenhetsskydd och en årligen balanserad budget togs bort. Dessa ersattes med en mer allmänt hållen bestämmelse om god ekonomisk hushållning. I förarbetena (prop. 1990/1991:117, bet 1990/91:KU38, rskr 1990/91:360) lämnades några exempel på vad som är att betrakta som god ekonomisk hushållning, men regeringen bedömde det inte som meningsfullt att i detalj reglera frågan.

Även om skatteintäkterna och statsbidragen har ökat förhållandevis kraftigt under senare år, har sannolikt införandet av balanskravet haft en påtaglig effekt på utvecklingen av ekonomin i kommuner och landsting. Mellan åren 1996 och 1999 har andelen kommuner med negativa ekonomiska resultat minskat från 70 % till 37 % medan andelen landsting med negativa ekonomiska resultat däremot har ökat från 78 % till 90 %. Merparten av kommunerna och hälften av landstinget har lagt en budget i balans år 2000.

Även om införandet av balanskravet har haft positiva effekter har dock mycket av fokus kommit att hamna på denna miniminivå för ekonomin, istället för på det övergripande och mer långsiktiga kravet på en god ekonomisk hushållning. Även om miniminivån, dvs. en ekonomi i balans, är en nog så stor utmaning för några kommuner och landsting är det nu angeläget att framhålla det mer långsiktiga målet genom att ytterligare konkretisera innebörden i kommunallagens allmänna bestämmelse om god ekonomisk hushållning.

De flesta kommuner och landsting har för närvarande en gynnsam ekonomisk situation och utveckling. Ett antal kommuner och landsting har dock en sådan ekonomisk situation att de inte kan uppfylla kraven på en budget i balans. Kommuner och landsting med ekonomiska bekymmer orsakade av bostadsåtaganden eller strukturella faktorer kan söka stöd hos Bostadsdelegationen eller Kommundelelegationen.

Under de kommande åren kommer andelen äldre att öka vilket kommer att leda till ökande behov av insatser inom främst vård och omsorg. Till detta skall läggas att pensionsutbetalningarna kommer att öka i takt med att de stora kullarna födda på 1940-talet når pensionsålder en bit in på 2000-talet. Sammantaget kommer det på längre sikt att ställas krav på ökade resurser till följd av de ökade behoven. Hur dessa skall finansieras, avvägningen mellan statlig och kommunal finansiering, mellan offentlig och privat drift osv. är frågor som diskuteras i olika sammanhang.

Mot den här beskrivna bakgrunden är det nödvändigt att kommuner och landsting är väl förberedda för att kunna möta de framtida växande behoven av kommunal verksamhet genom att i allt högre utsträckning se till att både verksamhet och ekonomi genomsyras av en god ekonomisk hushållning i ett både kort- och långsiktigt perspektiv. En ekonomi i balans samt en väl fungerande uppföljning och utvärdering av ekonomi och verksamhet är nödvändiga förutsättningar för att kommuner och landsting skall kunna leva upp till målet om en god ekonomisk hushållning.

Behovet av en översyn av reglerna för ekonomisk förvaltning

God ekonomisk hushållning

En budget i balans är minimikravet för ekonomin i en kommun eller ett landsting. En av de viktigaste utgångspunkterna för balanskravet är att varje generation skall bära sina egna kostnader.

I förarbetena (prop. 1996/97:52) till bestämmelsen om en budget i balans fördes ett resonemang om balanskravet i förhållande till kravet på god ekonomisk hushållning. För att motsvara kravet i 8 kap. 1 § kommunallagen på god ekonomisk hushållning räcker det i de flesta fall inte med att intäkterna bara täcker kostnaderna. För att kravet på god ekonomisk hushållning skall uppfyllas bör resultatet i normalfallet ligga på en nivå som reellt sett konsoliderar ekonomin. Faktorer som är viktiga att beakta är t.ex. befolkningsutvecklingen i kommunen, behovet av ny- och reinvesteringar, risker i form av borgen och behov av förlusttäckning. Ett önskvärt scenario för den kommunala ekonomin är att reinvesteringar kan göras utan finansiering med nya lån och att resultatet även täcker ökningen i kommunens totala pensionsåtaganden.

För att få en samlad bild över kommande års ekonomiska och verksamhetsmässiga utveckling är det angeläget att de ovan beskrivna faktorerna finns med i den kommunala planeringsprocessen på ett tidigt stadium. Enligt kommunallagen skall en plan för ekonomin upprättas för det andra och tredje året i treårsplanen, men inget närmare sägs om innehållet i planen. Det är oklart i vilken utsträckning kommuner och landsting idag gör djupgående analyser över sin ekonomiska och verksamhetsmässiga utveckling och förutsättningarna på några års sikt, och hur dessa i så fall påverkar planer och budgetar och om de utmynnar i exempelvis riktlinjer för finansförvaltningen.

Den kommunala revisionen har nyligen varit föremål för en översyn. I syfte att stärka de förtroendevalda revisionerna har nya bestämmelser förts in i kommunallagens 9:e kapitel med bl.a. innebörden att de kommunala revisorerna har en skyldighet att anlita sakkunnigt biträde. Vidare preciseras bl.a. revisionsuppgiften. Revisorerna skall i den omfattning som följer av god revisionsred årligen granska all verksamhet som bedrivs inom

nämndernas verksamhetsområde. Lagändringen trädde i kraft den 1 januari 2000.

Revisorernas ansvarsområde omfattar både förvaltningsrevision och redovisningsrevision. Redovisningsrevisionen syftar främst till att avgöra om räkenskaperna är rättvisande samt att man i nämnderna har en tillräcklig förmögenhetsskyddande kontroll. Förvaltningsrevisionen syftar främst till att bedöma om verksamheten är ändamålsenlig och om fullmäktiges beslut efterlevs. Laglighetsprövning ingår idag i de kommunala revisionernas uppgifter, men den omfattas inte av någon uttrycklig skyldighet.

För att i kommuner och landsting ytterligare fokusera på frågan om god ekonomisk hushållning och för att tillvarata de kunskaper och erfarenheter som finns hos de kommunala revisorerna bör dessa ges en mer aktiv roll att verka för efterlevandet av balanskravet, t.ex. i samband med fullmäktiges beslut av budget. Revisorerna skall självklart inte delta i framtagandet av den årliga budgeten och treårsplanen, däremot kan de t.ex. granska rimligheten i de antaganden och förutsättningar på vilka budgeten vilar.

Kravet på en ekonomi i balans

Redan innan balanskravet trädde i kraft har vissa oklarheter och frågor aktualiserats, vilka kan behöva analyseras vidare.

I förarbetena till den kommunala redovisningslagen (prop. 1996/97:52) behandlas frågan om när avsteg kan göras från kravet på en budget i balans, vilket kräver att det finns synnerliga skäl för detta. Ett exempel på när synnerliga skäl kan anses föreligga är när en kommun eller ett landsting medvetet och tydligt har gjort avsättningar och byggt upp ett avsevärt eget kapital för att möta tillfälliga framtida intäktsminskningar eller kostnadsökningar. Ett annat exempel är när en avyttring av tillgångar har skett och en förlust har uppstått. Det kan då finnas skäl att inte reglera förlusten under förutsättning att avyttringen samtidigt innebär att kommunen eller landstinget därigenom skapat förutsättningar för att på längre sikt få minskade framtida kostnader. Det finns dock vissa oklarheter när det gäller att tolka vad som är synnerliga skäl. Med utgångspunkt från kommunallagens bestämmelse om god ekonomisk hushållning är det

upp till varje kommun och landsting att tolka vad som kan inrymmas i begreppet.

I kommunallagens 10:e kapitel regleras laglighetsprövning. Beslut fattade av fullmäktige och kommunstyrelse får överklagas. Avsikten har dock inte varit att efterlevandet av kommunallagens regler om god ekonomisk hushållning och en budget i balans skall kunna ligga till grund för domstolsprövning. Kommunallagen innehåller inte heller några sanktioner mot kommuner och landsting som inte lever upp till kravet på en ekonomi i balans, dvs. som antingen fastställer en budget vars intäkter inte överstiger kostnaderna eller som inom två år efter ett negativt resultat inte har återställt det egna kapitalet. Först år 2003 kan man såldes utläsa i vilken utsträckning balanskravet för år 2000 efterlevts. Det kan dock redan nu vara rimligt att överväga vilka åtgärder som kan vara lämpliga att vidta i det fall balanskravet inte efterlevs.

Kommunernas och landstingens kostnader för pensioner omfattas av balanskravet. För att ge en mildare övergång från fördelningssystemet, där åtagandena inte fonderats, till ett fullt fonderat pensionssystem infördes, som ovan nämnts, en blandad modell för redovisningen av dessa kostnader. I anslutning till förtydligande av balanskravet bör en analys göras av den blandade modellens effekter över tiden. I ett fonderat system måste relativt höga kostnader tas på kort sikt, men med ett fördelningssystem, där pensionsutbetalningarna kostnadsförs, är belastningen lägre på kort sikt. De beräkningar som gjordes vid tidpunkten för beslutet om balanskravet av långsiktiga ekonomiska effekter av de olika modellerna behöver göras om med aktuella kalkylförutsättningar.

Försäljning av anläggningstillgångar

Hur försäljningsmedel får användas beskrivs i förarbetena till kommunallagen. Försäljningsmedel för anläggningstillgångar skall i normalfallet användas för att investeras i anläggningstillgångar eller för att betala skulder. Förarbetena behandlar några undantag där försäljningsmedel kan användas för löpande behov. Det är i de särskilda fall där vikande befolkningsunderlag eller en förändrad verksamhetsinriktning gör behovet av anläggningstillgången mindre.

Det förekommer dock att kommuner använder försäljningsmedel till löpande driftskostnader på ett sätt som sannolikt strider mot innebörden i god ekonomisk hushållning och även mot balanskravet. Det kan mot denna bakgrund finnas skäl att överväga behovet av en tydligare reglering.

Medelsförvaltning

Som tidigare nämnts skall kommuner och landsting från den 1 januari 1998 redovisa sina pensionsåtaganden enligt den blandade modellen.

Den blandade modellen innebär att nyintjänade pensionsrättigheter skall redovisas som en kostnad i kommunernas och landstingens resultaträkningar och som en avsättning i balansräkningen. Avsättningarna i kombination med kravet på balans leder förmodligen till ett högre finansiellt sparande och större likvida reserver. Kommuner och landsting har i de flesta fall tidigare haft en medelsförvaltning för korta placeringar, men har i allmänhet begränsad erfarenhet av sådan långsiktig medelsförvaltning som pensionsmedelsförvaltningen i hög grad utgör.

För förvaltningen av pensionsmedel skall fullmäktige enligt den bestämmelse som trädde i kraft den 1 januari 1999, och som skall tillämpas senast räkenskapsåret 2000, fastställa särskilda föreskrifter. I föreskrifterna skall det anges hur medlen skall förvaltas och tillåtna risker fastställas. Bestämmelsen omfattar inte de pensionsavsättningar som är gjorda före övergången till den blandade modellen. Kommuner och landsting skall enligt bestämmelsen följa upp avkastning och risker. Möjlighet finns även att återlåna medlen för att finansiera investeringar. Det finns inga formella hinder mot att använda avkastningen på pensionsmedlen för kostnader i den löpande verksamheten även om en sådan användning av medlen kan te sig tveksamt utifrån intentionerna med balanskravet och med tanke på att det finns en tidigare upparbetad pensionsskuld som inte motsvaras av tillgångar. Det är emellertid viktigt att inom detta område inhämta mer kunskap om hur hanteringen ser ut i olika kommuner och landsting, och om den pågående utvecklingen när det gäller förvaltning och avkastning.

Ett nytt kommunalt pensionsavtal gäller från och med år 1998. Detta innebär att minst en procent av lönesumman, den

s.k. individuella delen skall förvaltas externt och att de anställda själva väljer förvaltare. Den individuella delen finns således inte med i den avsättning för pensioner som görs i balansräkningen.

Uppföljning

Uppföljning av ekonomi och verksamhet är viktiga medel i strävan att uppnå en god ekonomisk hushållning. Kommunallagen innehåller bestämmelser om årsredovisningen och dess hantering i fullmäktige. Sådana bestämmelser finns också när det gäller revisionsberättelsen. Det finns dock stora skillnader mellan olika kommuner respektive landsting när det gäller hur årsredovisningen hanteras, och när det gäller hur resultaten från uppföljningen av verksamheten och ekonomin tillvaratas i den demokratiska processen. Förutom bestämmelsen om årsredovisningen sägs ingenting i kommunallagen om hur en kommun eller ett landsting skall följa upp sin verksamhet. För att få en samlad bild av hur styrningen fungerar behövs mer kunskap om hur kommuner och landsting idag följer upp sin verksamhet ur ekonomisk och verksamhetsmässig synvinkel samt hur informationen tas till vara och vilka åtgärder den eventuellt föranleder.

Enligt lagen om kommunal redovisning är kommunen skyldig att upprätta en delårsrapport. I lagen sägs att rapporten skall omfatta minst hälften och högst två tredjedelar av räkenskapsåret. Inget sägs dock om innehållet i eller beredningen av delårsrapporten. En av Svenska Kommunförbundet år 1999 genomförd enkät- och intervjuundersökning bland kommunala ekonomi- och redovisningschefer visar bl.a. att delårsrapporten visserligen ses som ett viktigt dokument för intern styrning för kommunens redovisningsansvariga, men att den inte används som ett redskap i beslutsprocessen. Vidare framkommer det att ambitionsnivån på delårsrapporten varierar vilket sannolikt beror bl.a. på att det inte finns några direkta formella krav på innehållet.

Fullmäktiges bedömning av det ekonomiska läget och förmågan att upprätthålla en god ekonomisk hushållning under löpande verksamhetsår skulle kunna förbättras exempelvis genom att delårsrapportens beredning formaliserades på ett likartat sätt som årsredovisningen, eftersom den därigenom skulle bli ett

viktigare inslag i kommunernas och landstingens uppföljningssystem.

Utredarens uppdrag

Mot bakgrund av vad som anförts i det föregående när det gäller utvecklingen av kommunernas och landstingens ekonomiska förvaltning skall en särskild utredare tillkallas, med uppdrag att se över bestämmelserna i 8 kap. kommunallagen. Uppdraget beskrivs i det följande.

God ekonomisk hushållning

Utredaren skall göra en översyn av kommunallagens bestämmelse om god ekonomisk hushållning och dess tillämpning. Utredaren skall överväga vilka tillvägagångssätt och instrument som kommuner och landsting kan använda för att öka långsiktigheten i den ekonomiska planeringen och nå en god ekonomisk hushållning. En viktig aspekt är att kommun- och landstingsspecifika förutsättningar därvid måste beaktas t.ex. när det gäller demografisk utveckling, riskexponering, skuldsättning samt behov av ny- och reinvesteringar. Utredaren skall vid behov föreslå förändringar i nuvarande bestämmelser.

Utredaren skall också överväga hur revisionen kan ges en mer aktiv roll att verka för att kommunen eller landstinget uppfyller kraven på ekonomisk balans och för en god ekonomisk hushållning.

Utredaren skall lämna förslag till tydligare krav på ekonomisk och verksamhetsmässig planering, framför allt när det gäller den s.k. treårsplanen.

Utredaren kan även i övrigt lämna förslag till förändringar i reglerna för den kommunala budgeten som syftar till att främja en god ekonomisk hushållning.

Balanskravet

Utredaren skall undersöka behovet av att ytterligare förtydliga och eventuellt modifiera balanskravet och begreppet synnerliga skäl, utan att ge avkall på de intentioner som ligger bakom balanskravets tillkomst. Utredaren skall bl.a. undersöka konsekvenserna av att tillåta kommuner och landsting som medvetet

har byggt upp ett avsevärt eget kapital att ett enskilt år göra avsteg från kravet på en budget i balans. Utredaren skall även undersöka möjligheterna att på annan grund medge att kommun eller landsting som byggt upp reserver kan ta dessa i anspråk.

Utredaren skall överväga behovet av regler för en situation där en kommun eller ett landsting inte lever upp till kravet på en budget och ekonomi i balans. Utredaren skall därvid särskilt överväga om vissa beslut av långtgående ekonomisk betydelse i sådana kommuner och landsting bör bli föremål för överprövning, t.ex. i form av ett underställningsförfarande. Även andra möjligheter bör prövas. Utredaren skall därvid också överväga hur balanskravet bör tillämpas i de fall en kommun eller ett landsting har ett program för att genomföra en omstrukturering på några års sikt i syfte att få sin ekonomi i balans. Utredaren skall studera de erfarenheter som finns i övriga nordiska länder på detta område.

Utredaren skall vidare analysera vilka ekonomiska effekter den blandade modellen har för kommuner och landsting på längre sikt utifrån nu aktuella kalkylförutsättningar.

Försäljning av anläggningstillgångar

Utredaren skall överväga om det finns behov av att tydliggöra hur kommunerna får använda försäljningsmedel vid försäljning av anläggningstillgångar och vid behov utarbeta förslag till regler.

Medelsförvaltning

Utredaren skall följa och analysera utvecklingen av kommunernas och landstingens förvaltning av medel för pensionsåtaganden.

Uppföljning

Utredaren skall analysera kommunernas och landstingens arbete med uppföljning av ekonomi och verksamhet.

Utredaren skall överväga behovet av regler för delårsrapportens beredning samt behovet av ytterligare förändringar.

Övrigt

Utredaren är fri att även lämna andra förslag till förändringar av 8 kap. i kommunallagen som främjar en god ekonomisk hushållning i kommun och landsting.

Utredaren skall samråda med utredningen "Åtgärder för att stärka den medborgerliga insynen och deltagandet i den kommunala demokratin" (dir. 1999:98).

Utredaren skall lämna förslag till de författningsändringar och andra åtgärder som anses befogade.

Redovisning av uppdraget

Utredaren skall redovisa resultatet av arbetet senast den 31 oktober 2001.

(Finansdepartementet)

Kommuner och landsting med negativt resultat år 2000

Kommuner med negativt resultat år 2000

Kommun	Resultat milj. kr	Resultat per inv.	K.- del.	B.- del.
1 Laxå	- 79,5	-11 867		X
2 Nora	- 94,9	- 9 069	X	
3 Krokoms	- 118,6	- 8 353	X	X
4 Hofors	- 70,3	- 6 617	X	X
5 Ljusnarsberg	- 32,7	- 5 784	X	X
6 Kramfors	- 123,9	- 5 817	X	X
7 Sollefteå	- 115,5	- 5 251	X	X
8 Klippan	- 80,4	- 5 173		X
9 Haparanda	- 51,9	- 4 984	X	X
10 Ragunda	- 31,1	- 4 934	X	X
11 Degerfors	- 48,7	- 4 621		X
12 Vingåker	- 39,6	- 4 315		X
13 Hällefors	- 26	- 3 239	X	X
14 Älvkarleby	- 32,7	- 3 660		A
15 Bjurholm	- 8,3	- 3 072	X	
16 Munkfors	- 12,7	- 3 061	X	X
17 Karlskoga	- 93,6	- 2 992	A	X
18 Kristinehamn	- 72	- 2 965	X	X
19 Filipstad	- 33,1	- 2 853		X
20 Strömsund	- 39,2	- 2 814		X
21 Lessebo	- 22,6	- 2 698	A	
22 Boden	- 75,7	- 2 641	X	X
23 Häbo	- 44,7	- 2 559	X	A

Kommun	Resultat milj. kr	Resultat per inv.	K.- del.	B.- del.
24 Oskarshamn	- 57,5	- 2 182		
25 Tjörn	- 30,4	- 2 062		
26 Hagfors	- 29,6	- 2 102	X	A
27 Kungsör	- 16,2	- 1 993		A
	-1 481,40	Kvartil 1		
28 Hedemora	- 30,7	- 1 935	X	A
29 Nordanstig	- 19,1	- 1 858		X
30 Hallstahammar	- 27,4	- 1 818		A
32 Timrå	- 31,4	- 1 744		X
33 Vindeln	- 10,6	- 1 742	X	
34 Olofström	- 23,5	- 1 681	X	X
35 Härnösand	- 38,7	- 1 519	X	X
36 Hallsberg	- 22,9	- 1 462		
37 Lysekil	- 21,6	- 1 455		
38 Vansbro	- 8,9	- 1 225		
39 Ockelbo	- 7,1	- 1 151		A
40 Smedjebacken	- 12,5	- 1 075	X	X
41 Mellerud	- 9,8	- 987	X	X
42 Bollebygd	- 7,7	- 978		
43 Surahammar	- 9,5	- 914	X	X
44 Ljusdal	- 17,8	- 888		
45 Uppvidinge	- 8,7	- 882		
46 Aneby	- 5,7	- 848		
47 Säter	- 9,3	- 829		A
48 Rättvik	- 9	- 826	X	
49 Ludvika	- 21,8	- 825		A
50 Sävsjö	- 8,8	- 800		A
51 Arjeplog	- 2,6	- 780		A
52 Norberg	- 4,5	- 762		A
53 Leksand	- 11,2	- 734		
54 Söderhamn	- 19,4	- 726		A
55 Högsby	- 4,5	- 712	A	
	-404,7	Kvartil 2		
56 Valdemarsvik	- 5,8	- 699		
57 Perstorp	- 4,7	- 697		A
58 Årjäng	- 6,4	- 657		
59 Arvidsjaur	- 4,6	- 644	X	

Kommun	Resultat milj. kr	Resultat per inv.	K.- del.	B.- del.
60 Lilla Edet	- 8,3	- 641		
61 Österåker	- 19,6	- 568		
62 Malung	- 5,8	- 534		
63 Karlshamn	- 16,3	- 530		
64 Karlsborg	- 3,7	- 518	X	X
65 Östhammar	- 10,6	- 489		
66 Gällivare	- 9,6	- 481	X	X
67 Falkenberg	- 18,5	- 476		
68 Kungsbacka	- 30	- 460	A	
69 Alvesta	- 8,6	- 452		
70 Värmdö	- 13,6	- 436		
71 Gotland	- 21,5	- 375		
72 Storfors	- 1,7	- 370		X
73 Orust	- 4,8	- 319		
74 Älmhult	- 4,8	- 314		
75 Ödeshög	- 1,6	- 287		A
76 Bollnäs	- 7,5	- 281		
77 Pajala	- 2,1	- 278	X	
78 Huddinge	- 21,1	- 250		
79 Öckerö	- 2,9	- 242		
80 Bromölla	- 2,6	- 217	X	
81 Kalmar	- 12,2	- 206		
82 Åmål	- 2,6	- 202		
	-251,5	Kvartil 3		
83 Lindesberg	- 4,6	- 196		
84 Åtvidaberg	- 2,1	- 179		X
85 Svenljunga	- 1,8	- 173		
86 Askersund	- 2	- 171		A
87 Trosa	- 1,7	- 167		
88 Dals-Ed	- 0,8	- 165	A	A
89 Umeå	- 16,9	- 162		
90 Skinnskatteberg	- 9,5	- 158		A
91 Borgholm	- 1,7	- 155	X	
92 Sundsvall	- 13,9	- 149		
93 Torsby	- 2	- 144	A	
94 Tierp	- 2,8	- 140		
95 Nordmaling	- 1	- 135	X	A

Kommun	Resultat milj. kr	Resultat per inv.	K.- del.	B.- del.
96 Båstad	- 1,9	- 132		
97 Köping	- 3	- 123		
98 Ronneby	- 3,4	- 120		
99 Kinda	- 1,1	- 111		
100 Simrishamn	- 2	- 108		
101 Mullsjö	- 0,7	- 94		A
102 Robertsfors	- 0,6	- 84	A	A
103 Sölvesborg	- 1,2	- 73		
104 Falköping	- 2,2	- 72		
105 Kungälv	- 1,9	- 52		
106 Vännäs	- 0,3	- 38	A	
107 Mjölby	- 0,7	- 29		
108 Essunga	- 0,1	- 25	A	
109 Uddevalla	- 1	- 20		
110 Stockholm	- 30	- 4		
	- 110,9	Kvartil 4		

Totalt kvartil 1-4 -2 248,50

K.del = Kommundelegationen

X-markering i denna kolumn innebär att kommunen efter framställan till delegationen beviljats stöd av regeringen.

A-markering i denna kolumn innebär att ansökan inlämnats men avtal om stöd har inte kommit till stånd.

B.del = Bostadsdelegationen

X- och A-markeringar i denna kolumn har motsvarande innebörd som beträffande Kommundelegationen.

Mediankommunen motsvaras av Högsby (nr 55) och Valdemarsvik (nr 56).

Källa: Vad kostar verksamheten i Din kommun? Bokslut 2000 (Svenska Kommunförbundet, SCB)

Landsting med negativt resultat år 2000

Landsting	Resultat milj. kr	Resultat per inv.	K.del.
1 Stockholm	- 1 907	- 1 046	
2 Värmland	- 200	- 727	X
3 Norrbotten	- 179	- 699	X
4 V Götaland	- 1 026	- 686	
5 Dalarna	- 159	- 573	X
6 Jämtland	- 73	- 561	
7 Kalmar	- 131	- 557	A
8 Örebro	- 122	- 446	
9 Skåne	- 436	- 386	A
10 Västerbotten	- 28	- 108	
11 Västernorrland	- 24	- 97	X
12 Västmanland	- 13	- 49	
13 Halland	- 7	- 25	
14 Sörmland	- 1	- 3	
Summa	- 4 306		

K.del: se ovan beträffande kommunerna.

Källa: Landstingsförbundet

Beräkningar och analys av kommunernas och landstingens pensionsåtagandet

Beräkningsförutsättningar

Pensionsåtagandet och pensionskostnader har beräknats enligt såväl den blandade modellen som fullfonderingsmodellen. Tidsperioden sträcker sig fr.o.m. 2001 till 2040. En prognos för utbetalningar av pensioner intjänade före 1998 ingår.

I de beräkningar som KPA Pension AB genomfört har följande beräkningsförutsättningar valts.

- Indata är uppgifter från KPA:s beräkningar utförda i januari 2001. 2 landsting och 25 kommuner ingår inte i denna indata. En schablonmässig justering har gjorts för detta bortfall.
- För att förenkla beräkningarna har det antagits att hela avgiften enligt PFA-98 utbetalas som individuell del, även 1998 och 1999 års avgifter.
- Ingen hänsyn har tagits till framtida garantipensioner, särskilda ålderspensioner och visstidspensioner.
- Ingen hänsyn har tagits till nyintjänande av särskild ålderspension för brandmän och vissa personer födda 1938 och 1939.
- Ingen hänsyn har tagits till framtida efterlevandepensioner enligt PFA-98.
- Antalet anställda har antagits vara oförändrat över prognosperioden.
- Lönesumman har antagits öka reallt med 1,5% per år.
- Andel av lönesumman över ATP-taket har antagits vara oförändrad (1,5% i kommuner respektive 7,5% för landsting).
- Med antagandet om en reallöneökning på 1,5% per år kommer en stor andel av de anställda att ha löner över taket (7,5 basbelopp) i slutet av perioden. Då man inom det allmänna pensionssystemet tänker sig att justera taket med ett löne/pris-

index, har en sådan indexering utförts i beräkningarna fr.o.m. år 2002.

- Inflationen har antagits vara 2% per år.
- Försäkringsteknisk kalkylränta har beräknats med 3,0%.
- Särskild löneskatt på 24,26 % har antagits vara oförändrad under perioden.

Analys av pensionsåtagandet

Med dessa antaganden som grund erhålles en bild av hur kommuners och landstings totala kostnader, skulder och likviditetsbelastning för avtalspensioner kan komma att utveckla sig i framtiden samt en bild av hur stor kostnadsbelastningen blir om kostnaderna beräknas enligt den blandade modellen repektive fullfonderingsmodellen.

Diagram 1

Diagram 2

Diagram 3

Diagram 4

Diagram 5

Diagram 6

Diagram 7

Diagram 8

Diagram 9

Diagram 10

Referenser

Offentligt tryck

Departementsserien

Ds C 1987:5	Den ekonomiska förvaltningen i kommuner och landsting
Ds C 1988:52	Ny lag om kommuner och landsting
Ds 1995:57	Kommunal ekonomi i balans
Ds Fi 1996:30	Kommunal redovisning

Propositioner

Prop. 1975:104	Förslag till ny bokföringslag m.m.
Prop. 1975/76:187	Kommunal demokrati, ny kommunallag, m.m.
Prop. 1990/91:117	Ny kommunallag
Prop. 1991/92:150	Förslag till slutlig reglering av statsbudgeten för budgetåret 1991/92, m.m. (kompletteringsproposition)
Prop. 1993/94:150	Förslag till slutlig reglering av statsbudgeten för budgetåret 1994/95, m.m. (kompletteringsproposition)
Prop. 1994/95:150	Förslag till slutlig reglering av statsbudgeten för budgetåret 1995/96 m.m.
Prop. 1995/96:64	Ett nytt utjämningsystem för kommuner och landsting
Prop. 1995/96:150	Ekonomisk vårproposition för budgetåret 1995/96

Prop. 1996/97:52	Den kommunala redovisningen
Prop. 1996/97:150	1997 års ekonomiska vårproposition
Prop. 1997/98:119	Bostadspolitik för hållbar utveckling
Prop. 1998/99:66	En stärkt kommunal revision
Prop. 1999/2000:115	Vissa ekonomiska frågor
Prop. 1999/2000:150	Årsredovisning för staten 1999
Prop. 2000/2001:1	Budgetproposition för 2001
Prop. 2000/2001:100	2001 års ekonomiska vårproposition
Prop. 2001/02:1	Budgetproposition för 2002
Prop. 2001/02:4	En politik för tillväxt och livskraft i hela landet

Utskottsbetänkanden

Bet. 1990/91:KU38
Bet. 1991/92:FiU29
Bet. 1993/94:FiU19
Bet. 1994/95:FiU19
Bet. 1995/96:FiU5
Bet. 1996/97:FiU15
Bet. 1997/98:BoU10
Bet. 1997/98:KU17
Bet. 1998/99:FiU25
Bet. 1998/99:KU30
Bet. 2000/01:FiU9

Riksdagsskrivelser

Rskr. 1990/91:345
Rskr. 1990/91:360
Rskr. 1991/92:345
Rskr. 1993/94:442
Rskr. 1994/95:20
Rskr. 1994/95:416
Rskr. 1994/95:417
Rskr. 1995/96:94
Rskr. 1995/96:116
Rskr. 1995/96:194
Rskr. 1996/97:281
Rskr. 1996/97:282

Rskr. 1997/98:143
Rskr. 1998/99:210
Rskr. 1998/99:253
Rskr. 1999/200:102
Rskr. 2000/01:26
Rskr. 2000/01:102

Övriga referenser

- Axelrod, Robert (1984): *The Evolution of Co-operation*; New York: Basic Books
- Bokenstrand, C. (2000): *Den politiska budgeten. Om nya kommunala budgetprinciper och budgeten som process för dialog*, Kungälv: Livréna Grafiska AB (avhandling i statsvetenskap vid Göteborgs universitet)
- Brorström, B. och Hallin, B. (1997): *Varför är kommuner framgångsrika?*; Kungälv: Livréna Grafiska AB. Göteborgs universitet, Förvaltningshögskolans rapporter, rapport 8.
- Brorström, B. och Rombach, B. (2000): *Modernt kommunalt förändringsarbete*; i Fridolf, M. (red.): *Vem formar politiken i kommunerna*, Göteborg: SNS förlag
- Brorström, B. och Siverbo, S. (2001): *Institutioner och individer. Om utveckling i framgångsrika kommuner*; Lund: Studentlitteratur
- Brorström, B. och Siverbo, S. (2001a): *Fattiga och rika – ett institutionellt perspektiv på kommuners ekonomiska utveckling*; Kommunforskning i Västsverige. Stencil. (Planerad utgivning på Studentlitteratur 2002)
- Brorström, B., Haglund, A., Solli, R. (1999): *Förvaltningsekonomi*, Lund: Studentlitteratur
- Bäck, H., Johansson, F., Jonsson, E. och Samuelsson, L. (2001): *Stadsdelsnämnderna i Stockholm – Demokrati och effektivitet*, Stockholm: IKE
- Johansson, P. och Johnsson, M. (1995) *Kommunens sökande i reformlabyrinten*. Förvaltningshögskolan, Göteborgs universitet.
- Jonsson, E. (2000): *Kommun- eller Bostadsakutens bidrag – är de förenliga med fiskal rättvisa?* Stockholm: IKE (2000:98)
- Kommundelelegationen, slutrapport (2000)
- Landstinget i Jönköpings län (2001): *PM Landstinget i Jönköpings län – ett landsting med god ekonomisk hushållning?*

- Landstinget i Östergötland (2001): PM Landstinget i Östergötland – från dålig till rimlig ekonomi
Landstingsförbundet, Landstingens ekonomi maj 2001
Landstingsförbundet: EkonomiNytt 11/01
Landstingsförbundet: EkonomiNytt 13/01
Landstingsförbundet: EkonomiNytt 14/01
March, J.G. and J.P. Olsen (1989): Rediscovering Institutions; New York: Free Press
Ostrom, Elinor (1990): Governing the Commons. The Evolution of Institutions for Collective Action; Cambridge: Cambridge University Press
Oulasvirta, L. (1998): Ekonomistyrning i kommunerna – idealmodell och verklighet; i Kommunal ekonomi och politik, volym 2 nr 2, juni 1998
Paulsson, J., Riberdahl, C. och Westerling, P. (1997): Kommunalagen. Kommentarer och praxis. Stockholm: Kommentus Förlag
Putnam, Robert (1993/1996): Den fungerande demokratin. Medborgarandans rötter i Italien; Stockholm: SNS
Regeringens skrivelse 1994/95:20 Utvecklingen inom den kommunala sektorn
Regeringens skrivelse 1999/2000:102 Utvecklingen inom den kommunala sektorn
Regeringens skrivelse 2000/01:102 Utvecklingen inom den kommunala sektorn
Riksdagens revisorer: Rapport 2000/01:09
Sanderberg, B. och Stureson, J. (1996): Visionen om den styrbara kommunen; Malmö: Daleke Grafiska AB
SOU 1985:28 Principer för en ny kommunallag
SOU 1990:24 Ny kommunallag
SOU 1991:98 Kommunal ekonomi i samhällsekonomisk balans – statsbidrag för ökat handlingsutrymme och nya arbetsformer
SOU 1996:169 Förnyelse av kommuner och landsting. Slutbetänkande av Kommunala förnyelsekommittén
SOU 1997:78 Medelsförvaltning i kommuner och landsting
SOU 1998:71 Den kommunala revisionen – ett demokratiskt kontrollinstrument
SOU 1998:150 Utvidgat balanskrav omfattande verksamhet i kommunala företag
SOU 2000:127 Rättvis kommunal utjämning

- SOU 2001:48 Att vara med på riktigt – demokratiutveckling i kommuner och landsting. Betänkande av Kommundemokrati-kommittén.
- SOU 2001:75 www.kommundatabas.NU! Betänkande av Utredningen för en fortsatt utveckling av en kommunal databas m.m.
- Statskontoret rapport 1999:38: Organisations-, styr- och verksamhetsformer i kommuner och landsting (Statskontoret 1999)
- Svenska Kommunförbundet (1999): Kommunen väljer resultatnivå. En idéskrift för beslutsfattare, Sundbyberg: Alfa Print
- Svenska Kommunförbundet (1999a), Delårsrapporter. En praxisstudie med råd och kommentarer
- Svenska Kommunförbundet (2000), Kommunernas hantering av pensionsmedel – en komplex fråga
- Svenska Kommunförbundet (2000a): Krympa och växa – flyttströmmarna, utjämningen och de kommunalekonomiska konsekvenserna.
- Svenska Kommunförbundet (2001), Kommunernas ekonomiska läge oktober 2001
- Svenska Kommunförbundet (2001a), Ägarstyrning i praktiken – erfarenheter från några kommuner
- Svenska Kommunförbundet (2001c), Översiktlig analys av kommunernas bokslut för år 2000.
- Upplands Väsby kommun (2000): Att vända underskott till balans. Sammanfattning från Upplands Väsby's bidrag till KOMMEK-seminariet i Malmö 2000; www.upplandsvasby.se

