

# En god kommunal hushållning

Digital bilagedel för bilaga 3–6



BETÄNKANDE AV  
UTREDNINGEN OM  
EN EFFEKTIV EKONOMISTYRNING  
I KOMMUNER OCH REGIONER



STATENS OFFENTLIGA  
UTREDNINGAR

**SOU 2021:75**

# En god kommunal hushållning

Digital bilagedel för bilaga 3–6

*Betänkande av Utredningen om  
en effektiv ekonomistyrning i kommuner och regioner*

*Stockholm 2021*



STATENS OFFENTLIGA  
UTREDNINGAR

**SOU 2021:75**

SOU och Ds finns på [regeringen.se](http://regeringen.se) under Rättsliga dokument.

*Svara på remiss – hur och varför*

*Statsrådsberedningen, SB PM 2003:2 (reviderad 2009-05-02).*

Information för dem som ska svara på remiss finns tillgänglig på [regeringen.se/remisser](http://regeringen.se/remisser).

Layout: Kommittéservice, Regeringskansliet

Omslag: Elanders Sverige AB

Tryck och remisshantering: Elanders Sverige AB, Stockholm 2021

ISBN 978-91-525-0208-2 (tryck)

ISBN 978-91-525-0209-9 (pdf)

ISSN 0375-250X

# Innehåll

<b>Begrepp och förkortningar.....</b>	<b>15</b>
<b>Sammanfattning.....</b>	<b>19</b>
<b>1 Författningsförslag.....</b>	<b>29</b>
1.1 Förslag till lag om ändring av kommunallagen (2017:725) .....	29
1.2 Förslag till lag om ändring i lagen (2018:597) om kommunal bokföring och redovisning.....	41
1.3 Förslag till lag om ändring i lagen (2003:1210) om finansiell samordning av rehabiliteringsinsatser .....	46
1.4 Förslag till lag om ändring i lag (1979:411) om ändringar i Sveriges indelning i kommuner och regioner.....	47
1.5 Förslag till förordning om ändring i förordningen (2001:100) om den officiella statistiken .....	48
<b>2 Utredningens uppdrag och arbetsformer.....</b>	<b>49</b>
2.1 Uppdraget.....	49
2.1.1 Avgränsningar.....	50
2.2 Arbetsformer.....	51
2.3 Betänkandets disposition.....	52

<b>3</b>	<b>Bakgrund</b> .....	<b>53</b>
3.1	Inledning.....	53
3.2	Institutionella förutsättningar för kommuner och regioner .....	53
3.2.1	Ansvarsfördelning mellan staten, kommuner och regioner.....	53
3.2.2	Kommunal beskattningsrätt.....	54
3.2.3	Statlig styrning .....	55
3.2.4	Statsbidrag och ekonomisk utjämning .....	57
3.2.5	EU:s påverkan på kommuner och regioner.....	60
3.3	Kommunsektorn i samhällsekonomin .....	60
3.4	Det finanspolitiska ramverket .....	62
3.4.1	De budgetpolitiska målen.....	62
3.5	Ramverket för kommunernas och regionernas ekonomiska förvaltning .....	64
3.5.1	Regelverket kring ekonomisk förvaltning.....	64
3.5.2	Kommunal redovisning.....	68
3.5.3	Kommunal revision.....	69
3.6	Statliga stödåtgärder vid ekonomiska kriser som påverkat kommunsektorn .....	70
3.6.1	Stödåtgärder kan riskera att ge problem med återkommande räddningsinsatser ("bailouts").....	70
3.6.2	När har statliga räddningsaktioner förekommit i Sverige? .....	71
3.6.3	Vilka faktorer bidrar till att skapa förväntningar på statliga räddningsinsatser? .....	72
3.7	Reglering och styrning av kommunsektorns ekonomi i de nordiska länderna.....	73
3.7.1	Inledning.....	73
3.7.2	Kommunsektorn i de finanspolitiska ramverken .....	74
3.7.3	Danmark .....	75
3.7.4	Finland .....	76
3.7.5	Norge.....	77

<b>4</b>	<b>Ekonomi i kommuner och regioner.....</b>	<b>79</b>
4.1	Inledning .....	79
4.2	Kommunsektorn i det finanspolitiska ramverket .....	79
4.3	Utvecklingen av kommunsektorns ekonomi .....	82
4.3.1	Årets resultat och balanskravsresultat.....	82
4.3.2	Eget kapital och soliditet.....	85
4.3.3	Investeringar och låneskuld .....	88
4.3.4	Finansiella nettotillgångar eller nettolåneskuld? .....	92
4.4	Analys av ekonomin i kommuner och regioner.....	94
4.4.1	Inledning .....	94
4.4.2	Resultat och balanskravsresultat.....	94
4.4.3	Soliditet .....	97
4.4.4	Låneskuld och finansiella nettotillgångar.....	101
4.4.5	Skilda förutsättningar styr resultatkraven.....	105
4.4.6	Sammanfattning och slutsatser .....	108
<b>5</b>	<b>Utredningens analyser och överväganden .....</b>	<b>109</b>
5.1	Faktorer som påverkar den ekonomiska styrningen i kommuner och regioner .....	109
5.1.1	Inledning .....	109
5.1.2	Den kommunala ekonomin framöver kommer att utmanas av den demografiska utvecklingen ...	110
5.1.3	Statens budgetprocess påverkar planeringsförutsättningarna för kommuner och regioner .....	112
5.1.4	Sammanfattning.....	114
5.2	God ekonomisk hushållning .....	114
5.2.1	Utredningens uppdrag .....	114
5.2.2	Bakgrund och gällande rätt .....	115
5.2.3	Hur har god ekonomisk hushållning tolkats och tillämpats i praktiken? .....	117
5.2.4	Identifierade problem och utredningens slutsatser.....	123

5.3	Medelsförvaltning.....	125
5.3.1	Utredningens uppdrag.....	125
5.3.2	Bakgrund och gällande rätt.....	125
5.3.3	Hur ser medelsförvaltningen ut i praktiken? .....	128
5.3.4	Identifierade problem och utredningens slutsatser..	131
5.4	Balanskravet .....	133
5.4.1	Utredningens uppdrag.....	133
5.4.2	Bakgrund och gällande rätt.....	133
5.4.3	Hur har balanskravet tillämpats i praktiken? .....	136
5.4.4	Identifierade problem och utredningens slutsatser..	143
5.5	Konjunkturutjämnig .....	151
5.5.1	Utredningens uppdrag att utvärdera resultatutjämningsreserver .....	151
5.5.2	Bakgrund och gällande rätt.....	151
5.5.3	Hur har resultatutjämningsreserven tillämpats i praktiken? .....	153
5.5.4	Har resultatutjämningsreserven använts i enlighet med de ursprungliga intentionerna? ....	156
5.5.5	Vilka problem har identifierats med resultatutjämningsreservens utformning?.....	157
5.5.6	Utredningens slutsatser .....	159
5.5.7	Olika sätt att motverka effekterna för kommunsektorn av en konjunkturedgång ..	161
5.6	Budget, räkenskaper och uppföljning .....	168
5.6.1	Utredningens uppdrag.....	168
5.6.2	Bakgrund och gällande rätt.....	169
5.6.3	Hur fungerar det i praktiken? .....	173
5.6.4	Identifierade problem och utredningens slutsatser..	177
5.7	Revision och kontroll.....	181
5.7.1	Utredningens uppdrag.....	181
5.7.2	Bakgrund och gällande rätt.....	182
5.7.3	Hur fungerar kontrollen av regelefterlevnaden i dag? ..	185
5.7.4	Vilka problem, kopplat till ekonomistyrningen, finns förknippade med efterlevnad och ansvarsutkrävandet? .....	187
5.7.5	Utredningens slutsatser om hur kontrollen av regelefterlevnaden kan förbättras .....	188

5.8	Vägledning och stöd .....	189
5.8.1	Utredningens uppdrag .....	189
5.8.2	Vilken vägledning och stöd finns i dag för kommuner och regioner? .....	190
5.8.3	Finns det behov av mer vägledning och stöd inom ekonomistyrning? .....	191
5.8.4	Kunskapen om tillämpningen av regelverket för ekonomisk förvaltning är otillräcklig .....	192
5.8.5	Hur kan tillämpningen av regelverket förbättras? .....	194
5.8.6	I vilka avseenden kan vägledning och stöd förbättra regeltillämpningen? .....	195
5.8.7	Vad skulle krävas för en framgångsrik funktion för vägledning och stöd? .....	196
5.8.8	Utredningens slutsatser .....	200
5.9	Statistik.....	201
5.9.1	Bakgrund.....	201
5.9.2	Insamlad statistik för kommuner och regioner ...	201
5.9.3	Hur fungerar det i praktiken och vilka brister har identifierats kring den ekonomiska statistiken? .....	202
5.9.4	Hur kan problemen åtgärdas?.....	205
5.10	Utgiftstak och lånetak för kommunsektorn .....	205
5.10.1	Vad skulle regleringarna åstadkomma? .....	206
5.10.2	Hur skulle ett utgiftstak utformas?.....	207
5.10.3	Kan kommunsektorns låneskuld begränsas? .....	209
5.10.4	Utredningens slutsatser .....	212
<b>6</b>	<b>Utredningens förslag.....</b>	<b>215</b>
6.1	Inledning .....	215
6.2	Vikten av goda planeringsförutsättningar .....	216

6.3	God kommunal hushållning .....	219
6.3.1	God kommunal hushållning i ekonomi och verksamhet .....	219
6.3.2	Program för god kommunal hushållning.....	226
6.3.3	Programmet för god kommunal hushållning ska innehålla mål och riktlinjer.....	230
6.3.4	Mål för ekonomin i programmet för god kommunal hushållning .....	231
6.3.5	Riktlinjer för förvaltning av medel och resultatreserv i programmet för god kommunal hushållning .....	240
6.3.6	Beskrivning av konsekvenser för verksamheten och andra ställningstaganden i programmet för god kommunal hushållning .....	242
6.3.7	Medelsförvaltning och förvaltning av pensionsmedel .....	245
6.3.8	Pantsättningsförbudet .....	246
6.4	Ekonomi i balans .....	247
6.4.1	Balanskravet.....	247
6.4.2	Undantag från balanskravet.....	249
6.4.3	Undantag från kravet på att reglera negativa balanskravsresultat .....	255
6.4.4	Laglighetsprövning av särskilda skäl .....	258
6.4.5	Nya balanskravsjusteringar.....	259
6.4.6	Redovisning av årets resultat efter balanskravsjusteringar och balanskravsresultat ...	265
6.4.7	Upplysning om hänvisning till stark finansiell ställning.....	266
6.5	Resultatreserv .....	267
6.5.1	En resultatreserv kan främja balans.....	267
6.5.2	Lokal, strategisk inriktning för användning av resultatreserven.....	268
6.5.3	Reservering av medel .....	270
6.5.4	Upplysning om användning av medel.....	272
6.5.5	Resultatreservens storlek begränsas.....	272
6.5.6	Redovisning av resultatreserven .....	274
6.5.7	Laglighetsprövning av användning av medel från en resultatreserv.....	274

6.6	Konjunkturutjämnning för kommuner och regioner .....	275
6.6.1	Inledning .....	275
6.6.2	Resultatutjämningsreserven avvecklas .....	276
6.6.3	En alternativ modell för konjunkturstabilisering.....	278
6.6.4	Garantimodell.....	280
6.6.5	Riksdagsbunden princip om lämnande av garantibidrag.....	281
6.7	Budget, räkenskaper och uppföljning.....	282
6.7.1	Planer och mål i budgeten.....	282
6.7.2	Tydligare reglering av budgetens innehåll.....	285
6.7.3	En samlad bedömning av den kommunala koncernens ekonomi .....	288
6.7.4	Utgiftsbeslut under löpande budgetår .....	290
6.7.5	Godkännande av årsredovisning.....	292
6.7.6	Uttalande om årsredovisningen i revisionsberättelsen .....	296
6.7.7	Motivering av beslut om godkännande av årsredovisning .....	297
6.7.8	Inhämtande av förklaring angående revisorernas uttalande om årsredovisningen.....	298
6.7.9	Förändrad delårsrapport .....	299
6.7.10	Åtgärdsplan vid bristande budgetföljsamhet .....	301
6.7.11	Revisorernas bedömning av delårsrapporten .....	302
6.8	Revision och kontroll .....	303
6.8.1	Utökat uppdrag för revisorerna att granska regelefterlevnad.....	303
6.8.2	Revisorerna ska följa negativa balanskravsresultat och användning av särskilda skäl.....	308
6.8.3	Behandling av årsredovisning, revisionsberättelse och ansvarsprövning i fullmäktige .....	310
6.8.4	Tydligare krav på motivering från fullmäktige vid anmärkning från revisorerna .....	312
6.8.5	Insyn i revisionsberättelser .....	313

6.9	Vägledning och stöd inom ekonomistyrning .....	315
6.9.1	Behov av mer vägledning och stöd samt en större kunskap .....	315
6.9.2	Utformningen av vägledning och stöd .....	316
6.9.3	Vägledning och stöd bygger på kunskap .....	317
6.9.4	Vägledning och stöd bör ges av en statlig myndighet .....	319
6.9.5	Inga sanktioner eller statlig tillsyn bör införas ...	321
6.9.6	Rådet för kommunal redovisning och dess roll för ekonomistyrningen .....	322
6.10	Statistik.....	324
6.10.1	Insamling av uppgifter om balanskravsutredning, resultatreserv, särskilda skäl och stark finansiell ställning.....	324
6.10.2	Insamling av uppgifter om mål i programmet för god kommunal hushållning och i budgeten ..	326
6.10.3	Insamling av uppgifter om kassaflödesanalys.....	326
6.10.4	Ökad kvalitet och effektivitet i uppgiftsinsamlingen .....	328
6.11	En övre gräns för utgifter och belåning .....	328
6.11.1	Utgiftstak för kommunsektorn .....	328
6.11.2	Lånetak för kommunsektorn .....	330
<b>7</b>	<b>Lagteknisk översyn .....</b>	<b>333</b>
7.1	Utredningens uppdrag .....	333
7.2	Tidigare lagtekniska översyner .....	333
7.3	Utredningens förslag.....	334
7.4	Följändringar i annan lagstiftning .....	337
<b>8</b>	<b>Konsekvensanalys .....</b>	<b>339</b>
8.1	Inledning .....	339

8.2	Konsekvenser för kommuner och regioner .....	340
8.2.1	God kommunal hushållning .....	340
8.2.2	Ekonomi i balans .....	343
8.2.3	Resultatreserver .....	346
8.2.4	Konjunkturutjämnning .....	348
8.2.5	Budget, räkenskaper och uppföljning .....	349
8.2.6	Revision och kontroll.....	353
8.2.7	Vägledning och stöd.....	355
8.2.8	Statistik.....	356
8.2.9	Sammanfattning av konsekvenserna för kommuner och regioner.....	357
8.3	Konsekvenser för staten och statliga myndigheter.....	358
8.3.1	Konsekvenser för staten.....	358
8.3.2	Konsekvenser för statliga myndigheter .....	359
8.4	Konsekvenser för offentliga finanser.....	360
8.5	Konsekvenser för övriga.....	365
8.6	Konsekvenser vid en förändrad pensionsredovisning .....	365
8.6.1	Utredningens uppdrag .....	365
8.6.2	Konsekvenser av utredningens förslag vid övergång till fullfondering.....	366
<b>9</b>	<b>Ikraftträdande och övergångsbestämmelser .....</b>	<b>371</b>
9.1	Förslag till ändringar i kommunallagen.....	371
9.2	Förslag till ändringar i lagen om kommunal bokföring och redovisning.....	374
<b>10</b>	<b>Författningskommentar .....</b>	<b>377</b>
10.1	Förslaget till ändringar i kommunallagen (2017:725) .....	377
10.2	Förslaget till ändringar i lagen (2018:597) om kommunal bokföring och redovisning.....	396
10.3	Förslaget till ändringar i lagen (2003:1210) om finansiell samordning av rehabiliteringsinsatser .....	401
10.4	Förslaget till ändringar i lag (1979:411) om ändringar i Sveriges indelning i kommuner och regioner.....	402

Särskilt yttrande.....	403
------------------------	-----

Referenser.....	407
-----------------	-----

### Bilagor

Bilaga 1	Kommittédirektiv 2020:88.....	413
----------	-------------------------------	-----

Bilaga 2	Exempel på ett program för god kommunal hushållning.....	425
----------	--	-----

### Digital bilagedel för bilaga 3–6

Bilaga 3	Ekonomistyrning i kommuner och regioner – teknisk rapport om en enkätundersökning .....	437
----------	---	-----

Bilaga 3a	Underbilaga till bilaga 3 – sammanställning av enkätsvar.....	465
-----------	---	-----

Bilaga 4	Effektiv ekonomistyrning i kommuner och regioner – en intervjustudie med politiker .....	483
----------	--	-----

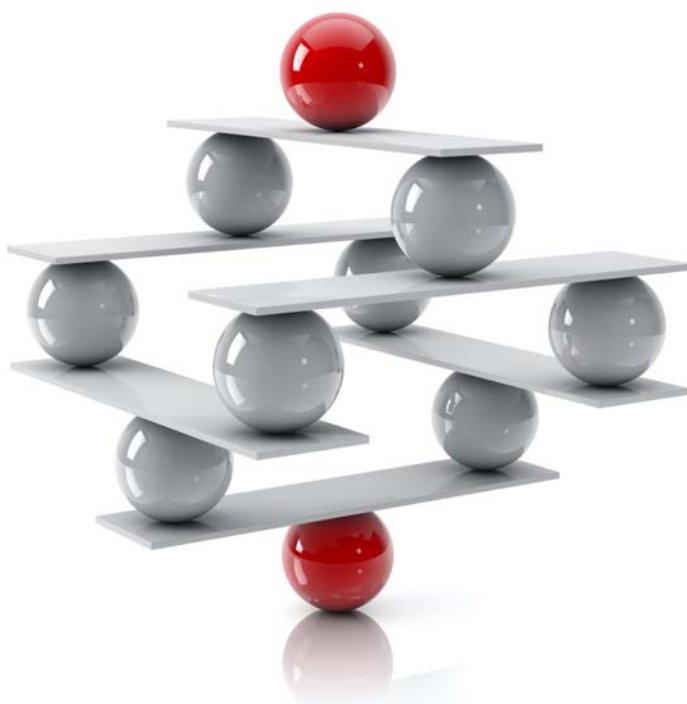
Bilaga 5	God ekonomisk hushållning ur ett koncernperspektiv – en kartläggning .....	501
----------	--	-----

Bilaga 6	Mål för god ekonomisk hushållning – en simulering och analys .....	515
----------	--	-----

# TEKNISK RAPPORT

UNDERSÖKNING GENOMFÖRD MED WEBBENKÅT INOM UTREDNINGEN OM EN  
EFFEKTIV EKONOMISTYRNING I KOMMUNER OCH REGIONER, DIR 2020:88

ÅR 2021



2021  
SWECO SVERIGE AB  
Bo Thydén

SWECO 





## Innehåll

<b>1. Bakgrund, om undersökningen .....</b>	<b>4</b>
1.1 Syftet med undersökningen .....	5
1.2 Genomförande.....	5
1.2.1 Insamlingsmetod och tidsperiod .....	5
1.2.2 Population och register .....	6
1.2.3 Variablerna och frågorna .....	6
1.2.4 Bearbetningar och tabellframställning .....	6
1.2.5 Svarsandelar, bortfall och täckning .....	7
1.2.6 Representativitet och statistisk säkerhet .....	8
<b>2. Bilagor.....</b>	<b>10</b>
2.1 Utskicksmejlet/missivbrevet .....	10
2.2 Enkäten .....	11



# 1. Bakgrund, om undersökningen

Sweco har genomfört en statistisk undersökning med hjälp av en webbenkät på uppdrag av Regeringskansliets utredning för en effektiv ekonomistyrning i kommuner och regioner (DIR 2020:88). Regeringen har tillsatt en särskild utredare som ska bedöma om nuvarande regelverk för ekonomisk förvaltning i kommunallagen utgör en bra grund för en effektiv ekonomistyrning i kommuner och regioner.

Genom att samla in data från kommuner och regioner vill utredningen tillgodogöra sig nödvändiga uppgifter för att bedöma förutsättningarna för en effektiv ekonomistyrning i kommuner och regioner.

Den ekonomiansvarige i respektive kommun och region bedömdes vara rätt person för att kunna svara på frågorna om kommunernas och regionernas ekonomiska förvaltning i enkäten. Registret med kommunernas och regionernas ekonomiansvariga hämtades in från Sveriges kommuner och regioner, SKR. I registret fanns kommun- och regionstillhörighet samt mejladress. På registret matchades sedan klassindelade variabler som SKRs kommungruppsindelning, politiskt styre, invånarantal, ekonomisk soliditet och ekonomiskt resultat.

Ett första förebrev skickades ut av utredningen, där undersökningen påannonserades med uppgifter om syfte och vad kommunerna och regionerna själva skulle kunna få för nytta av att svara. I och med utskicket testades mejladressernas aktualitet. Det var mycket få studsar som behövdes rättas upp.

En webbenkät skickades ut med 61 frågor. I inledningen fick respondenterna svara på frågor om ekonomistyrning/uppföljning och budget. Därefter följde frågor om, god ekonomisk hushållning, balanskravet, resultatutjämningsreserver (RUR) samt medelsförvaltning. Avslutningsvis fick respondenterna frågor om vägledning och stöd.

Redovisningen av undersökningens resultat sammanställdes i form av aggregerade tabeller och diagram samt via en teknisk rapport. Respondenterna informerades om att de var anonyma. Det fanns inte ett intresse från utredningen att identifiera enskilda respondenter. Däremot fanns det ett primärt intresse från utredningen att sammanställa resultaten redovisat efter SKRs kommungruppsindelning på högsta nivå (tre grupper) och nivån med nio kommungrupper. En särredovisning av kommunernas och regionernas separata aggregerade resultat vara också intressant.

Resultaten från undersökningen ska ingå i utredningen och där kommer inga enskilda svar att redovisas utan bara särredovisningar där det bedömdes intressant.

## 1.1 Syftet med undersökningen

Uppdraget syftade främst till att få nödvändiga data för att komplettera utredningens underlag med aktuella faktauppgifter som inte återfinns i statistiken och även med synpunkter från kommuner och regioner kring de frågeställningar som utredningen ska överväga.

## 1.2 Genomförande

Undersökningens genomförande från valet av insamlingsmetod till avrapportering beskrivs nedan. En statistisk undersökning innehåller fasta moment som i sin tur innehåller val av metoder och tillvägagångssätt.

Utredningens kartläggnings- och analysarbete kommer på så sätt att bättre kunna spegla viktiga och aktuella förhållanden inom utredningens olika delområden.

### 1.2.1 INSAMLINGSMETOD OCH TIDSPERIOD

Sweco genomförde en enkätundersökning på internet alltså en så kallad webbundersökning.

Ett förebrev skickades initialt ut för att informera om att en enkätundersökning skulle genomföras. Syftet med undersökningen beskrevs och även varför det var viktigt att svara som var att framförallt bidra med information till utredningen. Som avsändare av förbrevet stod den särskilda utredaren Clas Olsson.

Metoden att skicka ut ett förebrev och informera har varit framgångsrik i många olika typer av undersökningar tidigare för att få en ökad svarsbenägenhet. Den erfarenheten var en av anledningarna till att skicka ut ett förebrev. En annan var att kontrollera mejladresserna och möjliggöra upprättningar av mejladresser utifrån mejlstudsar och mejlsvår.

Sweco genomförde en enkätundersökning på internet alltså en webbundersökning. Där respondenterna fick mejl med en unik länk direkt till deras enkät med frågor.

Insamlingen genomfördes mellan 8 december 2020 till och med den 6 januari 2021. Lite mer än fyra veckors insamling, med mellanliggande helger, var helt tillfredsställande vad det gällde inflödet av svar. Initialt bestämdes det att insamlingen skulle vara betydligt kortare men den förlängdes över jul- och nyårshelgerna för att få in fler svar. Det var en lyckad strategi i det här fallet.

Under insamlingen skickades fyra påminnelser ut. Utredningen om en effektiv ekonomistyrning stod som avsändare.

I mejlet beskrevs syftet med undersökningen, vad uppgifterna skulle användas till och att respondenternas svar var anonyma. I bilagan finns mejlet. Mejladressen till kommunernas och regionernas ekonomiansvariga togs fram av utredningen från SKRs register.

Valet av insamlingsmetod styrdes av tillgången till kontaktuppgifter samt frågornas beskaffenhet. Det var inte bara dessa förutsättningarna som styrde valet av insamlingsinstrument utan även komplexiteten i det som skulle undersökas. En enkät med sammansatta frågor kräver en insamlingsmetod som ger respondenten tid till eftertanke. Webbundersökning eller postalundersökning är då de alternativ som finns. En telefonintervju

blir till exempel för lång även om enkäten kan bedömas som relativt kort samt att den också har andra nackdelar som svårigheter att få respondenter att svara på okända telefonnummer.

### 1.2.2 POPULATION OCH REGISTER

Rampopulationen i utredningens undersökning var alla huvudekonomiansvariga i landets kommuner och regioner. Målpopulationen var den samma. Eftersom alla ekonomiansvariga skulle ingå i undersökningen genomfördes en totalundersökning.

Ett samråd med SKR angående registret gjordes av utredningen. Registret sammanställdes av utredningen men utgick från SKRs mejladresser till kommunernas och regionernas huvudekonomiansvarige.

Alla mejladresser fungerade inte utan en del av mejladresserna fick efter första brevet bytas ut. Någon ekonomiansvarig hade bytts ut eller var tjänstledig. När de var upprättade studsade inget mejl av de 311 (290 + 21) möjliga vid första utskicket.

Under alla utskick, det primära och sen påminnelseutskicken, fungerade mejladresserna utan studsar.

### 1.2.3 VARIABLERNAS OCH FRÅGORNAS

Grunden för val av variabler och frågor togs fram av utredningen. Enkäten var i stort indelad i sex delar. En inledande del med frågor om ekonomistyrning/uppföljning och budget. Därefter följde frågor om, god ekonomisk hushållning, balanskravet, resultatutjämningsreserver (RUR) samt medelsförvaltning. Avslutningsvis fick respondenterna frågor om vägledning och stöd.

Frågorna bearbetades i flera versioner av enkäten tills en slutgiltig godkändes. Frågorna testades slutligen på en grupp av tillgängliga ekonomiansvariga. Efter testet reviderades någon fråga och något svarsalternativ.

Några frågor med fritextsvar ingick i enkäten, bland annat en sista fråga där respondenten kunde framföra kommentarer till utredningen.

I enkäten fanns det möjlighet för respondenterna att skriva och/eller spara en ifylld enkät. Funktionen efterfrågades på grund av respondenternas vilja om att diarieföra enkätsvaren.

I bilagan finns frågorna som ingick i enkäten.

Flera olika särredovisningar av resultatet efterfrågades. De särredovisningar av resultatet som efterfrågades var:

- SKRs kommungruppsindelning på högsta aggregerade nivå (tre kommungrupper)
- SKRs kommungruppsindelning på efterföljande nivå (nio kommungrupper)
- Politiskt styre i regionen, efter valet 2010, 2014 och 2018 (fem klasser)
- Årsresultat som andel av skatt & generella statsbidrag region, (%), genomsnitt 2015-2019 (fyra klasser)
- Invånare totalt, antal 31 december 2019 (fyra klasser)
- Soliditet inklusive ansvarsförbindelsen, andel (%) av totala tillgångar (sex klasser)

Särredovisningsvariablerna matchades på registerfilen innan insamling av enkätsvaren. Tabeller och diagram togs fram med särredovisningsvariablerna i separata excelfiler.

### 1.2.4 BEARBETNINGAR OCH TABELLFRAMSTÄLLNING

Alla beräkningar och tabell- och diagramframställningar genomfördes i SAS (Statistical Analysis Software). Alla bearbetningar av tabeller och diagram genomfördes i Excel.

I leveransen finns alla tabeller från undersökningen. Där finns alla frågor redovisade med antalsuppgifter samt svarsandelar per svarsalternativ. Någon viktning har inte genomförts och inga felmarginaller har beräknats eftersom det var en totalundersökning.

Antalet icke svarande redovisas inte i tabellerna eftersom det partiella bortfallet är lätt att följa i en totalundersökning med relativt liten population som i det här fallet var 311 respondenter (290 + 21). Av de 236 svarande på den inledande frågan var det 226 kvar som svarade på den sista frågan innan selektionsfrågorna i slutet av enkäten.

Det som framkommer är att det mellan frågorna kan variera i antalet svar, alltså att en mellanliggande fråga kan ha något färre svar än den efterföljande. Detta partiella bortfall beror bland annat på att respondenterna har angett i något svarsalternativ att de inte vet och därmed inte har svarat på frågan på grund av det.

### 1.2.5 SVARSANDELAR, BORTFALL OCH TÄCKNING

I alla undersökningar finns under- respektive övertäckning alltså huvudekonomiansvariga i det här fallet som inte har kommit med fast de borde eller att de har kommit med fast de inte borde vara med i registret.

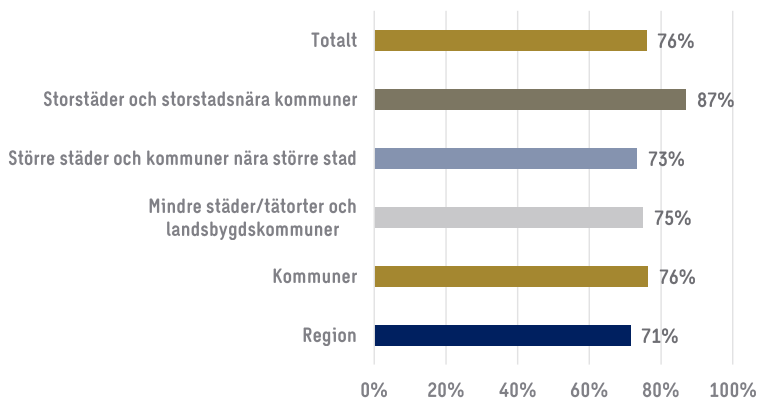
I den här undersökningen fanns ingen påvisbar under- respektive övertäckning vad det gäller respondenterna som är huvudekonomiansvariga. Det kan dock finnas något mejl som inte kom fram eftersom det kan vara någon som slutat mellan utskicket av förebrev och enkätutskicket. Det skulle också kunna vara någon mejladress som inte var korrekt och att det inte upptäcktes via de automatiska kontrollfunktioner som finns vid utskick. Någon eller några av de som var registrerade som huvudekonomiansvariga kan också ha bytt arbetsuppgift inom kommunen-/regionen och att man då inte har redovisat det för SKR.

Totalt svarade till slut 236 respondenter (kommuner och regioner) på hela eller delar av enkäten. Därmed blev svarsandelen 76 procent eftersom det finns 311 kommuner och regioner i landet.

**TABELL 1. SVARSFREKVENSEN**

Svarat i undersökningen	Antal	Andel
Ja	236	76%
Nej	75	24%
Total	311	100%

Det var också av vikt att studera svarsfrekvensen per kommungrupp och kommuner jämfört med regioner i den här undersökningen eftersom resultatet också ska särredovisas efter dessa bakgrundsvariabler. Dessa svarsfrekvenser redovisas i diagrammet nedan.

**DIAGRAM 1. ANDELEN SVAR I ENKÄTUNDERSÖKNINGEN (SVARFREKVENNS) TOTALT OCH FÖR RESPEKTIVE KOMMUNGRUPP, KOMMUNER TOTALT SAMT REGIONER TOTALT**

Enligt diagrammet ovan svarade kommungruppen storstäder och storstadsnära kommuner i störst utsträckning. I den gruppen svarade 87 procent jämfört med 73 procent svar i kommungruppen större städer och kommuner nära större stad. Kommunerna som grupp svarade i större utsträckning än regionerna. Skillnaden i svarsandel var liten, 76 procent för kommunerna mot 71 procent för regionerna.

### 1.2.6 REPRESENTATIVITET OCH STATISTISK SÄKERHET

För att vara säker när slutsatser ska dras ska de svarande vara representativa i förhållande till hela populationens sammansättning. Om till exempel populationen har 50 procent män och 50 procent kvinnor ska sen de som svarar bestå av samma proportioner. Representativiteten ska analyseras, ofta är det en bortfallsanalys som genomförs.

Många gånger är det en egenskap eller variabel som kan antas vara den som resultatet beror på som bortfallsanalyseras. Klassiska redovisningsvariabler är till exempel kön och ålder. I den här undersökningen antas det vara kommungrupp. Nedan i tabellen finns fördelningar för den aktuella variabeln. I bortfallsanalysen jämförs populationens, i det här fallet registrets, fördelning med fördelningen för samma variabel bland de som svarat på enkäten.

**TABELL 2. FÖRDELNING AV KOMMUNER PER KOMMUNGRUPP ENLIGT SKR:S KOMMUNGRUPPSINDELNING**

Kommungrupp	Antal i registret	Andel i registret	Antal svarande	Andel svarande av gruppen	Andel svarande av totalt antal per grupp
Storstäder och storstadsnära kommuner	46	16%	40	18%	87%
Större städer och kommuner nära större stad	108	37%	79	36%	73%
Mindre städer/tätorter och landsbygdskommuner	136	47%	102	46%	75%
<b>Totalt</b>	<b>290</b>	<b>100%</b>	<b>221</b>	<b>100%</b>	<b>76%</b>

Kommunernas fördelning per kommungrupp i landet jämfört med antalet svarande per kommungrupp illustreras i tabell 2 ovan. Fördelningen av de svarande kategorierna återspeglar i stort fördelningen med antal kommuner per kommungrupp i landet. Det är en procentenhets skillnad för två kommungrupper och den tredje har en skillnad på två procentenheter. De svarande gruppkategoriernas andelar fördelas nästan identiskt som de fördelas i landet. I alla regioner svarade någon/några ingående kommuner och andelen svar per region fördelades i stort också som i landet.

I alla kommungrupper svarade drygt 70 procent eller klart mer av kommunerna i respektive kommungrupp. Störst andel kommuner svarade i kommungruppen storstäder och storstadsnära kommuner. När svarsandelarna är så pass goda och det dessutom är i en totalundersökning så borgar det ofta för stabila resultat.

Det som i huvudsak kan påverka den statistiska säkerheten i den här undersökningen är risken för mätfel. En lång enkät med många svarsalternativ och där resonemangen är relativt komplexa kan påverka tillförlitligheten i svaren. Har alla respondenter uppfattat frågan på samma vis eller har man missuppfattat vad det är som frågan handlar om? Eftersom enkäten testades på en grupp av testrespondenter och olika aktörer så får det antas att den felkällan ändå är liten.

Någon särredovisning av respektive kommun är inte att rekommendera men det är inte heller syftet med undersökningen. En särredovisning per kommungrupp kan genomföras och analyseras. Små skillnader mellan kommungruppernas resultat bör dock inte redovisas som en klar skillnad.

När representativiteten ser bra ut finns det inget behov av viktning utifrån de variabler som studerats. I den här undersökningen har svaren därför inte viktats.

När det gäller den statistiska tillförlitligheten i undersökningen bedöms den vara god. Däremot ska generella slutsatser alltid dras med viss försiktighet och eftertanke. I den här undersökningen är det framförallt den komplexa enkäten som kan vara en källa till bias.

## 2. Bilagor

### 2.1 Utskicksmejlet/missivbrevet

För några dagar sedan fick du ett mail om en enkätundersökning som vi genomför som ett led i arbetet med utredningen om en effektiv ekonomistyrning i kommuner och regioner (dir 2020:88).

Syftet med enkäten är att komplettera utredningens underlag med aktuella faktauppgifter som inte återfinns i statistiken och även med synpunkter från kommuner och regioner kring de frågeställningar som utredningen ska överväga. Utredningens kartläggnings- och analysarbete kommer på så sätt att bättre kunna spegla viktiga och aktuella förhållanden inom utredningens olika delområden.

Enkäten tar ca 15-30 minuter att besvara. Antalet frågor ska ses i perspektivet att utredningens uppdrag är ganska brett och komplext. Vi hoppas att du har möjlighet att ta dig den tiden! De uppgifter som du lämnar kommer endast att användas av Sweco (som hjälper oss med enkätundersökningen) och av utredningen. Inga enskilda svar kommer att framgå i resultatsammanställningen.

Vi hoppas att du vill besvara enkäten senast den 18 december genom att följa denna länk: [https://reply.surveygenerator.com/go.aspx?u=\[username\]](https://reply.surveygenerator.com/go.aspx?u=[username])

Dina svar är oerhört värdefulla för oss och vi ser fram emot att ta del av svaren! Varmt tack på förhand!

Om du har frågor om innehållet i enkäten så maila till oss på adress: [fi.komreg.ekonomistyrning@regeringskansliet.se](mailto:fi.komreg.ekonomistyrning@regeringskansliet.se)

Med vänlig hälsning

Clas Olsson

Särskild utredare

Utredningen om en effektiv ekonomistyrning i kommuner och regioner (Fi 2020:07)

## 2.2 Enkäten

Välkommen till den här enkäten om effektiv ekonomistyrning i kommuner och regioner. I enkäten använder vi ordet "organisation" synonymt med kommun eller region.

### Ekonomistyrning/uppföljning och budget

Om organisationens löpande uppföljning eller delårsrapport visar på prognosticerade, negativa budgetavvikelser för en eller flera nämnder, vad händer i huvudsak?

*Flera svar möjliga*

- Åtgärder vidtas utan dröjsmål
- En åtgärdsplan ska tas fram för politiskt godkännande
- Informationen noteras
- Ingenting
- Vet ej
- Kommentar  .....

Är de åtgärder som vidtas i din kommun/region för att komma till rätta med negativa budgetavvikelser vanligtvis tillräckliga för att återställa avvikelserna?

- Ja innan året är slut.
- Ja inom 1 – 2 år
- Nej
- Vet ej

**Har din organisation under de senaste fem åren anlitat någon extern aktör för bedömning av det ekonomiska läget som underlag inför beslut om finansiella mål eller riktlinjer?**

Ja, och det har påverkat besluten

Ja, men det har inte påverkat besluten

Nej

Vet ej

**Har din organisation en budgetprocess som bygger på en genomgripande analys av både verksamhetsmässiga och finansiella förutsättningar?**

Ja

Nej

Vet ej

**Förekommer det att betydande poster inte budgeteras, t.ex. inlösen av pensionsskuld eller exploateringsintäkter, trots att de kan leda till att budgeterat resultat skiljer sig från förväntat utfall?**

Ja. Vilka poster?  .....

Nej

Vet ej

**Får nämnder eller verksamheter (ej affärsdrivande) i din organisation "ta med sig" över- och underskott mellan åren?**

Ja

Nej

Vet ej

**Vilken effekt har medflyttning av över- och underskott mellan år fått på organisationens ekonomiska resultat?**

- En klart positiv effekt
- Ingen eller en obetydlig effekt
- En klart negativ effekt
- Kan inte bedöma

**Finns det i din organisation en förståelse för innebörden i god ekonomisk hushållning?**

- Ja en mycket god förståelse
- Ja en ganska god förståelse
- Nej förståelsen är inte så god
- Kan inte bedöma

**Har organisationen politiskt beslutade riktlinjer för god ekonomisk hushållning?**

- Ja
- Nej
- Vet ej

**Innehåller riktlinjerna för en god ekonomisk hushållning en bedömning av vilka faktorer i organisationen som anses bidra till en god ekonomisk hushållning?**

- Ja
- Nej
- Vet ej

**Är organisationens riktlinjer för god ekonomisk hushållning beslutade i bred politisk uppslutning, dvs. en betryggande majoritet som sannolikt består även vid ett maktskifte?**

Ja

Nej

Vet ej

**Har riktlinjerna tagits som ett eget beslut, dvs. i ett eget dokument utanför målen för god ekonomisk hushållning och budget/treårsplan?**

Ja

Nej

Vet ej

**Har era riktlinjer för god ekonomisk hushållning uppdaterats någon gång under perioden 2014-2019?**

Nej

Ja, regelmässigt i samband med en ny mandatperiod

Ja, i samband med en ny (väsentligt förändrad) bedömning av ekonomin

Ja av annan orsak

Vet ej

**Är riktlinjerna styrande i organisationens utformning av målen för god ekonomisk hushållning i budget och treårsplan?**

Ja

Delvis

Nej

Kan inte bedöma

**Har din organisation både verksamhetsmål och finansiella mål med betydelse för god ekonomisk hushållning?**

Ja

Nej

Vet ej

**Hänger målen för verksamheten och de finansiella målen ihop och stödjer varandra – dvs. kan man säga att de är förenliga?**

Ja

Ja delvis

Ja delvis men de finansiella målen dominerar

Ja delvis men verksamhetsmålen dominerar

Nej de hänger inte ihop

Vet ej

**Vilket tidsperspektiv har organisationen i sina finansiella mål?**

Upp till 3 år

4-10 år

längre än 10 år

**Vilka faktorer vägs in i era analyser när organisationens finansiella mål fastställs?***Flera svar möjliga*

- Det ekonomiska utgångsläget i den egna kommunen/regionen*
- Demografiska förändringar framöver (effekter på kostnads- och intäktsutvecklingen)*
- Kommande investeringsbehov (utifrån behov i verksamheten, infrastruktur, bostäder etc)*
- Kommande finansieringsbehov*
- Låneskulden idag och framtida utveckling*
- Soliditet*
- Skatteuttag*
- Nettokostnadsavvikelse*
- Effektiviseringspotential*
- Pensionsutbetalningar*
- Annat. Vad?*

**Är era finansiella mål tillräckliga för att upprätthålla en god ekonomisk hushållning på lång sikt d.v.s. 5-10 år?**

- Ja
- Nej
- Vet ej

**Varför är era mål inte tillräckliga för att upprätthålla en god ekonomisk hushållning på lång sikt d.v.s 5 – 10 år?***Flera svar möjliga*

- Målen är inte tillräckligt styrande
- Målen räcker inte för att vi ska klara att hålla vår soliditet på viss nivå
- Målen räcker inte för att vi ska klara att hålla låneskulden på en viss nivå
- Resultatkraven sätts i det korta perspektivet för lågt för att målen ska kunna uppnås
- Annat. Vad?  .....

**Hur har era finansiella mål ändrats mellan åren 2017 – 2019?**

- Målen har skärpts
- Målen har lättats
- Målen har inte ändrats
- Vet ej

**Ligger 2020 års budget och treårsplan (för 2020-2022) för organisationen i linje med era finansiella mål?**

- Ja
- Delvis
- Nej
- Vet ej

**Har ni åren 2017-2019 uppnått era finansiella mål?**

- Ja
- Delvis
- Nej
- Kan inte bedömma

**God ekonomisk hushållning****Vilka är orsakerna till att ni inte har uppnått de finansiella målen?***Flera svar möjliga*

- Skatteintäkterna blev lägre än beräknat*
- Statsbidragen blev lägre än beräknat*
- Kostnaderna blev högre än budgeterat*
- Beslutade åtgärder har inte genomförts*
- Vidtagna omstruktureringsåtgärder (effektiviserings/besparingsåtgärder) har inte fått tillräcklig effekt*
- Budgeterat resultat som beslutats av fullmäktige på en nivå som är lägre än de finansiella målen*
- Annat. Vad?*

**Har organisationen satt upp mål med betydelse för god ekonomisk hushållning för hela kommunkoncernen?**

- Ja
- Nej
- Vi har ingen koncern
- Vet ej

**Påverkar organisationens mål för god ekonomisk hushållning styrningen av de enskilda bolagen?***Flera svar möjliga*

- Ja, genom att bolagen omfattas av de finansiella målen och verksamhetsmålen*
- Ja, genom ägardirektiven*
- Ja, genom en aktiv ägarstyrning*
- Nej, är ofta inte tillämplig, det är andra principer som styr affärsdrivande verksamhet*
- Annat. Vad?*  .....

**Balanskravet**

Vilka av följande påståenden om balanskravet överensstämmer med förhållandena i din organisation för perioden 2014-2019?

	Ja	Nej	Kan inte bedöma
Regelverket kring balanskravet och synnerliga skäl är ändamålsenligt	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Balanskravet har medfört ett stort fokus på ekonomin	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Balanskravet har bidragit till en god ekonomisk styrning	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Balanskravet har motverkat sparande och lett till att tillgängliga medel förbrukats för att undvika att medel låses fast i det egna kapitalet	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Balanskravet har inneburit att större fokus läggs på det årliga balanskravsresultatet än på de mer långsiktiga målen för god ekonomisk hushållning	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Balanskravet ses som en miniminivå	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Balanskravsresultatet beräknas vid upprättandet av budget och plan	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Balanskravsresultatet ger en rättvisande bild av ekonomin	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

Lämna gärna dina kommentarer till ovanstående påståenden, t.ex. hur ändamålsenligheten i beräkningen av balanskravsresultatet skulle kunna förbättras

.....

.....

.....

Har din organisation under perioden 2014-2019 haft ett negativt balanskravsresultat som inte återställts inom tre år?

- Ja
- Nej
- Vet ej

**Har ni anfört synnerliga skäl för att ett negativt balanskravsresultat inte återställts inom tre år?**

- Ja
- Nej
- Vet ej

**Vilket eller vilka omständigheter har ni anfört?**

*Flera svar möjliga*

- Extraordinära händelser som inte har med den ordinarie verksamheten att göra*
- Omstrukturering av verksamheten*
- Händelser av stor ekonomisk betydelse som är kopplade till den ordinarie verksamheten*
- Kommunen/regionen anser det vara lämpligt av annat skäl orsak*
- Kommunen/regionen har en stark finansiell ställning*
- Annat. Vad?*  .....
- Kan inte bedöma*

**Vilket/vilka ekonomiska resultat är mest centrala i organisationens styrning?**

*Flera svar kan lämnas*

- Verksamhetens resultat före finansiella poster*
- Resultat efter finansiella poster före extraordinära poster*
- Årets resultat*
- Årets resultat justerat för jämförelsestörande poster*
- Balanskravsresultatet*
- Annat. Vad?*  .....
- Kan inte bedöma*

**Resultatutjämningsreserver (RUR)****Har din organisation antagit riktlinjer för RUR?**Ja Nej Vet ej **Har din organisation avsatt medel i RUR?**Ja Nej Vet ej **Om din organisation inte har avsatt medel till RUR, vilket eller vilka är de viktigaste skälen?***Flera svar möjliga**Vi har inga riktlinjer för RUR* *Vi har inte haft ekonomisk möjlighet att göra avsättningar till RUR* *Vi har tillräckligt höga resultatmål för att ha en god marginal ändå* *RUR bidrar inte till att uppfylla god ekonomisk hushållning* *RUR riskerar att bidra till en sämre budgetdisciplin* *Regelverket kring RUR är otydligt och svårt att tillämpa* *Vi vill inte låsa in medel som bara kan användas för konjunkturutjämning* *Vi använder hellre andra möjligheter till avsättningar i eget kapital än RUR* *Annat skäl*  .....

**Har ni i er organisation använt medel från RUR?**Ja Nej Vet ej **Vilken var den huvudsakliga orsaken till att ni använde medel från RUR?**Lägre skatteunderlagstillväxt till följd av den  
konjunkturella utvecklingen Skatteunderlagstillväxten blev lägre än beräknat Statsbidrag eller annan intäkt blev lägre än  
beräknat Kostnaderna blev högre än beräknat Annat. Vad?  .....**När har avsättningen av medel till eller användning av medel från RUR bestämts?**I samband med budgetbeslut I samband med årsbokslut Både i budgetbeslut och i samband  
med årsbokslut Vet ej/ej aktuellt **Använder ni er av andra typer av reserveringar i årsbokslutet, där syftet är att täcka kommande kostnader?**Ja Nej Vet ej

**För vilka ändamål använder ni er av andra typer av reserveringar?**

- Sociala investeringsfonder
- Pensionsmedelsfonder
- Kompetensutvecklingsfonder
- Annat. Vad?  .....

**Har RUR förbättrat den långsiktiga ekonomiska styrningen i din organisation?**

- Ja
- Ja, delvis
- Nej

**Kommentera gärna**

.....

.....

.....

**Borde avsättning till RUR eller någon form av liknande reservering vara obligatoriskt?**

- Ja
- Nej
- Vet ej/kan inte bedöma

**Kommentera gärna**

.....

.....

.....

**Medelsförvaltning****Har organisationen beslutat om riktlinjer för medelsförvaltning?**

- Ja
- Nej
- Vet ej

**Lägger riktlinjerna för medelsförvaltning mest betoning på god avkastning eller på betryggande säkerhet?**

- Mest betoning på god avkastning
- Mest betoning på betryggande säkerhet
- Båda lika mycket
- Kan inte bedöma

**Har det under perioden 2014-2019 inträffat händelser i organisationen där man i efterhand har insett att risktagandet inom ramen för medelsförvaltningen varit för stort?**

- Ja
- Nej
- Kan inte bedöma

**Kommentera gärna**

.....

.....

.....

**På vilket eller vilka sätt säkerställer ni kompetensen och de personella resurserna för medelsförvaltning i er organisation?**

*Flera svar möjliga*

- |  |                          |
|--|--------------------------|
| <i>Egen resurs</i>   | <input type="checkbox"/> |
| <i>Delad resurs inom koncernen</i>                           | <input type="checkbox"/> |
| <i>Delad resurs mellan två/flera kommuner eller regioner</i> | <input type="checkbox"/> |
| <i>Stöd från Kommuninvest</i>                                | <input type="checkbox"/> |
| <i>Stöd från annan affärsbank/kreditinstitut</i>             | <input type="checkbox"/> |
| <i>Extern konsult hjälp</i>                                  | <input type="checkbox"/> |
| <i>Vet ej</i>  | <input type="checkbox"/> |

**Om organisationen handlar med finansiella instrument, har det under perioden 2014-2019 hänt att pantsättningsförbudet gjort att ni avstått från någon placering av medel eller handel med finansiella instrument?**

- |        |                          |
|--------|--------------------------|
| Ja     | <input type="checkbox"/> |
| Nej    | <input type="checkbox"/> |
| Vet ej | <input type="checkbox"/> |

#### **Vägledning och stöd**

**Skulle efterlevnad och tillämpning av regelverket om ekonomisk förvaltning i kommunallagen kunna underlättas av mer vägledning och stöd till kommuner och regioner i ekonomistyrningen?**

- |        |                          |
|--------|--------------------------|
| Ja     | <input type="checkbox"/> |
| Nej    | <input type="checkbox"/> |
| Vet ej | <input type="checkbox"/> |

**Inom vilka områden anser du att det behövs mer vägledning och stöd?***Flera svar möjliga*

- Balanskravet, balanskravsresultatet och synnerliga skäl*
- Riktlinjer för god ekonomisk hushållning utifrån ett långsiktigt perspektiv*
- Finansiella mål och målnivåer för tex resultat, skuldsättning och soliditet*
- Verksamhetsmål för god ekonomisk hushållning samt metoder för att koppla samman dessa med de finansiella målen*
- Resultatutjämningsreserver*
- Medelsförvaltning*
- Tillämpning av lagen om kommunal bokföring och redovisning i den ekonomiska styrningen*
- Frågor kring ekonomi i koncernen tex ägarstyrning av kommunala företag utifrån god ekonomisk hushållning*
- Frågor kring budget eller strategier, affärsmässiga upplägg och styrmodeller för ekonomistyrningen*
- Annat*  .....

**Hur anser du att vägledning och stöd bör ges?**

- Genom vägledning och stöd som är utformad för alla kommuner och regioner
- Genom vägledning och stöd som vänder sig till exempelvis en viss kommungrupp eller kommuner med viss befolkningsstorlek
- Genom individuellt utformad vägledning och stöd efter förfrågan från enskilda kommuner och regioner
- Annat. Vad?  .....

**Vem/vilka anser du skulle kunna ge mer vägledning och stöd än idag?***Flera svar möjliga*

- |   |                          |       |
|---|--------------------------|-------|
| Sveriges Kommuner och Regioner                                  | <input type="checkbox"/> |       |
| Rådet för kommunal redovisning                                  | <input type="checkbox"/> |       |
| Föreningar med fokus på kommunal ekonomi<br>(t ex KEF och RKA.) | <input type="checkbox"/> |       |
| Statlig myndighet   | <input type="checkbox"/> |       |
| Annan aktör. Vem?   | <input type="checkbox"/> | ..... |

**Finns det behov av föreskrifter (som är tvingande) från en statlig myndighet för kommunernas och regionernas ekonomistyrning?**

- Ja
- Nej
- Vet ej

**Inom vilket/vilka områden finns det behov av föreskrifter som är tvingande?**

.....

.....

.....

**Övriga kommentarer till frågorna i enkäten**

.....

.....

.....

**Tack för din värdefulla medverkan!**



## Underbilaga till bilaga 3

### Enkät svar

I underbilagan redovisas svaren i den enkätundersökningen utredningen har låtit genomföra. Enkätsvaren redovisas endast på en övergripande nivå, exempelvis sker ingen fördelning av svaren för kommuner respektive regioner. I den tekniska rapporten (bilaga 3) återfinns en metodbeskrivning.

**Tabell 1** Om organisationens löpande uppföljning eller delårsrapport visar på prognosticerade, negativa budgetavvikelser för en eller flera nämnder, vad händer i huvudsak?

	Antal	Procent
Åtgärder vidtas utan dröjsmål	102	43%
En åtgärdsplan ska tas fram för politiskt godkännande	184	78%
Informationen noteras	75	32%
Ingenting	6	3%
Vet ej	1	0%
Kommentar	33	14%
<b>Total</b>	<b>236</b>	<b>170%</b>

*Anm.* Fler än ett svarsalternativ är tillåtet vilket leder till att svarsandelen summerar till över 100%.

**Tabell 2** Är de åtgärder som vidtas i din kommun/region för att komma till rätta med negativa budgetavvikelser vanligtvis tillräckliga för att återställa avvikelserna?

	Antal	Procent
Ja innan året är slut	34	15%
Ja inom 1–2 år	125	53%
Nej	68	29%
Vet ej	7	3%
<b>Total</b>	<b>234</b>	<b>100%</b>

**Tabell 3** Har din organisation under de senaste fem åren anlitat någon extern aktör för bedömning av det ekonomiska läget som underlag inför beslut om finansiella mål eller riktlinjer?

	Antal	Procent
Ja, och det har påverkat besluten	38	16%
Ja, men det har inte påverkat besluten	40	17%
Nej	140	60%
Vet ej	15	6%
<b>Total</b>	<b>233</b>	<b>100%</b>

**Tabell 4** Har din organisation en budgetprocess som bygger på en genomgripande analys av både verksamhetsmässiga och finansiella förutsättningar?

	Antal	Procent
Ja	172	74%
Nej	58	25%
Vet ej	3	1%
<b>Total</b>	<b>233</b>	<b>100%</b>

**Tabell 5** Har din organisation en budgetprocess som bygger på en genomgripande analys av både verksamhetsmässiga och finansiella förutsättningar?

	Antal	Procent
Ja. Vilka poster?	85	37%
Nej	138	60%
Vet ej	8	3%
<b>Total</b>	<b>231</b>	<b>100%</b>

**Tabell 6** Får nämnder eller verksamheter (ej affärsdrivande) i din organisation "ta med sig" över- och underskott mellan åren?

	Antal	Procent
Ja	55	24%
Nej	178	76%
Vet ej	0	0%
<b>Total</b>	<b>233</b>	<b>100%</b>

**Tabell 7** (Om Ja på föregående fråga) Vilken effekt har medflyttning av över- och underskott mellan år fått på organisationens ekonomiska resultat?

	Antal	Procent
En klart positiv effekt	17	31%
Ingen eller en obetydlig effekt	29	53%
En klart negativ effekt	0	0%
Kan inte bedöma	9	16%
<b>Total</b>	<b>55</b>	<b>100%</b>

**Tabell 8** Finns det i din organisation en förståelse för innebörden i god ekonomisk hushållning?

	Antal	Procent
Ja en mycket god förståelse	28	12%
Ja en ganska god förståelse	158	68%
Nej förståelsen är inte så god	38	16%
Kan inte bedöma	9	4%
<b>Total</b>	<b>233</b>	<b>100%</b>

**Tabell 9** Har organisationen politiskt beslutade riktlinjer för god ekonomisk hushållning?

	Antal	Procent
Ja	199	85%
Nej	32	14%
Vet ej	2	1%
<b>Total</b>	<b>233</b>	<b>100%</b>

**Tabell 10** Innehåller riktlinjerna för en god ekonomisk hushållning en bedömning av vilka faktorer i organisationen som anses bidra till en god ekonomisk hushållning?

	Antal	Procent
Ja	151	76%
Nej	40	20%
Vet ej	8	4%
<b>Total</b>	<b>199</b>	<b>100%</b>

**Tabell 11** Är organisationens riktlinjer för god ekonomisk hushållning beslutade i bred politisk uppslutning, dvs. en betryggande majoritet som sannolikt består även vid ett maktskifte?

	Antal	Procent
Ja	168	85%
Nej	10	5%
Vet ej	20	10%
<b>Total</b>	<b>198</b>	<b>100%</b>

**Tabell 12** Har riktlinjerna tagits som ett eget beslut, dvs. i ett eget dokument utanför målen för god ekonomisk hushållning och budget/treårsplan?

	Antal	Procent
Ja	124	62%
Nej	71	36%
Vet ej	4	2%
<b>Total</b>	<b>199</b>	<b>100%</b>

**Tabell 13** Har era riktlinjer för god ekonomisk hushållning uppdaterats någon gång under perioden 2014–2019?

	Antal	Procent
Nej	47	24%
Ja, regelmässigt i samband med en ny mandatperiod	30	15%
Ja, i samband med en ny (väsentligt förändrad) bedömning av ekonomin	44	22%
Ja av annan orsak	71	36%
Vet ej	7	4%
<b>Total</b>	<b>199</b>	<b>100%</b>

**Tabell 14** Är riktlinjerna styrande i organisationens utformning av målen för god ekonomisk hushållning i budget och treårsplan?

	Antal	Procent
Ja	111	56%
Delvis	71	36%
Nej	7	4%
Kan inte bedöma	10	5%
<b>Total</b>	<b>199</b>	<b>100%</b>

**Tabell 15** Har din organisation både verksamhetsmål och finansiella mål med betydelse för god ekonomisk hushållning?

	Antal	Procent
Ja	204	88%
Nej	27	12%
Vet ej	0	0%
<b>Total</b>	<b>231</b>	<b>100%</b>

**Tabell 16** Hänger målen för verksamheten och de finansiella målen ihop och stödjer varandra – dvs. kan man säga att de är förenliga?

	Antal	Procent
Ja	25	12%
Ja delvis	83	41%
Ja delvis men de finansiella målen dominerar	43	21%
Ja delvis men verksamhetsmålen dominerar	25	12%
Nej de hänger inte ihop.	26	13%
Vet ej	1	0%
<b>Total</b>	<b>203</b>	<b>100%</b>

**Tabell 17** Vilket tidsperspektiv har organisationen i sina finansiella mål?

	Antal	Procent
Upp till 3 år	129	56%
4–10 år	96	42%
längre än 10 år	6	3%
<b>Total</b>	<b>231</b>	<b>100%</b>

**Tabell 18 Vilka faktorer vägs in i era analyser när organisationens finansiella mål fastställs?**

	Antal	Procent
Det ekonomiska utgångsläget i den egna kommunen/regionen	210	91%
Demografiska förändringar framöver (effekter på kostnads- och intäktsutvecklingen)	147	64%
Kommande investeringsbehov (utifrån behov i verksamheten, infrastruktur, bostäder etc.)	194	84%
Kommande finansieringsbehov	133	58%
Låneskulden i dag och framtida utveckling	141	61%
Soliditet	148	64%
Skatteuttag	102	44%
Nettokostnadsavvikelse	75	33%
Effektiviseringspotential	62	27%
Pensionsutbetalningar	67	29%
Annat. Vad?	20	9%
<b>Total</b>	<b>230</b>	<b>565%</b>

Anm. Fler än ett svarsalternativ är tillåtet vilket leder till att svarsandelen summerar till över 100%.

**Tabell 19 Är era finansiella mål tillräckliga för att upprätthålla en god ekonomisk hushållning på lång sikt dvs. 5–10 år?**

	Antal	Procent
Ja	134	58%
Nej	61	26%
Vet ej	36	16%
<b>Total</b>	<b>231</b>	<b>100%</b>

**Tabell 20 Varför är era mål inte tillräckliga för att upprätthålla en god ekonomisk hushållning på lång sikt dvs. 5–10 år?**

	Antal	Procent
Målen är inte tillräckligt styrande	25	41%
Målen räcker inte för att vi ska klara att hålla vår soliditet på viss nivå	14	23%
Målen räcker inte för att vi ska klara att hålla låneskulden på en viss nivå	17	28%
Resultatkraven sätts i det korta perspektivet för lågt för att målen ska kunna uppnås	42	69%
Annat. Vad?	11	18%
<b>Total</b>	<b>61</b>	<b>179%</b>

Anm. Fler än ett svarsalternativ är tillåtet vilket leder till att svarsandelen summerar till över 100%.

**Tabell 21 Hur har era finansiella mål ändrats mellan åren 2017–2019?**

	Antal	Procent
Målen har skärpts	67	29%
Målen har lättats	44	19%
Målen har inte ändrats	107	47%
Vet ej	12	5%
<b>Total</b>	<b>230</b>	<b>100%</b>

**Tabell 22 Ligger 2020 års budget och treårsplan (för 2020–2022) för organisationen i linje med era finansiella mål?**

	Antal	Procent
Ja	127	55%
Delvis	72	31%
Nej	32	14%
Vet ej	0	0%
<b>Total</b>	<b>231</b>	<b>100%</b>

**Tabell 23 Har ni åren 2017–2019 uppnått era finansiella mål?**

	Antal	Procent
Ja	90	39%
Delvis	116	50%
Nej	23	10%
Kan inte bedöma	1	0%
<b>Total</b>	<b>230</b>	<b>100%</b>

**Tabell 24** Vilka är orsakerna till att ni inte har uppnått de finansiella målen?

	Antal	Procent
Skatteintäkterna blev lägre än beräknat	23	17%
Statsbidragen blev lägre än beräknat	11	8%
Kostnaderna blev högre än budgeterat	103	75%
Beslutade åtgärder har inte genomförts	32	23%
Vidtagna omstruktureringsåtgärder (effektiviserings/besparingsåtgärder) har inte fått tillräcklig effekt	54	39%
Budgeterat resultat som beslutats av fullmäktige på en nivå som är lägre än de finansiella målen	36	26%
Annat. Vad?	29	21%
<b>Total</b>	<b>137</b>	<b>210%</b>

Anm. Fler än ett svarsalternativ är tillåtet vilket leder till att svarsandelen summerar till över 100%.

**Tabell 25** Har organisationen satt upp mål med betydelse för god ekonomisk hushållning för hela kommunkoncernen?

	Antal	Procent
Ja	71	31%
Nej	146	63%
Vi har ingen koncern	14	6%
Vet ej	0	0%
<b>Total</b>	<b>231</b>	<b>100%</b>

**Tabell 26** Har organisationen satt upp mål med betydelse för god ekonomisk hushållning för hela kommunkoncernen?

	Antal	Procent
Ja	71	31%
Nej	146	63%
Vi har ingen koncern	14	6%
Vet ej	0	0%
<b>Total</b>	<b>231</b>	<b>100%</b>

**Tabell 27 Påverkar organisationens mål för god ekonomisk hushållning styrningen av de enskilda bolagen?**

	Antal	Procent
Ja, genom att bolagen omfattas av de finansiella målen och verksamhetsmålen	26	37%
Ja, genom ägardirektiven	46	66%
Ja, genom en aktiv ägarstyrning	22	31%
Nej, är ofta inte tillämplig, det är andra principer som styr affärsdrivande verksamhet	15	21%
Annat. Vad?	9	13%
<b>Total</b>	<b>70</b>	<b>169%</b>

*Anm.* Fler än ett svarsalternativ är tillåtet vilket leder till att svarsandelen summerar till över 100%.

**Tabell 28 Vilka av följande påståenden om balanskravet överensstämmer med förhållandena i din organisation för perioden 2014–2019?**

	Ja	Nej	Kan inte bedöma	Total	Antal svarande
Regelverket kring balanskravet och synnerliga skäl är ändamålsenligt	61%	15%	24%	100%	228
Balanskravet har medfört ett stort fokus på ekonomin	52%	36%	12%	100%	228
Balanskravet har bidragit till en god ekonomisk styrning	53%	30%	18%	100%	228
Balanskravet har motverkat sparande och lett till att tillgängliga medel förbrukats för att undvika att medel låses fast i det egna kapitalet	7%	72%	21%	100%	227
Balanskravet har inneburit att större fokus läggs på det årliga balanskravsresultatet än på de mer långsiktiga målen för god ekonomisk hushållning	32%	53%	16%	100%	228
Balanskravet ses som en miniminivå	64%	22%	14%	100%	228
Balanskravsresultatet beräknas vid upp- rättandet av budget och plan	61%	32%	7%	100%	228
Balanskravsresultatet ger en rättvisande bild av ekonomin	48%	34%	18%	100%	228

**Tabell 29** Har din organisation under perioden 2014–2019 haft ett negativt balanskravsresultat som inte återställts inom tre år?

	Antal	Procent
Ja	21	9%
Nej	203	89%
Vet ej	4	2%
<b>Total</b>	<b>228</b>	<b>100%</b>

**Tabell 30** (Om ja på föregående fråga) Har ni anfört synnerliga skäl för att ett negativt balanskravsresultat inte återställts inom tre år?

	Antal	Procent
Ja	17	81%
Nej	4	19%
Vet ej	0	0%
<b>Total</b>	<b>21</b>	<b>100%</b>

**Tabell 31** (Om ja på föregående fråga) Vilket eller vilka omständigheter har ni anfört?

	Antal	Procent
Extraordinära händelser som inte har med den ordinarie verksamheten att göra	9	53%
Omstrukturering av verksamheten	3	18%
Händelser av stor ekonomisk betydelse som är kopplade till den ordinarie verksamheten	2	12%
Kommunen/regionen anser det vara lämpligt av annat skäl orsak	2	12%
Kommunen/regionen har en stark finansiell ställning	4	24%
Annat. Vad?	5	29%
Kan inte bedöma	0	0%
<b>Total</b>	<b>17</b>	<b>147%</b>

Anm. Fler än ett svarsalternativ är tillåtet vilket leder till att svarsandelen summerar till över 100%.

**Tabell 32 Vilket/vilka ekonomiska resultat är mest centrala i organisationens styrning?**

	Antal	Procent
Verksamhetens resultat före finansiella poster	80	35%
Resultat efter finansiella poster före extraordinära poster	28	12%
Årets resultat	150	66%
Årets resultat justerat för jämförelsestörande poster	56	25%
Balanskravsresultatet	86	38%
Annat. Vad?	14	6%
Kan inte bedöma	4	2%
<b>Total</b>	<b>227</b>	<b>184%</b>

Anm. Fler än ett svarsalternativ är tillåtet vilket leder till att svarsandelen summerar till över 100%.

**Tabell 33 Har din organisation antagit riktlinjer för RUR?**

	Antal	Procent
Ja	148	65%
Nej	77	34%
Vet ej	2	1%
<b>Total</b>	<b>227</b>	<b>100%</b>

**Tabell 34 Har din organisation avsatt medel i RUR?**

	Antal	Procent
Ja	126	56%
Nej	97	43%
Vet ej	2	1%
<b>Total</b>	<b>225</b>	<b>100%</b>

**Tabell 35** (Om nej på föregående fråga) Om din organisation inte har avsatt medel till RUR, vilket eller vilka är de viktigaste skälen?

	Antal	Procent
Vi har inga riktlinjer för RUR	40	42%
Vi har inte haft ekonomisk möjlighet att göra avsättningar till RUR	29	31%
Vi har tillräckligt höga resultatmål för att ha en god marginal ändå	24	25%
RUR bidrar inte till att uppfylla god ekonomisk hushållning	23	24%
RUR riskerar att bidra till en sämre budgetdisciplin	27	28%
Regelverket kring RUR är otydligt och svårt att tillämpa	22	23%
Vi vill inte låsa in medel som bara kan användas för konjunkturutjämning	20	21%
Vi använder hellre andra möjligheter till avsättningar i eget kapital än RUR	20	21%
Annat skäl	9	9%
<b>Total</b>	<b>95</b>	<b>225%</b>

Anm. Fler än ett svarsalternativ är tillåtet vilket leder till att svarsandelen summerar till över 100 %.

**Tabell 36** Har ni i er organisation använt medel från RUR?

	Antal	Procent
Ja	28	12%
Nej	195	86%
Vet ej	3	1%
<b>Total</b>	<b>226</b>	<b>100%</b>

**Tabell 37** Vilken var den huvudsakliga orsaken till att ni använde medel från RUR?

	Antal	Procent
Lägre skatteunderlagstillväxt till följd av den konjunkturrella utvecklingen	3	11%
Skatteunderlagstillväxten blev lägre än beräknat	2	7%
Statsbidrag eller annan intäkt blev lägre än beräknat	2	7%
Kostnaderna blev högre än beräknat	17	61%
Annat. Vad?	4	14%
<b>Total</b>	<b>28</b>	<b>100%</b>

**Tabell 38** När har avsättningen av medel till eller användning av medel från RUR bestämts?

	Antal	Procent
I samband med budgetbeslut	8	4%
I samband med årsbokslut	100	44%
Både i budgetbeslut och i samband med årsbokslut	19	8%
Vet ej/ej aktuellt	98	44%
<b>Total</b>	<b>225</b>	<b>100%</b>

**Tabell 39** Använder ni er av andra typer av reserveringar i årsbokslutet, där syftet är att täcka kommande kostnader?

	Antal	Procent
Ja	54	24%
Nej	170	75%
Vet ej	2	1%
<b>Total</b>	<b>226</b>	<b>100%</b>

**Tabell 40** För vilka ändamål använder ni er av andra typer av reserveringar?

	Antal	Procent
Sociala investeringsfonder	8	15%
Pensionsmedelsfonder	11	20%
Kompetensutvecklingsfonder	1	2%
Annat. Vad?	34	63%
<b>Total</b>	<b>54</b>	<b>100%</b>

**Tabell 41** Har RUR förbättrat den långsiktiga ekonomiska styrningen i din organisation?

	Antal	Procent
Ja	5	2%
Ja, delvis	40	18%
Nej	173	79%
<b>Total</b>	<b>218</b>	<b>100%</b>

**Tabell 42** Borde avsättning till RUR eller någon form av liknande reservering vara obligatoriskt?

	Antal	Procent
Ja	26	12%
Nej	127	56%
Vet ej/kan inte bedöma	73	32%
<b>Total</b>	<b>226</b>	<b>100%</b>

**Tabell 43** Har organisationen beslutat om riktlinjer för medelsförvaltning?

	Antal	Procent
Ja	188	83%
Nej	31	14%
Vet ej	7	3%
<b>Total</b>	<b>226</b>	<b>100%</b>

**Tabell 44** Läger riktlinjerna för medelsförvaltning mest betoning på god avkastning eller på betryggande säkerhet?

	Antal	Procent
Mest betoning på god avkastning	3	2%
Mest betoning på betryggande säkerhet	127	68%
Båda lika mycket	45	24%
Kan inte bedöma	12	6%
<b>Total</b>	<b>187</b>	<b>100%</b>

**Tabell 45** Har det under perioden 2014–2019 inträffat händelser i organisationen där man i efterhand har insett att risktagandet inom ramen för medelsförvaltningen varit för stort?

	Antal	Procent
Ja	3	1%
Nej	204	90%
Kan inte bedöma	19	8%
<b>Total</b>	<b>226</b>	<b>100%</b>

**Tabell 46** På vilket eller vilka sätt säkerställer ni kompetensen och de personella resurserna för medelsförvaltning i er organisation?

	Antal	Procent
Egen resurs	146	65%
Delad resurs inom koncernen	30	13%
Delad resurs mellan två/flera kommuner eller regioner	9	4%
Stöd från Kommuninvest	108	48%
Stöd från annan affärsbank/kreditinstitut	63	28%
Extern konsulthjälp	75	33%
Vet ej	12	5%
<b>Total</b>	<b>225</b>	<b>197%</b>

Anm. Fler än ett svarsalternativ är tillåtet vilket leder till att svarsandelen summerar till över 100%.

**Tabell 47** Om organisationen handlar med finansiella instrument, har det under perioden 2014–2019 hänt att pantsättningsförbudet gjort att ni avstått från någon placering av medel eller handel med finansiella instrument?

	Antal	Procent
Ja	1	0%
Nej	157	73%
Vet ej	57	27%
<b>Total</b>	<b>215</b>	<b>100%</b>

**Tabell 48** Skulle efterlevnad och tillämpning av regelverket om ekonomisk förvaltning i kommunallagen kunna underlättas av mer vägledning och stöd till kommuner och regioner i ekonomistyrningen?

	Antal	Procent
Ja	123	54%
Nej	35	15%
Vet ej	68	30%
<b>Total</b>	<b>226</b>	<b>100%</b>

**Tabell 49** Inom vilka områden anser du att det behövs mer vägledning och stöd?

	Antal	Procent
Balanskravet, balanskravsresultatet och synnerliga skäl	36	29%
Riktlinjer för god ekonomisk hushållning utifrån ett långsiktigt perspektiv	101	82%
Finansiella mål och målnivåer för tex resultat, skuldsättning och soliditet	83	67%
Verksamhetsmål för god ekonomisk hushållning samt metoder för att koppla samman dessa med de finansiella målen	91	74%
Resultatutjämningsreserver	33	27%
Medelsförvaltning	36	29%
Tillämpning av lagen om kommunal bokföring och redovisning i den ekonomiska styrningen	31	25%
Frågor kring ekonomi i koncernen tex ägarstyrning av kommunala företag utifrån god ekonomisk hushållning	80	65%
Frågor kring budget eller strategier, affärsmässiga upplägg och styrmodeller för ekonomistyrningen	48	39%
Annat	3	2%
<b>Total</b>	<b>123</b>	<b>441%</b>

Anm. Fler än ett svarsalternativ är tillåtet vilket leder till att svarsandelen summerar till över 100%.

**Tabell 50** Hur anser du att vägledning och stöd bör ges?

	Antal	Procent
Genom vägledning och stöd som är utformad för alla kommuner och regioner	78	36%
Genom vägledning och stöd som vänder sig till exempelvis en viss kommungrupp eller kommuner med viss befolkningsstorlek	93	43%
Genom individuellt utformad vägledning och stöd efter förfrågan från enskilda kommuner och regioner	36	17%
Annat. Vad?	7	3%
<b>Total</b>	<b>214</b>	<b>100%</b>

**Tabell 51** Vem/vilka anser du skulle kunna ge mer vägledning och stöd än i dag?

	Antal	Procent
Sveriges Kommuner och Regioner	202	94%
Rådet för kommunal redovisning	93	43%
Föreningar med fokus på kommunal ekonomi (t.ex. KEF och RKA)	74	34%
Statlig myndighet	29	13%
Annan aktör. Vem?	10	5%
<b>Total</b>	<b>216</b>	<b>189%</b>

Anm. Fler än ett svarsalternativ är tillåtet vilket leder till att svarsandelen summerar till över 100%.

**Tabell 52** Finns det behov av föreskrifter (som är tvingande) från en statlig myndighet för kommunernas och regionernas ekonomistyrning?

	Antal	Procent
Ja	30	13%
Nej	125	56%
Vet ej	69	31%
<b>Total</b>	<b>224</b>	<b>100%</b>



## EFFEKTIV EKONOMISTYRNING

EN INTERVJUSTUDIE MED KOMMUNER OCH REGIONER



## INNEHÅLL

1. INLEDNING.....	3
1.1 Metod.....	3
1.2 Presentation av resultaten.....	3
2. RESULTAT.....	4
2.1 Inledande frågor.....	4
2.2 God ekonomisk hushållning som begrepp.....	6
2.3 Styrning mot god ekonomisk hushållning.....	7
2.4 God ekonomisk hushållning – genomslag i mål och budget.....	9
2.5 Balanskravet.....	10
2.6 Resultatutjämningsreserven.....	11
2.7 Uppföljning.....	11
2.8 Kunskap och stöd.....	12
2.9 Revision.....	13
2.10Ekonomi och politik.....	14
2.11Det politiska spelet.....	15
3. SAMMANFATTANDE KOMMENTAR.....	15
3.1 Regelverkets betydelse överskuggas av andra FAKTORER.....	15
3.2 Självstyret är fortsatt prioriterat.....	16
3.3 Tjänstemannaorganisationen utgör en ofrånkomlig sårbarhet.....	16
3.4 Politisk färg har begränsad betydelse.....	17
3.5 Ett mer splittrat politiskt landskap sätter press på styrningen.....	17

# 1. INLEDNING

Sweco har anlåtats av Utredningen om en effektiv ekonomistyrning i kommuner och regioner (dir 2020:88) för att genomföra en intervjustudie. Uppdraget innebar att genomföra en intervjuundersökning med kommunal-/regionråd i ett urval av kommuner och regioner. Intervjustudien ska ge utredningen underlag för att tillgodogöra sig erfarenheter och synpunkter från det politiska perspektivet, vilket bidrar till att bedöma förutsättningarna för en effektiv ekonomistyrning i kommuner och regioner.

Swecos leverans i uppdraget utgörs dels av denna rapport, dels av en datafil med avidentifierade svar från intervjuerna.

## 1.1 METOD

Urvalet av respondenter har gjorts av utredningen. Sweco har därefter kontaktat intervjupersoner och bokat intervjuer. Intervjustudien har omfattat fem regioner och femton kommuner i olika delar av landet.

Intervjuerna har genomförts med en semi-strukturerad intervjumetod. Det innebär att Sweco har utgått från en intervjuguide som utarbetats tillsammans med utredningen, men att respondenterna också haft möjlighet att utveckla sina svar. Sweco har därmed också haft möjlighet att i viss utsträckning ställa följdfrågor och att fördjupa sig i ämnen som framstått som särskilt relevanta för just den kommunen eller regionen. Möjligheterna att fördjupa sig i varje svar har dock varit begränsade av den tid som stått till förfogande för varje intervju. Därför har vissa frågor fördjupade svar, medan andra har besvarats i korthet.

## 1.2 PRESENTATION AV RESULTATEN

Efter detta inledande avsnitt följer resultatet av intervjustudien. Resultaten presenteras utifrån de frågor som ställts i intervjuerna. Sweco redogör för hur respondenterna har svarat på respektive fråga, om det går att se några mönster i hur respondenterna svarat samt om det finns svar som avviker. Rapporten avslutas med en sammanfattande kommentar.

## 2. RESULTAT

### 2.1 INLEDANDE FRÅGOR

#### Vilken roll har du som politiker i ekonomistyrningen av din kommun/region?

- Det finns stor samstämmighet i svaren.
- Respondenterna har svarat att de har det övergripande politiska ansvaret för kommunens eller regionens ekonomi och att de därför har en stor och viktig roll i ekonomistyrningen.

#### Vilket utrymme uppfattar du generellt att regelverket lämnar åt lokala politiska prioriteringar kopplat till ekonomin? Är balansen mellan lagreglering/statlig styrning och självstyrelsen när det gäller ekonomin rimlig?

- Det finns en variation i hur respondenterna har svarat.
- Merparten tycker att regelverket i sig lämnar utrymme åt politiska prioriteringar, men många anser att andra faktorer i praktiken gör regelverket svårt att följa.
- Flera respondenter, framförallt mindre kommuner, uppger att det är budgetutrymmet snarare än regelverket som sätter gränser för politiska prioriteringar.
- Flera respondenter har även uppgett att annan nationell lagstiftning, exempelvis socialtjänstlagen, har en mycket större betydelse för det politiska handlingsutrymmet i ekonomistyrningen.
- Flera respondenter uppger också att statsbidrag och utjämningssystemet kraftigt hämmar förutsättningarna att planera den kommunala och regionala ekonomin, varför regelverket för ekonomisk förvaltning förlorar kraft.
- Några respondenter uppger också att regelverket är för strängt med avseende på hur RUR får användas samt tidsfrister för att återställa underskott. Det försvagar möjligheterna för långsiktig planering och investering.

#### Hur vill du beskriva den ekonomiska situationen i din kommun/region?

- Respondenterna beskriver den ekonomiska situationen i sina respektive kommuner eller regioner på olika sätt.
- Ett fåtal beskriver ekonomin som god och stabil.
- Flera respondenter beskriver att de befinner sig i en förändringsprocess, där de har gått från en dålig ekonomi till en ekonomi mer i balans.
- Några respondenter menar att ekonomin ser bra ut på ytan, men att utgifterna på lång sikt överstiger intäkterna. De ser därför att åtgärder kommer att behöva vidtas för att klara ekonomin över tid.

#### Vilka är de viktigaste skälen till den ekonomiska situationen?

- De vanligaste skälen som uppges till att ekonomin varit eller är svag är
  - Förändrad demografi, en åldrande befolkning.
  - Höjda krav från invånarna som är svåra att möta.

- Eftersätta investeringar.
- En pensionsskuld som inte hanterats.
- En i allmänhet dåligt skött ekonomi.
- De vanligaste skälen till att ekonomin är stark eller återhämtad är
  - Stärkt uppföljning.
  - Effektiviseringar, besparingar och rationaliseringar.
  - Höjd skatt.
  - Att styrningen blivit mer långsiktig.
- Flera respondenter nämner även att ekonomin för närvarande är "dopad" av statsbidrag kopplade till hanteringen av coronapandemin.

#### **Vilka tror du är framgångsfaktorerna för en god ekonomi?**

- Några framgångsfaktorer är återkommande hos ett stort antal respondenter. Dessa är
  - Att ha ett holistiskt perspektiv i ekonomistyrningen. Det innebär att man ser ekonomin som en helhet, och att det finns transparens i hur olika delar av verksamheten påverkar varandra.
  - Förutsebarhet. Här syftar respondenterna i regel på statsbidrag och utjämnings-systemet, som många anser skapar ryckighet och kortsiktighet i ekonomin.
  - Långsiktighet i styrningen, att göra de investeringar som krävs och inte stjälpa över kostnader på kommande generationer.
  - Att genom styrning och uppföljning säkerställa effektivitet i verksamheten.
  - Omställningsförmåga.
- Ett gemensamt tema i svaren är att sunt förnuft och ansvarstagande är nyckeln till en god ekonomi. Det innefattar flera olika saker, däribland att hitta en ekonomisk långsiktig riktning som man kan vara överens om politiskt. Det innebär också att ta ansvar bortom sin egen mandatperiod och prioritera långsiktighet före valvinst.

#### **På vilket sätt hade förutsättningarna för att styra mot en god ekonomi påverkats om regelverket/kraven varit högre?**

- Ingen respondent uppger att förutsättningarna för att styra mot en god ekonomi hade stärkts av ett strängare regelverk.
- Några respondenter motsätter sig direkt ett sådant förslag, särskilt mindre kommuner som redan idag har svårt att leva upp till lagkraven.
- Några respondenter menar att dagens krav är tandlösa i den mening att de inte följer med sanktioner, varför en skärpning av kraven inte hade gett någon effekt.
- Några respondenter menar att innehållet i kraven i sig är bra, men att skärpta krav kan riskera att lyfta ansvar från kommunerna och därmed försvaga den lokala demokratin, självstyret och lokala politikernas förmåga att själva tillämpa en god ekonomistyrning.

**På vilket sätt hade förutsättningarna för att styra mot en god ekonomi påverkats om det funnits nationell vägledning som stöd, t ex för att genomföra svåra beslut om nedläggningar eller liknande?**

- Den absoluta merparten av respondenterna anser att det stöd som finns idag är tillräckligt.
- Undantaget är små kommuner med små resurser, där den egna kompetensen i vissa fall inte räcker till. De efterfrågar stöd i form av bland annat juridisk kompetens och stöd för att förstå ekonomin (exempelvis nyckeltal och jämförelser).
- Framförallt stödet som SKR erbjuder är uppskattat.
- Flera respondenter anser också att det i första hand är tjänstemännens uppgift att kunna detaljer om regelverket. Själva besluten kommer alltid att kräva politiskt mod, och underlättas inte av kunskapsstöd.

## **2.2 GOD EKONOMISK HUSHÅLLNING SOM BEGREPP**

**Hur använder ni kommunallagens begrepp God ekonomisk hushållning i era diskussioner om ekonomin?**

- Samtliga respondenter uppger att God ekonomisk hushållning är ett levande begrepp i deras diskussioner, om än i olika utsträckning.
- Av intervjuerna framgår att det är vanligt att göra egna lokala tolkningar av begreppets innebörd. Bland annat har respondenterna uppgett att God ekonomisk hushållning innebär
  - Att varje skattekrona ska användas på bästa sätt.
  - Att göra ett överskott.
  - Att ha ett nollresultat över tre år.
  - Att balansera investeringar mot avskrivningar.
  - Att budgetera med faktiska intäkter.
  - Att ha ett långsiktigt perspektiv i ekonomistyrningen.

**Vilket tidsperspektiv tycker du man bör ha när man definierar god ekonomisk hushållning?**

- De flesta respondenterna anser att tre år är en för kort tidsfrist att återställa underskott inom. Större investeringar får inte alltid ekonomiskt genomslag på så kort tid. Genom att underlåta underhåll och investeringar kan man därtill "gömma" ett underskott och ändå vara inom lagens rāmärken.
- Nästan samtliga respondenter efterfrågar i allmänhet ett mer långsiktigt perspektiv i förståelsen av vad som är en god ekonomistyrning.
- Flera respondenter menar att ett generationsperspektiv behövs i den mening att varje generation ska bära sina egna kostnader. Men ett sådant perspektiv behöver också kompletteras med ett kortsiktigt perspektiv.
- Flera respondenter menar att ett mellanlångt perspektiv om 4 – 10 år är en bra utgångspunkt. Det motsvarar ett spann från en mandatperiod till en konjunkturcykel.

### Är God ekonomisk hushållning ett tydligt begrepp?

- Samtliga respondenter anser att begreppet är helt tydligt eller tillräckligt tydligt.
- Samtidigt bör noteras att flera olika tolkningar gjorts, varför det går att ifrågasätta hur tydligt begreppets innehåll egentligen är.
- Några respondenter lyfter att innebörden av god ekonomisk hushållning är öppen för tolkning. Det kan exempelvis handla om vilka nyckeltal man fokuserar på eller vad som kan räknas in i balansräkningen. Enstaka respondenter uppskattar handlingsutrymmet, medan andra anser att det försvårar kommunikationen kring regelverket och jämförelser mellan kommuner.
- Några respondenter lyfter även att begreppet är svårt att kommunicera gentemot invånare, och i vissa fall även den egna organisationen.

### 2.3 STYRNING MOT GOD EKONOMISK HUSHÅLLNING

- Merparten av respondenterna beskriver sin styrning mot God ekonomisk hushållning i termer av långsiktiga riktlinjer för ekonomin. Dessa innefattar bland annat
  - Soliditetsmål
  - Överskottsmål
  - Investeringar
  - Lånetak
- Ett mindre antal respondenter talar om God ekonomisk hushållning i termer av kvalitet och produktivitet i verksamheten.
- Några respondenter lyfter uppföljning som en central del av styrningen mot god ekonomisk hushållning.
- Det är vanligt med ett eget överskottsmål i kommunen eller regionen. Några respondenter avviker dock i sin syn på överskottsmålet. I dessa kommuner kan man exempelvis ha ett mål om ett snittöverskott över flera år, eller ett mål om ett resultat mellan 1 och 2 procent. Detta för att behålla en flexibilitet i ekonomin och möjliggöra investeringar.

#### Politiskt beslutade riktlinjer och deras betydelse

- Så gott som samtliga respondenter uppger att de finansiella riktlinjer som ställts upp för en långsiktigt hållbar ekonomi är politiskt beslutade.
- Dessa riktlinjer ses i stor utsträckning som tekniska ramar för ekonomin. Att hitta riktlinjer som går att enas om politiskt är i sig en form av långsiktig styrning.
- Samtliga respondenter uppger att riktlinjerna har stor betydelse för styrningen av ekonomin.

#### Är riktlinjer en politisk produkt eller en tjänstemannaprodukt?

- Nästan alla respondenter uppger att riktlinjerna är både en tjänstemanna- och politisk produkt. Politiken har intresse av en välskött ekonomi, eftersom det är så utrymmet för politiska prioriteringar skapas. Men framtagandet och genomförandet måste ske i samråd och samarbete med tjänstemännen.
- En respondent uppger att riktlinjerna i första hand är en tjänstemannaprodukt.

- En respondent uppger att kommunen tidigare förlitat sig alltför mycket på tjänstemannaorganisationen. När ekonomin sedan försämrades kraftigt förstod politiker att de behövde ta ett större ansvar och nu är riktlinjerna en nästan helt politisk produkt.

#### **Når man politisk enighet om beslutade riktlinjer och mål?**

- Majoriteten av respondenterna uppger att man når politisk enighet om de övergripande finansiella riktlinjerna.
- I de kommuner och regioner som inte når enighet om de övergripande riktlinjerna är det skattesatsen, investeringstakten eller överskottsmålet som man inte är enig om.
- Det förekommer också att respondenter anser att oppositionen inte har samma ansvarskänsla för ekonomin och därför kan göra egna budgetar och förslag med större utgifter.

#### **Är mål och riktlinjer förankrade i organisationen?**

- Samtliga kommuner utom två anser att de övergripande finansiella riktlinjerna är väl förankrade i organisationen.
- De kommuner som avviker menar att kunskapen är för låg, eller att äskandeprocessen och tidigare styrning har bidragit till att verksamheterna inte tar ansvar för att klara budget.
- Det finns dock olika förväntningar på hur väl medarbetare ska känna till kommunens finansiella riktlinjer. Några respondenter menar att enskilda medarbetare inte kan förväntas vara fullt införstådda med exempelvis kommunens riktlinjer för lånetak, men att riktlinjerna ändå är *tillräckligt* förankrade.
- Regionerna skiljer sig avsevärt från kommunerna i sina svar på denna fråga. Generellt upplevs politiken befinna sig längre från verksamheterna i regioner än i kommuner. Därtill har verksamheterna generellt sämre förutsättningar för följsamhet: om det exempelvis kommer en ny metod för att behandla barncancer kommer verksamheten prioritera behandling framför efterlevnad av överskottsmålet. Det är i sig inget negativt, men påverkar ofrånkomligen möjligheterna att förankra riktlinjer.

#### **Är mål och riktlinjer förenliga med verksamhetsmålen på ett sätt som ger förutsättningar för en tydlig och enhetlig styrning?**

- De allra flesta respondenterna uppger att riktlinjerna och verksamhetsmålen hänger ihop på ett bra sätt.
- Flera understryker att det ligger mycket arbete bakom och att det är ett resultat av hög transparens och en tät dialog med verksamheterna.
- Några respondenter lyfter att det är svårt att förena de ekonomiska riktlinjerna med annan nationell lagstiftning. Verksamhet som sker under skollagen, socialtjänstlagen eller hälso- och sjukvårdslagen ställs ofta inför målkonflikter där kommunala eller regionala mål för ekonomin inte är möjliga att uppnå eller hamnar i konflikt med exempelvis läkartiken.

### Hur säkras god ekonomisk hushållning i styrning och uppföljning av kommunala bolag och samverkansorgan?

- Ungefär hälften av respondenterna uppger att de i första hand styr genom ägardirektiv.
- Näst vanligast är att styrningen för god ekonomisk hushållning sker på samma sätt som för nämnder. Det vill säga genom att bolagen regelbundet får redovisa ekonomin för kommunstyrelsen, och presentera en åtgärdsplan om det finns risk att inte då de satta finansiella målen.
- Den stora majoriteten av respondenterna har därtill någon form av ägardialog med bolagen, representanter i styrelsen eller en informell dialog.
- De bolag som är helägda av kommunen eller regionen upplevs generellt innebära en mer okomplicerad styrning eftersom man då kan inneha VD-post och/eller posten som styrelseordförande.
- Tre respondenter uppger att de arbetar med att se över styrningen för sina bolag. Anledningarna till att styrningen inte fungerat är bland annat att bolagskulturen motverkat en god styrning, samt att bolagen använts till skatteplanering istället för till sina faktiska ändamål.

## 2.4 GOD EKONOMISK HUSHÅLLNING – GENOMSLAG I MÅL OCH BUDGET

### Vilket genomslag får de finansiella riktlinjerna och målen i ettårs- och treårsplan? Genom vilka processer?

- De flesta respondenterna beskriver riktlinjerna som ett slags teknisk ram som budget och verksamhet planeras inom. Det innebär att den får stort genomslag, från budgetprocessen till verksamhetsplaneringen.
- Det som skiljer sig åt är hur processen fungerar efter att ramen beslutats, exempelvis om det finns ett äskandeförfarande eller inte.
- Flera respondenter uppger även att riktlinjerna får sitt genomslag genom uppföljning.

### Hur sätts budgeten?

- De flesta respondenterna beskriver ett dynamiskt förfarande där processen inleds med att undersöka de generella förutsättningarna för ekonomin. Till grund för denna analys ligger bland annat befolkningsprognoser, prognoser för arbetslöshet och konjunktur samt prognos för skatteintäkter. Därefter sätts i regel ett övergripande ekonomiskt ramverk som ligger i linje med de långsiktiga ekonomiska riktlinjerna.
- Steget därefter är för de flesta kommuner och regioner att nämnder och förvaltningar får en ram att planera sin verksamhet inom.
- Bara enstaka respondenter uppger att de har ett förfarande där nämnder äskar eller hemställer om medel. Flera respondenter uppger att de arbetat för att komma bort från ett sådant system. Kritiken grundas framförallt i att ett sådant förfarande leder till större utgifter.

- Samtidigt lyfter även respondenter att systemet där nämnderna får planera verksamheten inom en fast ram också brister. I regel tillämpas viss försiktighet när ramen sätts, eftersom det är svårt att förutse vilka statsbidrag som kommer finnas eller vilka andra intäkter som kan uppstå. Därför tvingas ofta nämnder planera för ett svårare ekonomiskt läge som sällan realiserar. Det tar mycket resurser i anspråk att planera nedskärningar som sedan inte behöver genomföras.

#### **I vilka situationer kan man i budgeten göra avsteg från finansiella riktlinjer?**

- En stor del av respondenterna menar att avsteg inte får göras i budget på ett sätt som påverkar de ekonomiska riktlinjerna. Om avsteg görs i del av budgeten kompenseras det i en annan del.
- Några respondenter uppger att de har en budgetpost för oförutsedda händelser för att undvika att avsteg ska behöva göras.
- Några respondenter uppger att avsteg kan göras i extraordinära situationer. Exempelvis hade coronakrisen kunnat innebära avsteg om det inte funnits statsbidrag.
- Statsbidrag kan även ge upphov till överskott som inte är budgeterade.
- Avsteg kan även bli oundvikliga om de krävs för att klara det lagstadgade uppdraget.
- Generellt framstår det inte som att det finns några fastlagda planer för hur avsteg i budget ska hanteras. Utgångspunkten är att det inte ska ske, men om det ändå gör det får det lösas ad hoc utifrån de rådande förutsättningarna.
- Enskilda kommuner uppger att omotiverade avsteg gjorts historiskt, men att det inte längre ska förekomma.

## **2.5 BALANSKRAVET**

### **Har balanskravet varit bra i ekonomistyrningen?**

- Respondenterna uppger generellt att de anser att balanskravets idé i sig är sund: att säkerställa en budget i balans över tid.
- Samtidigt finns flera återkommande invändningar mot balanskravet, bland annat:
  - Att tre år är för kort tid för att återställa balans
  - Att avsaknaden av sanktioner gör kravet tandlös
  - Att balanskravet inte återspeglar hur välskött ekonomin är. Exempelvis lyfter respondenter att exploateringsintäkter och pensioner inte synliggörs genom balanskravet.
  - Att balanskravet begränsar möjligheterna för långsiktig planering genom ett alltför ensidigt fokus på ettårscykeln.

### **Vad skulle det innebära om balanskravet låg högre än noll?**

- Flertalet kommuner och regioner har redan egna överskottsmål som är högre än noll, och balanskravet skulle därför ha liten påverkan.
- Samtidigt anser de allra flesta att det ska vara upp till varje kommun eller region att avgöra vilket överskott man vill se i ekonomin.
- Små kommuner motsätter sig starkt ett höjt balanskrav. Det skulle sannolikt vara svårt att nå, särskilt för kommuner som inte har utrymme att höja skatten.

- Några respondenter menar att det skulle försvaga förutsättningarna för investeringar.
- En respondent lyfter även att balanskravet i nuläget säger för lite om hur välskött ekonomin och kommunen är. En kommun kan nå balanskravet utan att ha stärkt sin verksamhet eller rustat sig för framtida välfärdsutmaningar.
- Bara en kommun uppger att ett högre balanskrav skulle stärka ekonomistyrningen.

## 2.6 RESULTATUTJÄMNINGSRESERVEN

- 6 respondenter uppger att de har använt RUR.
- 6 respondenter uppger att RUR är ett bra verktyg i ekonomistyrningen.
- 7 respondenter uppger att RUR är ett dåligt verktyg i ekonomistyrningen.
- Övriga respondenter ställer sig tveksamma till om det är ett bra verktyg, alternativt ser det som ett bra verktyg för andra kommuner eller regioner (men inte den egna kommunen eller regionen).
- Alla respondenter utom en motsätter sig starkt att det ska vara obligatoriskt att avsätta till RUR.

### RUR som verktyg

- Flera respondenter anser att regelverket för hur RUR får användas är för strikt.
- Många hade hellre sett möjlighet att ha en fond med friare villkor för hur den får användas, exempelvis till investeringar.
- En respondent anser att taket för hur mycket som får sparas i RUR är för lågt.
- Samtidigt finns en förståelse för att det inte ska vara alltför lätt att använda sparade medel. Om regelverket lättas upp behöver det fortfarande ställa krav på hur RUR får användas, exempelvis till strukturförändringar eller större investeringar.
- Det generella intrycket är att det finns olika tolkningar av hur och när medel får sparas, både i RUR och i andra former.

## 2.7 UPPFÖLJNING

### Hur arbetar din kommun/region med uppföljning av finansiella mål och resultat?

- Majoriteten av respondenterna uppger rapportering (månatliga rapporter, tertialrapporter och årsrapporter) som den viktigaste uppföljningen.
- Flertalet respondenter uppger också dialog med nämnder inom ramen för tillsynsplikten som en central uppföljningsform.
- Här bör också notera att de flesta respondenter uppgett att de långsiktiga ekonomiska riktlinjerna får genomslag på årsbasis, varför den reguljära budgetuppföljningen också fungerar som uppföljning av de långsiktiga finansiella riktlinjerna.

### Vilka åtgärder och verktyg står till buds för politiken om verksamheter inte når upp beslutade finansiella resultat

- Den absoluta majoriteten av respondenterna uppger tillsynsplikten som det främsta verktyget, det vill säga att nämnderna får inkomma med en handlingsplan för hur de ska få budget i balans.
- Bland kommunerna är det vanligt att verksamheten ska hitta åtgärder för budget i balans inom sin befintliga budget, och att det endast är i undantagsfall som medel kan skjutas till.
- Bland regionerna är det däremot vanligare att medel måste skjutas till, vilket beror på att vårdens kostnader generellt är mindre förutsebara än kostnader för de stora kommunala ansvarsområdena.
- Bara en kommun uppger att de inte har några sådana verktyg.
- Några kommuner lyfter även verktyg som i teorin finns men som aldrig tillämpats, exempelvis att avskeda en förvaltningschef eller att kommunstyrelsen tar över en nämnds verksamhet.

### Finns det politiskt beslutade former för avvikelshantering, som är kända i hela organisationen?

- Majoriteten av respondenterna hänvisar till tillsynsplikten som den främsta politiskt beslutade formen för avvikelshantering.
- Denna uppges vara känd bland chefer, men sannolikt inte bland anställda.
- Några respondenter ger även exempel på andra politiskt beslutade former för avvikelshantering, däribland förbud mot att äska, beslut om att genomlysas en verksamhet och undantag för verksamheter som står under nationell reglering.

### Förekommer det i din kommun att man tar beslut under löpande år som innebär nya utgifter men där det inte finns en beslutad finansiering?

- Några respondenter, särskilt mindre kommuner, menar att sådana beslut kan förekomma om det handlar om volymökningar i rättighetsbaserade verksamheter.
- Några respondenter uppger att det förekommer, men att det i sådana fall alltid åtföljs av en budgetändring inför nästa år.
- Majoriteten av respondenterna uppger att sådana avvikelser i första hand ska hanteras inom befintlig ram.
- Generellt är sådana beslut vanligare eller mer accepterade i regioner än i kommuner.
- Några respondenter uppger att det kan förekomma om oppositionen tar ett sådant initiativ. I dessa fall försöker man hitta finansiering för förslaget inom befintliga ramar.

## 2.8 KUNSKAP OCH STÖD

### Känner du att du har tillräcklig kunskap om ekonomisk styrning i en kommun eller region?

- Samtliga respondenter utom en uppger att de har tillräckligt med kunskap om ekonomisk styrning för att kunna sköta sitt uppdrag.

- Några respondenter uppger dock att de tror att kunskapen bland lokalpolitiker generellt sett är låg.
- Ytterligare några respondenter understryker att de kan tillräckligt i anslutning till sitt uppdrag, men att det är tjänstemannaorganisationens uppgift att kunna regelverken i detalj.

### **Uppfattar du att det finns ett behov av mer vägledning av stöd för politiken i ekonomiska frågor? Hur skulle det kunna tillgodoseas?**

- Flera respondenter uppger att deras främsta stöd är tjänstemannaorganisationen i den egna kommunen eller regionen. De understryker att det är viktigt med hög kompetens på centrala tjänstemannapositioner, exempelvis ekonomichef.
- Ett par respondenter lyfter att det finns en sårbarhet i att politikerna förlitar sig så mycket på tjänstemännen. Om kompetensen eller integriteten i tjänstemannaorganisationen inte håller måttet kan det leda till stora problem.
- Flera uppger också att de stöd som SKR erbjuder är bra. Någon enstaka respondent uppger dock att stödet från SKR är för dyrt.
- En mindre kommun uppger att de saknar tillgång till kommunjurist.
- En respondent önskar mer stöd i att jämföra kommuners ekonomier för att bättre förstå vad som är en lämplig styrning i den egna kommunen.

## **2.9 REVISION**

### **Hur ser du på de förtroendevalda respektive de professionella revisorernas roll i uppföljning och utvärdering?**

- Synen på revisionen skiljer sig åt mellan respondenterna.
- Några respondenter uppger att revisionen är ett bra stöd.
- I de fall de förtroendevalda revisorerna inte varit ett bra stöd har det berott på
  - Att de varit för politiska och drivit egna frågor snarare än att se till helheten och kommunens bästa.
  - Att deras kompetens är för låg, de saknar den förförståelse som krävs för att efterfråga en reaktiv och relevant granskning.
- I de fall då den professionella revisionen inte varit ett bra stöd har det berott på
  - Att revisionsbyråerna har tagit fram en standardiserad produkt som gör deras affär med kommuner och regioner mer lönsam, men som minskar träffsäkerheten och förståelsen i genomförandet.
  - Att de styrs av de förtroendevalda, som i sin tur inte har tillräcklig kompetens för att efterfråga relevanta granskningar.
  - Att de kräver underlag som är administrativt och ekonomiskt tunga att tillhandahålla.
  - Att de levererat rapporter med för låg kvalitet och inte upptäckt brister i ekonomin eller driften.
  - Att de har varit revisorer för samma organisation så länge att det börjat uppstå personliga kontakter och därmed en jävssituation.

### På vilket sätt skulle deras roll eller arbetssätt kunna förbättras?

- Flera respondenter uppger att de ser brister i revisionen, men att de inte vet hur de skulle kunna åtgärdas genom reglering.
- En respondent anser att det går att ifrågasätta systemet med förtroendevalda revisorer. Jämförbarheten och relevansen hade kunnat stärkas med enbart professionella revisorer, anser denna respondent.
- En respondent uttrycker ett behov av en ökad tillsyn för att säkerställa att revisionen gör relevanta granskningar.
- En respondent är kritisk mot att förändra strukturen för revision, trots vissa brister.

## 2.10 EKONOMI OCH POLITIK

### Hur förhåller du dig som lokalpolitiker till frågor om kommunens/regionens ekonomi?

- Alla respondenterna uppger att de ekonomiska frågorna har hög ställning, både för dem själva på den politiska dagordningen i allmänhet.
- Särskilt i de kommuner och regioner som har eller har haft ekonomiska svårigheter är ekonomin prioriterad.
- Kommuner med en låg skattesats menar att de behöver arbeta mer aktivt med ekonomin för att kunna bibehålla den låga skatten.
- Flera respondenter anser att ekonomin i vissa fall kan få för hög status, att det är viktigt att förstå ekonomin som ett medel och inte ett mål i sig.

### Vilken ställning har ekonomiska frågor på den politiska dagordningen i er kommun, är det frågor som har betydelse i kommunalvalet?

- De flesta respondenterna tror att invånarnas intresse för de kommunal- och regional-ekonomiska frågorna är begränsat. Invånarna är intresserade av det som tydligt berör dem. Om en kommun eller region har genomgått en riktigt tung ekonomisk period som omskrivits mycket i media upplevs intresset något högre.
- Generellt upplevs regelverket för ekonomisk förvaltning svårt att kommunicera, framförallt gentemot invånarna men också i den egna organisationen.
- Bland annat upplevs nedanstående saker försvåra kommunikationen
  - Statsbidrag som "dopar" ekonomier som egentligen har svårt att finansiera sin drift.
  - Att små kommuner behöver leva upp till samma lagkrav som större kommuner trots att de har mindre personella och ekonomiska resurser.
  - Att överskott inte får sparas hur som helst.
  - Skillnaden mellan drift och investeringar
- De vanligaste sätten att kommunicera med invånarna är via media, genom att bjuda in till möten eller genom att fysiskt befinna sig på platser där medborgarna är och informera där.

## 2.11 DET POLITISKA SPELET

**Hur fungerar det politiska förhandlandet mellan partier och/eller politiska block och hur säker man omröstningsförfarandet i fullmäktige inför beslut om budgeten? Påverkar "det politiska spelet" möjligheterna att upprätthålla en god ekonomisk hushållning?**

- Flera respondenter uppger att man når politisk enighet om de övergripande ekonomiska riktlinjerna och att politiska förhandlingar eller konflikter därför inte är något hinder för att upprätthålla en god ekonomisk hushållning.
- Några respondenter uppger att det krävs mycket förhandling och kohandel för att hitta en budget som kan röstas igenom.
- Flera respondenter tycker sig se en rörelse mot ett mer politiskt splittrat landskap. Det leder till att
  - Risken för ofinansierade beslut ökar vilket kräver en större buffert som då inte kan användas i verksamheten.
  - Partier i större utsträckning driver sakfrågor än ser till helheten.
  - Maktskiften innebär större fluktuationer än tidigare.

## 3. SAMMANFATTANDE KOMMENTAR

I genomförandet av intervjuerna har några mönster framträtt i hur respondenterna besvarat frågorna. Dessa redogör vi för i detta avsnitt.

### 3.1 REGELVERKETS BETYDELSE ÖVERSKUGGAS AV ANDRA FAKTORER

Den generella bilden är att regelverket för ekonomisk förvaltning har begränsad betydelse relativt andra faktorer. Trots att det kan tyckas självklart framstår det ändå som relevant att lyfta fram den generella ekonomiska situationen som den faktor som i störst utsträckning påverkar förutsättningarna för en god ekonomisk hushållning på lång sikt. Med "den generella ekonomiska situationen" avses faktorer på makronivå såsom demografisk struktur, arbetslöshet, konjunktur och näringslivsstruktur.

Även skatteutjämningsystemet och statsbidrag har återkommande lyfts fram av respondenter som faktorer som hämmar förutsättningarna för god ekonomisk hushållning. Dessa två system omfattas inte av studien, men Sweco bedömer ändå att de är relevanta att kommentera eftersom de påverkar regelverkets tillämpning och betydelse. Anledningen till att systemen påverkar möjligheterna att tillämpa regelverken är att de är förknippade med osäkerhet. En god ekonomisk hushållning förutsätter att det i tillräckligt stor utsträckning går att förutse och beräkna intäkter och utgifter. Utjämningsystemet och statsbidragen upplevs inte som förutsebara, vilket minskar möjligheterna att planera ekonomin.

En tredje faktor som påverkar regelverkets betydelse är förekomsten eller avsaknaden av sanktioner. Flera respondenter uppger att deras kommuner och regioner, av olika skäl, underlåtit att

följa regelverket men att det inte lett till några sanktioner. I vissa fall menar respondenterna att regelverket medger ett tolkningsutrymme som gör det svårt att avgöra när man befinner sig utanför respektive innanför lagens rāmärken. I andra fall menar respondenter att man helt enkelt bortsett från lagen, men att ingen kunnat eller velat uppmärksamma detta. Oavsett vilket skäl man anför till att regelverket frångåtts är Swecos bedömning att avsaknaden av sanktioner har undergrävt regelverkets kraft. Med detta sagt är en välskött ekonomi fortsatt prioriterat för dessa respondenter, men inte för att lagen kräver det utan för att det är en förutsättning för att klara det kommunala uppdraget.

### 3.2 SJÄLVSTYRET ÄR FORTSATT PRIORITERAT

Av de som intervjuats motsätter sig nästan samtliga ett strängare regelverk. Respondenterna anser generellt att principerna för ekonomistyrning som regelverket innefattar i sig är sunda, exempelvis att ha en budget i balans. Samtidigt understryker respondenterna att formerna och ambitionsnivån för ekonomistyrningen även i fortsättningen bör vara en kommunal/regional angelägenhet.

Ett argument som framförs är att den lokala demokratin riskerar försvagas av en alltför stark statlig styrning. Detta ligger i linje med gängse argument för kommunalt självstyre – att öka den lokala demokratin genomslagskraft, förenkla ansvarsutkrävande och bibehålla den lokala förstågan till styrning.

Ett annat, närliggande argument handlar om möjligheterna till lokal anpassning. Det finns en generell oro för att ett strängare regelverk inte ska ta hänsyn till kommuners och regioners olika förutsättningar. Sådana skillnader kan exempelvis bestå i möjligheter att höja skatten, regioners förutsättningar att planera sin ekonomi eller hur långt man har kommit i att betala av pensionsskulden. Små kommuner är därtill oroliga för att ett strängare regelverk kommer att vara alltför anpassat till större och mer urbana kommuner. Möjligheterna till lokal anpassning upplevs idag vara tillräckliga, vilket om inte annat styrks av skillnaderna i hur olika kommuner och regioner valt att tolka och operationalisera begreppet God ekonomisk hushållning.

Ett tredje argument handlar om regelverken i förhållande till annan statlig styrning. Några respondenter menar att de inte har något emot höga krav per se, men att skärpta krav inte är förenliga med den övriga statliga styrningen i dagsläget. Under förutsättningen att alla kommuner och regioner, trots stora skillnader i ekonomiska och demografiska förutsättningar, ska leverera samma service kommer höjda krav slå olika hårt. När statsbidrag och utjämningsssystem därtill försvagar möjligheterna att planera ekonomin blir flexibilitet och frihet viktigare.

### 3.3 TJÄNSTEMANNAORGANISATIONEN UTGÖR EN OFRÅNKOMLIG SÅRBARHET

Ingen politiker, särskilt inte lokalpolitiker som ofta utför sitt uppdrag helt eller delvis på sin fritid, kan ha full insyn i verksamheter och regelverk. Tjänstemannaorganisationens expertis och stöd är därför helt avgörande för att politiker ska kunna förstå innebörden av de beslut de fattar. Flera av respondenterna uttrycker att det inte finns något behov av ytterligare nationellt stöd för politiker, men att det är avhängigt tjänstemannaorganisationens professionalism och integritet.

Eftersom politiker är ytterst ansvariga för den kommunala eller regionala ekonomin utgör detta en sårbarhet. Bland respondenterna finns exempel på när tjänstemannaorganisationen inte fungerat, vilket har fått stora konsekvenser. Samtidigt framstår det som svårt att föreställa sig någon annan modell – politiker är ofrånkomligen beroende av att tjänstemän bereder och utreder inför beslut både i regering, riksdag, regioner och kommuner.

Mindre kommuner har dock i intervjuerna uppgett att de saknar vissa kompetenser – exempelvis en kommunjurist eller upphandlingskompetens. För kommuner med pressad ekonomi kan det därtill vara en för stor utgift att köpa utbildning eller rådgivning från SKR. Ett sätt att tolka materialet på blir följaktligen att ett eventuellt nationellt stöd bör syfta till att stärka tjänstemannaorganisationen i de kommuner och regioner som inte har tillräcklig tillgång till nödvändig expertis.

### 3.4 POLITISK FÄRG HAR BEGRÄNSAD BETYDELSE

Den generella bilden från intervjustudien är att politisk färg bara påverkar synen på ekonomistyrning och ekonomisk hushållning i begränsad utsträckning. De skillnader som finns kan betraktas som förväntade i den mening att de illustrerar klassiska retoriska och politiska skiljelinjer. Exempelvis betonar borgerliga politiker ordning och reda, effektiviseringspotential och strävan mot en låg skattesats. Socialdemokratiska respondenter betonar i större utsträckning välfärd och sociala investeringar. När det kommer till den faktiska styrningen mot god ekonomisk hushållning framträder dock inga väsentliga skillnader i denna studie. Mot bakgrund av studiens resultat är även detta förväntat: en majoritet av respondenterna har ju uppgett just politisk enighet om finansiella riktlinjer som en nyckel till en välskött ekonomi över tid.

### 3.5 ETT MER SPLITTRAT POLITISKT LANDSKAP SÄTTER PRESS PÅ STYRNINGEN

De flesta respondenterna har uppgett att de når politisk enighet om de övergripande finansiella riktlinjerna. Att hitta riktlinjer som man överens om uppges dessutom vara en av de viktigaste förutsättningarna för god ekonomisk hushållning på lång sikt. Samtidigt upplever flera respondenter att det politiska klimatet har förändrats och blivit mer splittrat. Splittringen upplevs bland annat ta sig uttryck i att större fokus läggs på sakfrågor än på den kommunala/regionala ekonomin i sin helhet. Den upplevs också ta sig uttryck i mängden initiativ med yrkanden på ofinansierade beslut.

Det blir alltmer sällsynt med egen majoritet och mer vanligt att vara beroende av samarbetspartier. Att det krävs mer förhandling och fler kompromisser framstår på många sätt som en naturlig följd av det politiska landskapets utveckling. Samtidigt kan ett mer polariserat klimat leda till att majoriteten får svårt att planera och följa upp ekonomin – exempelvis upplever flera respondenter att revisionen alltmer används som politiskt slagträ snarare än som ett verktyg för konstruktiv granskning. Därtill är det enklare att lova mer i opposition, och flera respondenter menar att polariseringen på sikt kan bidra till att ekonomisk hushållning blir lägre prioriterat.





INSTITUTET FÖR EKONOMISK FORSKNING  
VID LUNDS UNIVERSITET

# God ekonomisk hushållning ur ett koncernperspektiv – en kartläggning

Maj 2021

Studie utförd på uppdrag av Regeringskansliet inom ramen för utredningen *En effektiv ekonomistyrning i kommuner och regioner* (Dir. 2020:88).

Författare:

Mattias Haraldsson, Lektor vid Företagsekonomiska institutionen, Ekonomihögskolan i Lund

Eugen Dajakaj, student vid Företagsekonomiska institutionen, Ekonomihögskolan i Lund

Felix Eriksson, student vid Företagsekonomiska institutionen, Ekonomihögskolan i Lund

## Innehållsförteckning

Sammanfattande slutsatser	1
1. Introduktion	3
1.1. Bakgrund	3
1.2. Kommunala koncerner och styrning	3
1.2 Syfte och frågeställning	4
2. Metod	4
3. Resultat	5
3.1 Koncernen i riktlinjer, budget och årsredovisning	5
3.2 Koncernen och god ekonomisk hushållning i ägardirektiv	9
Källor	11
Bilaga 1	11

## Sammanfattande slutsatser

Idag bedrivs en omfattande del av viktig kommunal service genom organisationer som juridiskt ligger utanför den kommunala förvaltningen; aktieföretag, kommunalförbund, stiftelser m.fl. Då kommunerna och regionerna är ansvariga för all verksamhet, oavsett hur den är organiserad, är det av betydelse att anlägga ett koncernperspektiv på sin styrning. Ett kommunalt koncernperspektiv på styrning utgår ifrån ambitionen att uppnå gemensamma finansiella och icke finansiella mål, att optimera samordning och utnyttja synergieffekter samt minimera målkonflikter och undvika suboptimering. Syftet med föreliggande studie är att kartlägga i vilken utsträckning Sveriges kommuner och regioner *beaktar koncernperspektivet i sin styrning mot en god ekonomisk hushållning*. För att göra detta har majoriteten av alla kommuners och regioners riktlinjer för god ekonomisk hushållning, budgetar för 2021 samt årsredovisningar för 2019 studerats. Vidare har 54 ägardirektiv från 30 kommuner ingått i studien. Studien resulterade i bl.a. följande resultat:

- Av 278 (bortfall 12) studerade kommuner beaktar 58 st (21 %) koncernperspektivet i sina riktlinjer för god ekonomisk hushållning. Vi noterar också att ett flertal riktlinjer är i behov av en uppdatering.
- Av 20 (bortfall 1) studerade regioner beaktar 2 regioner koncernperspektivet i sina riktlinjer för god ekonomisk hushållning.
- Av 280 (bortfall 20) studerade kommuner har 70 kommuner (26 %) ett eller flera finansiella mål och 27 st (14 %) ett eller flera verksamhetsmål för en god ekonomisk hushållning som beaktar koncernen, i sin budget för 2021.
- Av 21 studerade regioner beaktar 3 st finansiella mål och 3 st verksamhetsmål för en god ekonomisk hushållning ur ett koncernperspektiv, i sin budget för 2021.
- Av 54 studerade ägardirektiv är det 70 % av ägardirektiven som explicit innehåller ett allmänt koncernperspektiv genom att bolagens roll för att skapa koncernnytta på olika sätt påtalas och/eller regleras.
- Inget av de studerade ägardirektivet berör begreppet god ekonomisk hushållning.
- Alla studerade ägardirektiv innehåller ett eller flera mätbara finansiella mål. Få ägardirektiv innehåller mätbara verksamhetsmål.

- Inga av målen i de 54 studerade ägardirektiven motiveras explicit med hänvisning till koncernnytta eller god ekonomisk hushållning. Indirekt framgår dock denna koppling i flera av ägardirektivens verksamhetsmål.

En slutsats som kan dras är att ett koncerntänk tycks sprida sig. Indikationer på detta är att det är fler kommuner som har koncernmål i budget 2021 än ett koncernmål i sina riktlinjer för god ekonomisk hushållning (ett dokument som ofta har några år på nacken). Det är fler kommuner som har koncernmål i sin budget 2021 än som utvärderade god ekonomisk hushållning ur ett koncernperspektiv i sin årsredovisning 2019. Allmänt skrivs det mycket om kommunkoncernen i budget 2021 och även studerade ägardirektiv poängterar kommunkoncernnyttan i stor utsträckning.

Enligt SCBs statistik från 2019 är det trots allt 145 kommuner som har fyra eller fler helägda bolag och i 164 kommuner omsätter de kommunala bolagen 15 % eller mer i förhållande till kommunens intäkter för verksamhet, skatter och statsbidrag. Vidare är det 206 kommuner där den kommunala koncernens bokförda värde på det materiella anläggningstillgångarna är över 40 % större än kommunens bokförda värde. Mot denna bakgrund är det en låg andel kommuner som styr utifrån ett koncernperspektiv inom ramen för god ekonomisk hushållning. Slutsatsen är att koncernstyrning är relevant i en kommunal kontext och behöver stärkas.

Kommunallagen reglerar redan idag att kommuner ska ha en god ekonomisk hushållning i andra juridiska former. Det finns anledning till att förtydliga denna skrivning med avseende på om den ska avse den kommunala koncernen eller den individuella juridiska personen. Denna skillnad är viktig. Bland landets kommuner förekommer båda tolkningarna av god ekonomisk hushållning. Om den ska gälla kommunkoncernen så är det viktigt att definiera vad som ingår i kommunkoncernen och vad som inte gör det.

Kommunal samverkan och kommunalförbundet som juridisk form har inte ingått i denna kartläggning. Samverkan utgör en utmaning vad avser god ekonomisk hushållning då flera ägarkommuner ska styra tillsammans. Vidare ska kommunalförbundet specifikt, enligt kommunallagen, fatta beslut om egna riktlinjer och mål för god ekonomisk hushållning. Här finns risk för målkonflikt dels mellan ägarkommuner, dels mellan kommunalförbund och ägarkommun. Liknande utmaning finns för samägda bolag.

## 1. Introduktion

### 1.1. Bakgrund

Idag bedrivs en omfattande del av viktig kommunal service genom organisationer som juridiskt ligger utanför den kommunala förvaltningen. Enligt SCBs statistik för 2019 finns det cirka 1 800 kommunala bolag som omsätter ca 230 mdr kr och har ca 55 tusen anställda. Hälften av landets kommuner har fyra eller fler helägda bolag (SCB statistik för 2019). Fastigheter, energi, avfall och vatten dominerar men bolagen är spridda inom en lång rad verksamhetsområden, även traditionellt skattefinansierade verksamheter har bolagiserats. Exempelvis finns det idag ett antal kommuner som har anställt sin omsorgspersonal i kommunalt ägda bolag. I takt med ett ökat samverkansbehov har också andra organisationsformer än aktiebolag, såsom kommunalförbund, adderats till den kommunala organisationskartan. Det finns således viktig service men också stora kostnader och risker i andra organisationsformer, så som aktiebolag och kommunalförbund. Då kommunerna och regionerna är ansvarig för all verksamhet, oavsett hur den är organiserad, är det av betydelse att anlägga ett koncernperspektiv på sin styrning.

### 1.2. Kommunala koncerner och styrning

Föreliggande kartläggning fokuserar på den kommunala koncernen som inte ska förväxlas med en kommunal bolagskoncern. Den kommunala koncernen utgörs av kommunen tillsammans med de kommunala företagen (inkl., kommunalförbund). Ett kommunalt koncernperspektiv på styrning utgår ifrån ambitionen att uppnå gemensamma finansiella och icke finansiella mål, att optimera samordning och utnyttja synergieffekter samt minimerar målkonflikter och undvika suboptimering. Att kommuner exempelvis definierar, fastställer och följer upp mål för både nämnder och kommunala bolag betyder inte per automatik att kommunens styrs utifrån ett koncernperspektiv om det inte finns en koppling till kommunens prestationer, mål och utveckling som helhet. Denna distinktion återkommer till lagens krav på god ekonomisk hushållning.

I kommunallagen (1991:900, 11 kap. 1 §) framgår att "kommuner och landsting ska ha en god ekonomisk hushållning i sin verksamhet som bedrivs genom andra juridiska personer". Det är oklart hur regeln ska tolkas i praktiken. Skrivningen kan tolkas som att god ekonomisk hushållning ska uppnås i den kommunala koncernen som helhet. Alternativ tolkning är att den juridiska

personen (t.ex., det kommunala bolaget) ska uppnå en god ekonomisk hushållning. Det senare leder inte per automatik till en god ekonomisk hushållning i den kommunala koncernen då målkonflikter kan finnas mellan den juridiska personens mål och andra verksamheters mål och/eller koncernmål.

## 1.2 Syfte och frågeställning

Syftet med föreliggande studie är att kartlägga i vilken utsträckning Sveriges kommuner och regioner beaktar koncernperspektivet i sin styrning mot en god ekonomisk hushållning. Centrala frågeställningarna för studien är om *kommunernas/regionernas riktlinjer för god ekonomisk hushållning beaktar koncernperspektivet samt om kommunernas/regionernas finansiella mål och verksamhetsmål för en god ekonomisk hushållning beaktar koncernperspektivet.*

## 2. Metod

Studien har genomförts genom en kvantitativ dokumentstudie, för att skapa en överblick. Därmed har studien ambitionen att studera alla 290 kommuner och 21 regioner. Visst bortfall förekommer enligt nedan.

- För varje kommun och region har sammanställts om deras riktlinjer för god ekonomisk hushållning (*enligt KL 11 kap § 1*) beaktade koncernperspektivet. Ifall riktlinjerna för god ekonomisk hushållning beaktade ett koncernperspektiv sammanställdes citat som visade på att så är fallet. Bortfall: 12 kommuner pga., av riktlinjerna inte kunde identifieras. Region: 1 bortfall. Mail med påminnelse har skickats.
- För att identifiera mål för en god ekonomisk hushållning (*enligt KL 11 kap § 6*) studerades kommuners och regioners budget för 2021. Bortfall: 20 kommuner. Mail med påminnelse har skickats. Både finansiella mål och verksamhetsmål beaktades. Ifall det fanns finansiella eller verksamhetsmål för koncernen med avseende för god ekonomisk hushållning sammanställdes den informationen tillsammans med de citat som visar på att så är fallet.
- Vidare har alla årsredovisningar från 2019 studerats för att se ifall ett koncernperspektiv med avseende på god ekonomisk hushållning beaktades där. Ifall ett koncernperspektiv beaktades i årsredovisningen sammanställdes den informationen tillsammans med de citat

som bekräftade det. Observera att budget och årsredovisning inte avser samma år utan studien av årsredovisningarna för 2019 syftar till att stödja studien av budget 2021.

- Slutligen har ett urval av 30 kommuner gjorts för att studera ägardirektiv för 1 till 2 kommunala bolag i respektive kommun. Urvalet har gjorts utifrån storlek (invånarantal) i kombination med antal helägda bolag. Detta för att fånga kommuner där koncernstyrning är relevant. En lista på kommun och ägardirektiv framgår av bilaga 1.

## 3. Resultat

### 3.1 Koncernen i riktlinjer, budget och årsredovisning

I tabell 1 nedan redovisas en övergripande sammanställning av resultaten av kartläggningen av om kommunerna och regionerna beaktar koncernen i riktlinjer för god ekonomisk hushållning, i budgetens mål för god ekonomisk hushållning samt i utvärdering av god ekonomisk hushållning i årsredovisningen.

Tabell 1: Koncernperspektiv i kommuners och regioners riktlinjer, budgetar och årsredovisningar

	Antal kommuner	Bortfall	Koncernperspektiv Antal	Koncernperspektiv Andel
<b>KOMMUNER</b>				
Riktlinjer för god ekonomisk hushållning	290	12	58	21%
Budget år 2021	290	20		
- <i>Finansiella mål år 2021</i>			70	26%
- <i>Verksamhetsmål år 2021</i>			37	14%
Årsredovisning 2019	290	0	43	15%
<b>REGIONER</b>				
	Antal regioner	Bortfall	Koncernperspektiv Antal	Koncernperspektiv Andel
Riktlinjer för god ekonomisk hushållning	21	1	2	10%
Budget år 2021	21	0		
- <i>Finansiella mål år 2021</i>			3	14%
- <i>Verksamhetsmål år 2021</i>			3	14%
Årsredovisning 2019	21	0	3	14%

#### Riktlinjer för god ekonomisk hushållning

Ambitionen har varit att kartlägga alla riktlinjer för god ekonomisk hushållning. Det är 27 kommuner (9 %) och en region som har svarat att de saknar riktlinjer för god ekonomisk hushållning.

I SKRs skrift ”RUR och God ekonomisk Hushållning” från år 2020 (SKR, 2020) anges att riktlinjerna bör behandlas som ett separat beslutsärende, men att de kan samordnas med budgetbeslutet. Det anses också viktigt att det tydligt framgår vad som är riktlinjerna för god ekonomisk hushållning. I denna studie har 250 kommuners riktlinjer identifierats. Av dessa är 182 st (73 %) separata dokument (i några enstaka fall är de en del av ekonomistyrningsriktlinjer). I övriga fall (68 kommuner) har kommunerna själva hänvisat till budget. Motsvarande siffror för regionerna är att 20 regioner har riktlinjer var av två regioner hänvisar till budget. Noterbart är att det i kommuners budget-dokument inte alltid är tydligt vilket avsnitt som utgör riktlinjerna för god ekonomisk hushållning.

När det gäller riktlinjerna för god ekonomisk hushållning är många daterade till år 2013 när lagkravet på riktlinjer kom. I en del fall är det inget formellt problem då riktlinjerna är principiellt hållna och hänvisar till analys och mål i budget. I andra fall innehåller riktlinjerna en långsiktig analys och långsiktiga mål som inte har uppdaterats. Vi ser således en risk i att separata dokument faller i glömska om de inte ingår i en formell återkommande process. Exempelvis skulle det kunna vara ett krav på uppdatering enligt en lämplig cykel samt att det i budget och årsredovisning ska anges när riktlinjerna beslutades senast. Det finns också exempel på att detta anges i budget och årsredovisning.

Studien identifierar att av 278 kommuner (290-12 i bortfall) beaktar 58 kommuner (21 %) på ett eller annat sätt koncernen i sina riktlinjer. Motsvarande siffror för regionerna är 2 av 20 som har riktlinjer. Variationen är dock stor. I vissa fall är perspektivet allmänt hållet vilket illustreras av följande citat:

*”God ekonomisk hushållning och långsiktig ekonomisk hållbarhet ska råda i hela kommunkoncernen och verksamheterna ska bedrivas ändamålsenligt och effektivt. All verksamhet som kommunkoncernen bedriver eller avser att bedriva ska ha invånarnas bästa som utgångspunkt.” (Riktlinjer för god ekonomisk hushållning i Uddevalla kommunkoncern)*

I andra fall görs en överlappning till ett mer konkretiserat förhållningsätt genom att hänvisa till styrmodellens och målens roll utifrån ett koncernperspektiv:

*”Kommunkoncernens vision, som fastställs i strategisk plan, visar riktningen för hur vi i kommunkoncernen ska utveckla vår stad. Visionen kompletteras med visionsområden som beskriver hur Borlänge ska utvecklas för att vara en hållbar kommun att leva och verka i. Visionsområdena konkretiserar i kommunfullmäktiges mål. Kommunfullmäktiges mål är koncernövergripande och hjälper koncernen att arbeta i visionens riktning. Målen delas in i verksamhetsmål och finansiella mål. Tillsammans leder de koncernen till en god ekonomisk hushållning.” (Policy för god ekonomisk hushållning, Borlänge kommun).*

Det finns också exempel på där konkretisering sker genom mer precisa mål:

*”God hushållning och långsiktig ekonomisk hållbarhet ska råda i hela kommunkoncernen och verksamheterna ska bedrivas ändamålsenligt och effektivt. Ett långsiktigt mål är att soliditeten i kommunkoncernen år 2030 ska nå 25 %.”* (Riktlinjer för god ekonomisk hushållning, Strängnäs kommun).

Några kommuner har också valt att dela upp riktlinjerna i två nivåer, en nivå för kommunkoncern och en nivå för kommun.

Avseende de två regioner som har ett koncernperspektiv i sina riktlinjer är detta svårt att identifiera (både i riktlinjer och budget). Det tycks så självklart att det är först när man tittar på uppföljningsdokument (årsredovisning) som det framgår att det är koncernsiffrorna som används för avstämning.

Det är också vanligt förekommande att god ekonomisk hushållning kopplas till juridisk person, snarare än koncernen, vilket följande citat illustrerar:

*”God ekonomisk hushållning i kommunal verksamhet som bedrivs i bolagsform, säkerställs separat genom ägardirektiv.”* (Nynäshamns kommun)

### **Budget och kommunkoncernen**

Vad gäller god ekonomisk hushållning i budget så syftar det till att formulera mål för en god ekonomisk hushållning. Det är här som god ekonomisk hushållning ska konkretiseras

Det är 70 kommuner (26 %) och 3 regioner som har fastställt ett eller flera finansiella mål för en god ekonomisk hushållning, dvs., något fler än som beaktar koncernen i sina riktlinjer. Denna skillnad är sannolikt en indikator på att utveckling har skett sedan år 2013 då många kommuner utvecklade sina riktlinjer. De vanligaste finansiella målen för den kommunala koncernen är mål relaterat till soliditet och skuldsättning. Mål för resultat, investeringsnivåer och självfinansiering förekommer också.

Är det relevant för alla kommuner att styra på koncernen? Enligt SCB statistik för 2019 är det 145 kommuner som heläger 4 eller fler kommunala bolag. I denna grupp är det 30 % som har identifierat ett eller flera finansiella mål för koncernen. Vidare är det 164 kommuner vars kommunala bolag har en omsättning som uppgår till 15 % eller mer i förhållande till kommunens intäkter för verksamheten, skatter och statsbidrag. Inom denna grupp är det 31 % som har identifierat ett eller flera finansiella mål för koncernen. Vidare är det 206 kommuner där den kommunala koncernens bokförda värde på det materiella anläggningstillgångarna är över

40 % större än kommunens bokförda värde. Inom denna grupp är det 29 % som har identifierat ett eller flera finansiella mål för koncernen. Det finns således en koppling mellan finansiella koncernmål och relevans, men det är fortfarande en låg andel.

Det är färre kommuner som fastställer icke-finansiella verksamhetsmål för en god ekonomisk hushållning. Studien har identifierat att 37 kommuner (14 %) som gör detta (3 regioner). Målen rör vanligen trygghet, arbetsmarknad, attraktivitet, miljö och integration dvs., områden som de flesta verksamheter kan bidra till utifrån sina förutsättningar. Det är vanligt att målen är allmänt hållna, ibland kombinerat med tydliga krav på att alla verksamheter i koncernen ska utveckla strategier, mål och mått i förhållande till kommunens ambitioner. Det finns också exempel på kvantifierade koncernmål, företrädesvis inom miljöområdet:

*”Jämfört med år 2000 ska klimatbelastningen minska med minst 80 procent per invånare för kommunkoncern.”* (Budget 2021, Örebro kommun)

I denna kartläggning av budget har kravet varit att målen tydligt ska vara formulerade inom ramen för begreppet god ekonomisk hushållning. Detta är när det gäller verksamhetsmål inte helt enkelt att identifiera då kommuner ofta har omfattande styrsystem och målstrukturer. Andelen kommuner (14 %) kan därför vara i underkant.

Vår bedömning är att det är långt fler kommuner än de 70 kommuner som har ett finansiell mål på koncernnivå som arbetar med koncernstyrning. Perspektivet omnämns relativt flitigt i budgetdokumenten. Vidare noterar vi att de kommunala bolagen i en del kommuner numera också är inkluderade i målstyrningen men då som enskilda verksamheter (precis som skolan, vård, kommunal teknik etc.). Det kan också noteras att det är en del kommuner som i sin budget hänvisar till redovisningsnormering och till Lag (2018:597) om kommunal bokföring och redovisning som bakgrund och motiv till att de inför mål på kommunkoncernnivå:

*”Enligt kommunallagen ska kommuner ha en god ekonomisk hushållning i sin verksamhet och enligt den nya redovisningslagstiftningen ska mål för god ekonomisk hushållning formuleras även för koncernen.”* (Budget 2021, Höganäs kommun)

#### **Årsredovisning och kommunkoncernen**

I denna studie har genomgången av årsredovisningarna från 2019 syftat till kontroll ifall resultatet för riktlinjer och budget 2021 är rimligt. Studien visar att 15 % av kommunerna och tre av regionerna beaktade koncernperspektivet i sin utvärdering av god ekonomisk hushållning år 2019. Detta indikerar att det sker en utveckling mot ett koncernperspektiv då andelen som har finansiella mål i sin budget 2021 är 26 %. Vidare så anger numera också rekommendation 15 ”Förvaltningsberättelse” från Rådet för kommunal redovisning (RKR) att upplysningarna i årsredovisningens förvaltningsberättelse ska inkludera en avstämning av mål och riktlinjer med

betydelse för god ekonomisk hushållning som formulerats för den kommunala koncernen och kommunen. Det är således sannolikt att andelen som i framtiden kommer att utgå från ett koncernperspektiv i sin utvärdering av god ekonomisk hushållning kommer att öka i framtiden.

### 3.2 Koncernen och god ekonomisk hushållning i ägardirektiv

En viktig utgångspunkt för denna kartläggning är att betydande kommunal verksamhet bedrivs genom den juridiska formen aktiebolag. För att styra kommunen mot en god ekonomisk hushållning utifrån ett koncernperspektiv är därför ägardirektiven viktiga styrinstrument. För att få en bild av hur de kommunala bolagen styrs utifrån god ekonomisk hushållning och ett koncernperspektiv har 54 ägardirektiv från 30 olika kommuner studerats översiktligt. Kommunerna varierar i storlek, men har gemensamt att de är ägare till minst fyra bolag. De flesta ägardirektiv berör fastigheter och energi, men också VA och avfall finns representerade. Några koncernmoderbolag har också inkluderats. Ägardirektiven framgår av bilaga 1.

Kartläggningen visar att den kommunala koncernen som perspektiv har letat sig in i ägardirektiven då 70 % av ägardirektiven innehåller ett kommunalt koncernperspektiv i någon form. Här följer några exempel:

*”Samtliga kommunägda bolag ska: - bidra till att kommunvision och kommunövergripande mål nås, - aktivt söka koncernnytta, - följa policyer och riktlinjer för kommunkoncernen”* (Ägardirektiv till Skelleftebostäder AB)

*”Bolaget ingår tillsammans med övriga delar av kommunkoncernen som en viktig aktör inom samhällsbyggnad och näringsliv. Bolaget ska därför samverka med övriga delar av kommunkoncernen och genom egna insatser aktivt bidra till att utveckla kommunen och dess näringsliv.”* (Ägardirektiv för Pitebo AB)

*”Den kommunala verksamheten såväl i förvaltningsform som i bolagsform ska präglas av samma helhetssyn och princip avseende koncernnytta. Kommunen och bolaget ska i samråd söka lösningar som tillgodoser kommunens samlade intresse. Ett koncernföretag kan inte tillåtas att optimera effektiviteten i sin verksamhet om det medför nackdelar för organisationen i sin helhet. Koncernnyttan är en överordnad princip.”* (Ägardirektiv Hedemora Energi AB)

Begreppet god ekonomisk hushållning har däremot inte gjort avtryck i ägarstyrningen genom ägardirektiv. Inget ägardirektiv knyter an till begreppet. Det nämns i ett par fall i stödjande dokument (gemensamt ägardirektiv, bolagspolicy), men inte mer än så.

I princip alla ägardirektiv innehåller kvantifierade finansiella mål som berör framför allt avkastning och soliditet, men det finns också exempel på investeringsnivåer, självfinansiering av investeringar och resultatnivåer. Inget ägardirektiv motiverar explicit de finansiella målen utifrån

koncernen eller god ekonomisk hushållning. En tolkning är att koncernmål är ett relativt nytt fenomen och att översättningen i ägardirektiv är ett framtida steg. Exempelvis skriver en kommun som har soliditet och självfinansieringsgrad som koncernmål i sin budget att det för närvarande saknas mål för soliditet och självfinansieringsgrad i kommunens ägardirektiv (Budget 2021, Halmstads kommun).

Ett flertal ägardirektiv har däremot skrivningar som kan tolkas som ett uttryck för god ekonomisk hushållning i den juridisk personen (även om det inte står uttryckligen), exempelvis:

*”Bolaget ska sträva efter en balanserad ekonomisk utveckling med utgångspunkt från bolagets uppdrag, investeringsbehov och ekonomiska risker. Den ekonomiska utvecklingen ska även ge en god ekonomisk bas för den framtida utvecklingen av bolagets verksamhet.”* (Ägardirektiv för Västerviks Bostads AB)

I stort alla ägardirektiv innehåller verksamhetsrelaterade mål och/eller ambitioner. Använder begreppet ambitioner då 87 % av ägardirektiven ej innehåller kvantifierade mål för verksamheten. Det är dock relativt vanligt att dessa ambitioner för verksamheten är kopplat till den kommunala koncernen, om än inte alltid explicit. Exempelvis:

*”- verka på ett sådant sätt att det främjar inflyttning till kommunen...”* (Ägardirektiv AB Hedemorabostäder)

*”Bolaget ska aktivt bidra till Sollentuna kommuns ambition att bli Sveriges bästa integrationskommun.”* (Ägardirektiv för Sollentunahem AB)

*”- årligen pröva möjligheten för byggnation på landsbygden.”* (Särskilt ägardirektiv för Ljungbybostäder AB)

Även om verksamhetsmålen är allmänt hållna som ambitioner så framgår det i en del fall att det finns en kopplad styrningsprocess där ambitionerna ska preciseras, exempelvis:

*”Utifrån ovan angivna övergripande mål ska kommunstyrelsen efter dialog med bolaget fastställa nedbrutna, bolagsspecifika mål.”* (Ägardirektiv för Karlstads Bostadsaktiebolag)

## Källor

SCB statistik för 2019 angående kommunernas ägande av kommunala bolag

([https://www.statistikdatabasen.scb.se/pxweb/sv/ssd/START\\_OE\\_OE108](https://www.statistikdatabasen.scb.se/pxweb/sv/ssd/START_OE_OE108))

Sveriges Kommuner och Regioner (SKR), RUR och God ekonomisk

Hushållning, 2:a upplagan, oktober 2020

## Bilaga 1

Kommun	Ägardirektiv	Verksamhet	Ägarandel
Skellefteå	Ägardirektiv till Skelleftebostäder AB	Fastighet	Hel
Skellefteå	Ägardirektiv till Skellefteå Kraft AB	Energi	Hel
Smedjebacken	Smedjebacken Bärarhus AB	Fastighet	Hel
Smedjebacken	Smedjebacken Energi AB	Energi	Hel
Höör	Ägardirektiv för Höörs Fastighetsaktiebolag	Fastighet	Hel
Höör	Ägardirektiv Mellanskärns Renhållningsaktiebolag	Avfall	Del
Gävle	Ägardirektiv Gävlefastigheter	Fastighet	Hel
Gävle	Ägardirektiv Gävle Vatten AV	Vatten och avlopp	Hel
Piteå	Ägardirektiv för Piteå Kommunföretag AB	Moderbolag	Hel
Piteå	Ägardirektiv för Piteå AB	Fastighet	Hel
Västerвик	Ägardirektiv 2019 för Västerviks Bostads AB	Fastighet	Hel
Västerвик	Ägardirektiv 2019 för Västerвик Miljö & Energi AB	Energi, vatten	Hel
Olofström	Olofströms Kraft AB med dotterbolag	Energi, avfall, vatten	Hel
Olofström	Olofströms AB	Fastighet	Hel
Lysekil	Särskilt ägardirektiv för Lysekils Bostäder AB (inkl gemensamt ägardirektiv)	Fastighet	Hel
Lysekil	Särskilt ägardirektiv för Leva i Lysekil AB (inkl gemensamt ägardirektiv)	Energi, avfall, vatten	Hel
Västerås	Ägardirektiv för Mälarenergi AB (inkl gemensamt ägardirektiv)	Energi, avfall, vatten	Hel
Västerås	Ägardirektiv för Bostads AB Mimer 2021 (inkl gemensamt ägardirektiv)	Fastighet	Hel
Hedemora	8.6_Agardirektiv_Hedemora_Energi_AB	Energi, avfall, vatten	Hel
Hedemora	8.7_Agardirektiv_AB_Hedemorabostader_8.7_Agardirektiv_AB_Hedemorabostader	Fastighet	Hel
Växjö	Ägardirektiv för Växjö Energi AB	Energi	Hel
Växjö	Ägardirektiv för Växjöbostäder AB	Fastighet	Hel
Varberg	Ägardirektiv för Varbergs Bostads AB (inkl bolagspolicy)	Fastighet	Hel
Varberg	ÄGARDIREKTIV FÖR VATTEN & MILJÖ I VÄST AB	Vatten och avlopp	Del
Borlänge	AB Borlänge Energi (inkl bolagspolicy)	Energi, avfall, vatten	Hel
Borlänge	AB Stora Tunabyggen (inkl bolagspolicy)	Fastighet	Hel
Uddevalla	ÄGARDIREKTIV FÖR VÄSTVATTEN AB	Vatten och avlopp	Del
Uddevalla	SPECIFIKT ÄGARDIREKTIV FÖR UDDEVALLA ENERGI AB OCH DOTTERBOLAG (inkl gemensamt ägardirektiv)	Energi	Hel
Solentuna	Ägardirektiv för Solentuna Energi och Miljö AB	Energi, avfall, vatten	Hel
Solentuna	Ägardirektiv för Solentunahem AB	Fastighet	Hel
Sundbyberg	Ägardirektiv för Sundbybergs stadshus AB och dess dotterbolag	Moderbolag	Hel
Sundbyberg	Ägardirektiv för Sundbyberg Avfall och Vatten AB	Vatten och Avfall	Hel
Nybro	ÄGARDIREKTIV NYBRO BOSTADS AKTIEBOLAG (NBAB) (inkl bolagspolicy)	Fastighet	Hel
Nybro	Ägardirektiv Nybro Energi AB (NEAB) (inkl bolagspolicy)	Energi	Hel
Höganäs	Ägardirektiv för AB Höganäs hem	Fastighet	Hel
Höganäs	Ägardirektiv för Höganäs Onserg AB	Onserg	Hel
Karlskoga	Ägardirektiv för verksamheten i Karlskoga Energi & Miljö AB	Energi, avfall, vatten	Hel
Karlskoga	Ägardirektiv Karlskoga Kommunhus AB	Moderbolag	Hel
Karlstad	Ägardirektiv för Karlstads Bostadsaktiebolag	Fastighet	Hel
Karlstad	Ägardirektiv för Karlstads El- och Stadsnät AB	Energi	Hel
Halmstad	Ägardirektiv för Halmstads Energi och Miljö AB	Energi, Avfall	Hel
Halmstad	Ägardirektiv för Halmstads Fastighets AB	Fastighet	Hel
Ljungby	Särskilt ägardirektiv för Ljungbybostäder AB (inkl gemensamt ägardirektiv)	Fastighet	Hel
Ljungby	Särskilt ägardirektiv för Ljungby Energi AB inklusive dotterbolaget Ljungby Energinät AB (inkl gemensamt ägardirektiv)	Fastighet	Hel
Strömstad	Särskilt ägardirektiv för AB Strömstadslokaler Inkl gemensamt ägardirektiv	Kommunala lokaler	Hel
Karlskrona	Ägardirektiv för Affärswerken Karlskrona AB (inkl gemensamt ägardirektiv)	Energi, Avfall	Hel
Karlskrona	Ägardirektiv för AB Karlskronahem (inkl gemensamt ägardirektiv)	Fastighet	Hel
Kungälv	ÄGARDIREKTIV för Bagavä AB	Fastighet	Hel
Kungälv	ÄGARDIREKTIV för Kungälv energi AB	Energi	Hel
Sandviken	sandvikenhus_ab_ägardirektiv	Fastighet	Hel
Tranås	Ägardirektiv AB Tranås bostäder 2020	Fastighet	Hel
Allingsås	Ägardirektiv AB-Allingsåshem	Fastighet	Hel
Partille	Ägardirektiv-partille-energi-ab	Energi	Hel
Ostersund	Ägardirektiv för Jämtkraft AB	Energi	Hel



# Simulering god ekonomisk hushållning

2021-06-22

Henrik Berggren

## Sammanfattning

### Kommunerna

En genomgång av kommunernas finanser för åren 2015-2019 visar en minskad soliditet exklusive ansvarsförbindelsen för pensionsförpliktelser på grund av ökad skuldsättning. Resultaten har inte varit tillräckligt stora för att upprätthålla 2015 års soliditet. Om kravet skulle vara minst oförändrad soliditet inklusive ansvarsförbindelsen för pensionsförpliktelser krävs lägre resultat då den minskande pensionsskulden skapar ett utrymme.

Den tumregel på 2 procent av skatteintäkter, generella statsbidrag och kommunalekonomisk utjämning, som länge varit ett inofficiellt riktmärke för resultatet, har inte varit tillräcklig under perioden 2015-2019. Resultaten borde ha legat på 4,7 procent (för oförändrad soliditet exklusive ansvarsförbindelsen för pensionsförpliktelser) respektive 2,6 procent (för oförändrad soliditet inklusive ansvarsförbindelsen för pensionsförpliktelser).

Perioden 2015-2019 har kännetecknats av ökade investeringar. I kommunernas planer faller investeringsnivåerna tillbaka de närmaste åren. Givet ett antagande om att reinvesteringar och tillkommande investeringar är kopplade till den demografiska utvecklingen skulle de framtida nivåerna på investeringarna ligga i linje med historisk trend. För att finansiera dessa investeringar och samtidigt upprätthålla 2019 års soliditet exklusive ansvarsförbindelsen för pensionsförpliktelser fram till 2030 krävs ett resultat på i genomsnitt 2,5 procent för kommunerna totalt. För en oförändrad soliditet inklusive ansvarsförbindelsen för pensionsförpliktelser blir kravet betydligt lägre, 0,3 procent. Ett resultat på denna nivå skulle leda till ökade skulder.

En generell tumregel är dock inte relevant på kommunnivå oavsett nivå. Förutsättningar i finansiellt utgångsläge och framtida investeringsbehov skiljer sig stort mellan kommunerna.

I de kommunexempel som redovisats varierar de framtida resultatkraven mellan 0,4 procent och 7,8 procent för att upprätthålla en oförändrad soliditet exklusive ansvarsförbindelsen för pensionsförpliktelser fram till 2030. Analysen har också visat att det i vissa fall kan vara relevant att frångå principen om oförändrad soliditet – det gäller åt båda hållen. Med sådana justeringar ligger de relevanta resultatkraven för exempelkommunerna på mellan 1 och 5 procent.

### Regionerna

En genomgång av regionernas finanser åren för 2015-2019 visar en stabil soliditet exklusive ansvarsförbindelsen för pensionsförpliktelser. Skulderna har förvisso ökat men inte mer än värdet på tillgångarna. De relativt svaga resultaten har varit tillräckligt stora för att upprätthålla 2015 års soliditet exklusive ansvarsförbindelsen för pensionsförpliktelser. Inkluderar vi ansvarsförbindelsen för pensionsförpliktelser har soliditeten förbättrats sedan 2015. Den är trots det fortfarande negativ.

Den tumregel på 2 procent av skatteintäkter, generella statsbidrag och kommunalekonomisk utjämning, som varit ett inofficiellt riktmärke för resultatet, har varit tillräcklig för en oförändrad soliditet exklusive ansvarsförbindelsen för pensionsförpliktelser. Är ambitionen att nå en positiv soliditet inklusive ansvarsförbindelsen för pensionsförpliktelser har den dock var alltför låg - för att uppnå en positiv soliditet 2019 hade resultaten behövt vara 5,2 procent i genomsnitt under perioden 2015-2019.

Perioden 2015-2019 har kännetecknats av ökade investeringsnivåer. I regionernas planer fortsätter de att öka något de närmaste åren. Givet antagande om reinvesteringar hamnar de framtida nivåerna på investeringarna i linje med historisk trend. För att finansieras dessa

investeringar och samtidigt upprätthålla 2019 års soliditet exklusive ansvarsförbindelsen för pensionsförpliktelser fram till 2030 krävs ett resultat på 0,7 procent för regionerna sammantaget. Är ambitionen att nå en positiv soliditet inklusive ansvarsförbindelsen för pensionsförpliktelser senast 2030 krävs ett genomsnittligt resultat på 0,2 procent av skatteintäkter, generella statsbidrag och kommunalekonomisk utjämning. En sådan resultatnivå fördubblar dock skulderna i nominella termer. Att utöver en höjd soliditet också uppnå en oförändrad skuldkvot kräver ett genomsnittligt resultat på 1,2 procent.

En generell tumregel är dock inte relevant på regionnivå oavsett nivå. Förutsättningar i finansiellt utgångsläge och framtida investeringsbehov skiljer sig stort mellan regionerna.

I de regionexempel som redovisats varierar framtida resultatkrav mellan 0,4 och 1,1 procent för att antingen nå en positiv soliditet exklusive ansvarsförbindelsen för pensionsförpliktelser eller, om man redan har en positiv soliditet, upprätthålla en oförändrad soliditet fram till 2030. För ett par av regionerna bör ambitionen skruvas upp till ett resultatkrav på cirka 2 procent för att sträva mot en positiv soliditet inklusive ansvarsförbindelsen för pensionsförpliktelser senast 2030.

## Modell för god ekonomisk hushållning

### Vad säger lagen?

Enligt Kommunallagen 11 kap 1 § ska kommuner och regioner ha en god ekonomisk hushållning i sin verksamhet och i sådan verksamhet som bedrivs genom andra juridiska personer. Fullmäktige ska besluta om riktlinjer för god ekonomisk hushållning för kommunen eller regionen. För ekonomin ska anges de finansiella mål som är av betydelse för en god ekonomisk hushållning. I propositionen God ekonomisk hushållning i kommuner och landsting (2003/04:105) anges att mål och riktlinjer ska uttrycka realism och handlingsberedskap samt att de ska kontinuerligt utvärderas och omprövas.

I propositionen skrivs att exempel på vad som kan ingå i den finansiella målsättningen är resultatkrav med anledning av framtida kapacitetsbehov, dvs. förmågan att även i framtiden producera service på nuvarande nivå. För att kravet på en god ekonomisk hushållning ska uppnås bör resultatet enligt propositionen ligga på en nivå som reellt sett konsoliderar ekonomin.

En rimlig och enkel tolkning av lagens krav är att den enskilda kommunen eller regionen ska planera för ett resultat som innebär en förbättrad eller bibehållen soliditet (givet investeringsbehoven). Om man ska ta hänsyn till pensionsförpliktelserna som ligger som en ansvarsförbindelse utanför balansräkningen kan diskuteras. Då den skulden minskar sedan början på 2010-talet genom att utbetalningarna är större än uppräkningsen blir situationen något enklare om man tar hänsyn till den. För de kommuner och regioner som har en negativ soliditet inklusive ansvarsförbindelsen för pensionsförpliktelser bör första prioritet vara att komma upp till noll.

I övrigt bör den enskilda kommunen eller regionen beakta skuldsättningen i utgångsläget vid framtagande av nivån på resultatmålet. En kommun eller region med höga skulder bör inte öka dem över tid. En kommun eller region med inga eller låga skulder bör inte öka skulderna mer än vad de anser att sig ha råd att betala i räntekostnad vid en normalränta.

### Modellen

Lagen åsyftar på en resultatnivå som reellt sett konsoliderar regionernas ekonomi. Denna nivå har tidigare schablonmässigt uppskattats till 2 procent av skatteintäkter, generella statsbidrag och kommunalekonomisk utjämning. Ovan konstaterades att ett resultat som uppfyller god ekonomisk hushållning är att soliditeten bibehålls eller förstärks över tid.

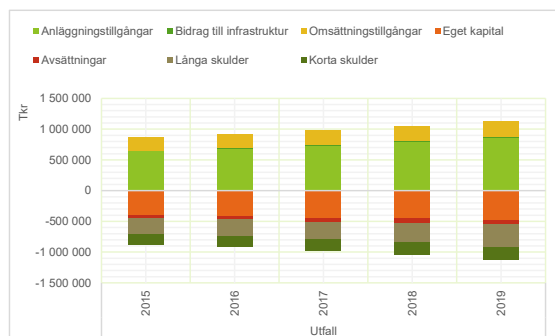
För att bland annat se vilken resultatnivå som uppfyller denna restriktion har vi byggt en modell av kommunsektorns ekonomi för åren 2020 till 2030. Modellen innehåller driftsredovisning, resultaträkning, balansräkning, kassaflödesanalys samt investeringsredovisning. Nedan en schematisk bild över modellen.



Sedan 2015 har soliditeten enligt balansräkningen (dvs exklusive ansvarsförbindelsen för pensionsförpliktelser) minskat från 45,9 procent till 43 procent. De resultat som kommunerna redovisat har alltså inte räckt till för att upprätthålla soliditeten givet de investeringar som gjorts. Soliditeten inklusive ansvarsförbindelsen för pensionsförpliktelser har däremot ökat sedan 2015 med 5 procentenheter. När hela den gamla pensionsförpliktelsen är utbetald någonstans kring år 2050 kommer soliditetsmåten att mötas.

Kommunernas anläggningstillgångar har netto<sup>2</sup> ökat med 207 miljarder kronor mellan 2015 och 2019. Samtidigt har det egna kapitalet ökat 82 miljarder kronor. För att täcka detta har kommunerna ökat upplåningen med 119 miljarder kronor. Sammantaget har detta gett en negativ utveckling av soliditeten exklusive ansvarsförbindelsen för pensionsförpliktelser. Pensionsförpliktelsen som ligger som ansvarsförbindelse har minskat med 28 miljarder kronor vilket sammantaget ger en positiv utveckling av soliditeten inklusive ansvarsförbindelsen för pensionsförpliktelser.

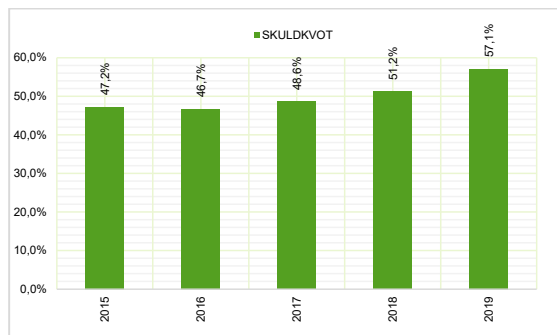
Figur 3 Kommunernas balansräkning 2015-2019, tkr



Kommunernas räntebärande skulder har ökat med 134 miljarder mellan 2015 och 2019. En stor del av ökningen – 70 miljarder – avser upplåning som har vidareutlånats till bolag inom kommunkoncernen. Dessa skulder motsvaras av en fordran på tillgångssidan i balansräkningen.

<sup>2</sup> Årets investeringar minus årets avskrivningar

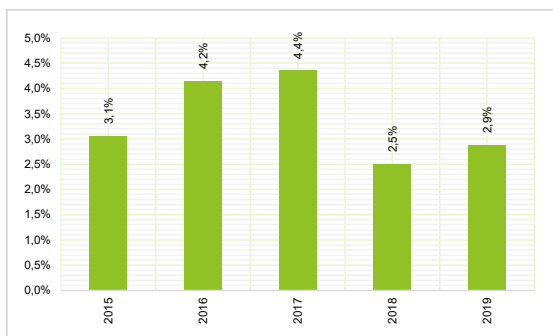
Figur 4 Skuldkvot kommunerna, 2015-2019, %



Kommunernas intäkter ökar normalt sätt över tid. Tar vi hänsyn till detta och relaterar skulderna till intäkterna erhåller vi den så kallade skuldkvoten. Denna har ökat från 47,2 procent till 57,1 procent.

Det genomsnittliga resultatet har under perioden uppgått till 3,4 procent av skatteintäkter, generella statsbidrag och kommunalekonomisk utjämning. Det har varierat mellan åren där 2016 och 2017 var starka år.

Figur 5 Årets resultat som andel av skatteintäkter, generella statsbidrag och kommunalekonomisk utjämning, 2015-2019, %



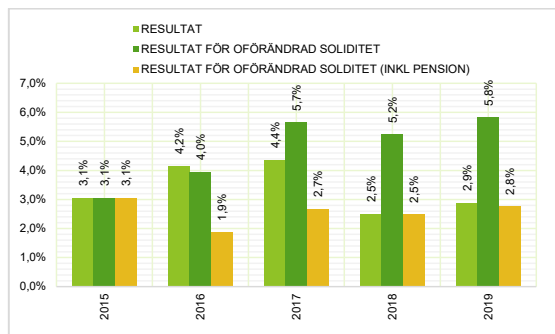
### Soliditet

Ovan har vi konstaterat att det redovisade resultatet på 3,4 procent inte varit tillräckligt för att finansiera de utförda investeringarna åren 2015-2019 vilket resulterat i en sjunkande soliditet exklusive ansvarsförbindelsen för pensionsförpliktelser. Inkluderas ansvarsförbindelsen för pensionsförpliktelser blir utvecklingen däremot positiv. Minskningen av ansvarsförbindelsen för pensionsförpliktelser har möjliggjort en ökad upplåning utan att soliditeten har utvecklats negativt.

Genom en simulering har vi räknat ut vilket resultat kommunerna borde ha haft för uppnå en oförändrad soliditet (exklusive och inklusive ansvarsförbindelsen för pensionsförpliktelser) och därmed sammantaget uppfylla god ekonomisk hushållning. Ett

annat sätt att öka självfinansieringen och därmed en oförändrad soliditet hade varit att investera mindre.

Figur 6 Olika resultatnivåer för olika nivåer på soliditeten, %



Med SOLIDITET avses soliditet exklusive ansvarsförbindelsen för pensionsförpliktelser. Med SOLIDITET (INKL PENSION) avses soliditet inklusive ansvarsförbindelsen för pensionsförpliktelser.

Det genomsnittliga resultatet skulle i genomsnitt behövt vara 4,7 procent respektive 2,6 av skatteintäkter, generella statsbidrag och kommunalekonomisk utjämning för att upprätthålla 2015 års nivå på soliditeten inklusive och exklusive ansvarsförbindelsen för pensionsförpliktelser. Vid hänsyn tagen till minskningen av ansvarsförbindelsen för pensionsförpliktelser har det redovisade resultatet legat högre än vad som är motiverat utifrån god ekonomisk hushållning. Detta bekräftas i att soliditeten inklusive ansvarsförbindelsen för pensionsförpliktelser har ökat sedan 2015, se figur 2.

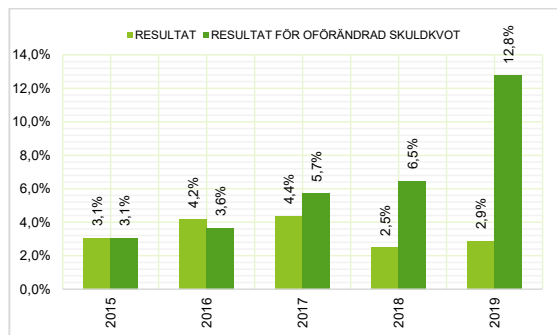
### Skuldsättning

Den ökade skulderna är en effekt av höga investeringar som inte självfinansierats i tillräcklig grad. Med det redovisade resultatet på 3,4 procent har skulderna ökat. Genom en simulering har vi räknat ut vilket resultat kommunerna borde ha haft för att uppnå en oförändrad skuldkvot.

Det genomsnittliga resultatet skulle i genomsnitt behövt vara 6,3 procent av skatteintäkter, generella statsbidrag och kommunalekonomisk utjämning för att upprätthålla 2015 års skuldkvot.

Som synes krävs ett högre resultat för en oförändrad skuldkvot än för en oförändrad soliditet. För oförändrad skuldkvot kan skulderna endast öka i takt med intäkterna medan för en oförändrad soliditet kan skulderna öka i takt med tillgångarna.

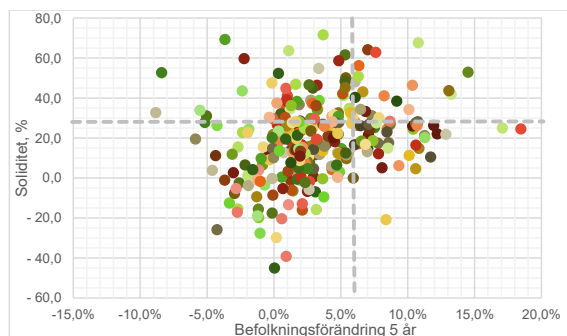
Figur 7 Årets resultat utfall samt krav för oförändrad skuldkvot, %



### God ekonomisk hushållning i enskilda kommuner

Som redovisats ovan förutsätter nuvarande lagstiftning avseende god ekonomisk hushållning att varje enskild kommun anpassar de finansiella målen utifrån de lokala förutsättningarna. Det sker i många fall inte någon djupare analys vad som skulle vara lämpligt för den enskilda kommunen. Fakta talar för att förutsättningarna skiljer sig mycket mellan de olika kommunerna avseende finansiell ställning och framtida investeringsbehov.

Figur 8 Soliditet inklusive ansvarsförbindelsen för pensionsförpliktelser och befolkningsförändring



I figuren ovan redovisas kommunens soliditet inklusive ansvarsförbindelsen för pensionsförpliktelser och den genomsnittliga folkökningen mellan 2015 och 2020. Soliditeten varierar mellan -45 och 72 procent. Folkökningen varierar mellan -9 och 18 procent.

Kommuner uppe till vänster i diagrammet har hög soliditet och låga investeringsbehov. Befolkningen är stabil eller minskar. De flesta åren är investeringsnivån i nivå med eller under årets avskrivningar. Denna kommun bör kunna uppfylla god ekonomisk hushållning med ett resultatmål strax över noll. Viss marginal kan behövas för att hantera osäkerheten i intäktsutvecklingen.

Kommuner uppe till höger i diagrammet har hög soliditet och höga investeringsbehov. Befolkningen ökar och ställer stora krav på utbyggd kommunal service. Investeringsnivån är

ofta betydligt högre än årets avskrivningar – vilket skapar ett finansieringsbehov. Kommunen behöver således ett starkt resultat för att så långt som är rimligt självfinansiera investeringarna. Då kommunen har en stark balansräkning kan dock upptagande av nya lån till investeringar i kommunens kärnverksamhet vara motiverat. Resultatmålet bör dock överstiga det som gäller genomsnittskommunen.

Kommuner nere till vänster har låg soliditet och låga investeringsbehov. Befolkningen är stabil eller minskar. De flesta åren är investeringsnivån i nivå med eller under årets avskrivningar. Den höga belåningen innebär dock höga räntekostnader. Denna kommun behöver ett resultat som räcker till att amortera ned låneskulden och en marginal för osäkerhet.

Kommuner nere till högre har låg soliditet och höga investeringsbehov. Kommunens befolkning har vuxit kraftigt under en lång tid. Kommunen har till stor del lånefinansierat sina investeringar. Investeringsnivån är alltså hög. För denna kommun är ytterligare lånefinansiering inte en lösning på grund av räntebelastningen. Kommunen behöver stärka sin soliditet. Kommunen behöver ett resultat som räcker till för att självfinansiera investeringarna, amortera ner skulden samt en marginal för osäkerhet.

### Utvecklingen 2019-2030

Som redovisats tidigare står kommuner och regioner inför ett växande finansieringsgap mellan tillgängliga intäkter och kommande kostnader för demografi.

För att se hur dessa utmaningar kan hanteras utan att ge avkall på en god ekonomisk hushållning simulerar vi utvecklingen fram till år 2030. Kalkylen har inga ambitioner på att vara heltäckande eller en prognos över kommunernas ekonomi. Vissa förenklingar har gjorts - exempelvis simulerar modellen en konjunkturlös ekonomi med en oförändrad sysselsättningsgrad. Detta dels för att vi vill fånga det underliggande finansieringsbehovet, dels för att det kan vara vanskligt att bedöma när och vilken styrka konjunktursvängningarna kommer att ha fram till 2030. Eventuella konjunktursvängningar har kommuner och regioner möjlighet att hantera inom det förslag som föreslås i utredningen.

### Antaganden

I tabellen nedan redovisas en sammanfattning av några relevanta antaganden.

Tabell 1 Parametrar i simulering

Parameter	
Skatteunderlag per person 20-64 år	3,5 %
Timlön	3,5 %
KPI	2,0 %
Prisindex (75/25)	3,13 %
Uppräkning statsbidrag	KPI (2 %)
Demografi	SCB:s prognos 2020
Prislappar (ambitionsnivå etc.)	RS 2019
Investeringar	Tre första åren kommunernas uppgifter från räkenskapssammandrag (steg 1). Övriga år demografi + avskrivningar (+ 3 procent)
Resultatnivå	0 %, balanskrav

## Underliggande kostnadstryck

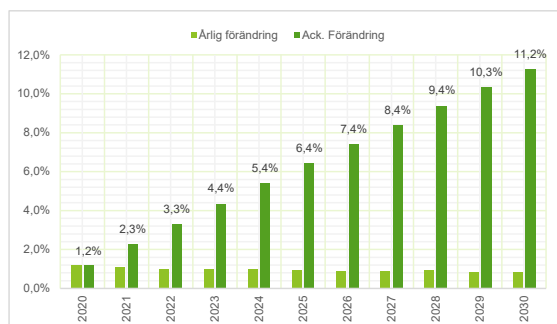
Den framtida underliggande efterfrågan av kommunal verksamhet kan uppskattas genom en så kallad demografisk framskrivning. Uppskattnings bygger befolkningsprognosen och ett konstant utnyttjandemönster av kommunernas tjänster.

Utifrån de redovisade kostnaderna beräknas de olika åldersgruppernas genomsnittliga nyttjande och kostnad för de olika verksamheterna fram. De framräknade "prislapparna" skrivs sedan fram med utvecklingen av de olika åldersgrupperna enligt befolkningsprognosen.

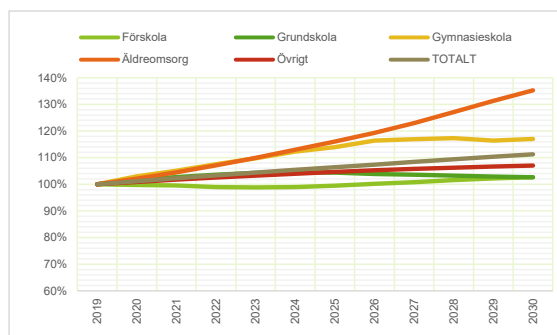
- Utnyttjandemönstret antas vara konstant över tid, det vill säga:
- servicenivå, andelen som nyttjar verksamheten
- kostnad per person i åldersgruppen, resurstilldelning

Antagandet om konstant utnyttjandemönster kan ifrågasättas. Det finns många icke demografiska faktorer som påverkar efterfrågan på kommunala tjänster, till exempel politiska reformer. Kommunernas kostnader har historiskt ökat snabbare än vad har varit motiverat av demografin. Det har handlat om ambitionshöjningar både från kommunernas sida och från staten (genom olika reformer). En demografisk framskrivning av 2019 års kostnader resulterar i en underliggande kostnadsökning på 11 procent fram till 2030. Den årliga förändringen ligger på drygt 1 procent där de första åren innebär en något högre ökningstakt.

Figur 9 Demografiskt tryck, ackumulerat samt årligt



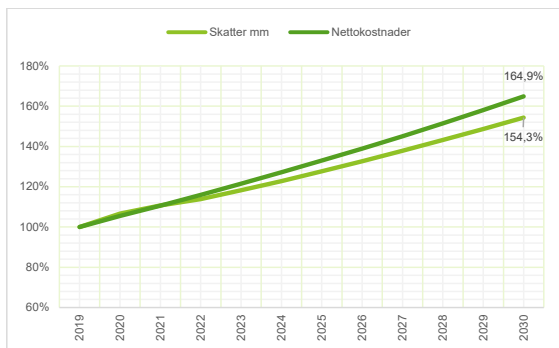
Figur 10 Demografiskt tryck per verksamhet index (2019=100)



Alla verksamheter växer inte i samma utsträckning då olika åldersgrupper växer olika mycket. Äldreomsorgen är den verksamhet som har de största framtida resursanspråken (+35 procent). Även gymnasieskola bedöms öka kraftigt fram till 2030 (+17 procent). För för- och grundskola är utvecklingen lite lugnare (+ 3 procent). De kollektiva tjänsterna ("övrigt") - där den enskilde användaren är svårare att identifiera - följer kostnadsutvecklingen utifrån bredare åldersgrupper (+7 procent).

Om vi utöver demografin lägger på vårt antagande om pris- och löneutvecklingen<sup>3</sup> samt den förändrade avskrivningskostnaden får vi den underliggande kostnadsutvecklingen. Denna ska ställas mot bedömningen av kommunernas intäkter fram till 2030. Nettokostnaderna ökar enligt framskrivningen 65 procent medan intäkterna ökar 54 procent. Skillnaden mellan kostnader och intäkter utgörs av den ökade demografin (en tyngre mix) och i viss mån ökade avskrivningar på grund av ökade investeringar.

Figur 11 Utveckling av kostnader och intäkter index (2019 = 100)



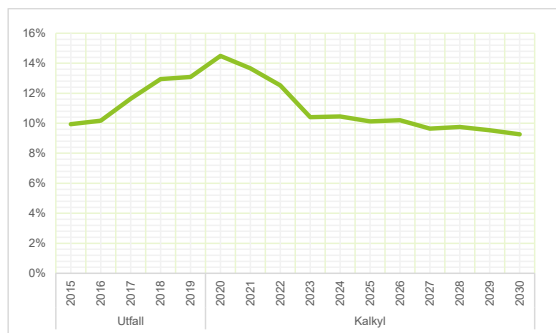
I den simulerade utvecklingen uppstår stora underskott 2030. För att uppnå lägsta-kravet motsvarande ett nollresultat krävs antingen en årlig effektivisering 0,9 procent (hålla ned kostnadskurvan) eller en sammantagen skatthöjning på drygt 2 kronor (höja intäktskurvan). Intäkterna kan även öka genom att staten skjuter till statsbidrag utöver inflationen. I simuleringsmodellen gör vi antagandet att detta gap sluts, antingen genom effektiviseringar eller intäktsökningar.

### Investeringar fram till 2030

Kommunerna rapporterar in sina planerade investeringsutgifter för åren 2020-2022 i samband med att de lämnar in räkenskapssammandraget. Enligt dessa planer stiger investeringar 2020 för att sedan falla tillbaka 2021 och 2022.

<sup>3</sup> Löneandelen är differentierad för de olika verksamheterna

Figur 12 Investering som andel av skatteintäkter, generella statsbidrag och kommunalekonomisk utjämning, %



För åren 2023-2030 utgörs investeringsvolymerna dels av tillkommande verksamhetslokaler enligt demografin, dels av reinvesteringar i nivå med avskrivningarna (inklusive ytterligare 3 procent för högre pris/kvalitet). Dessa år innebär en återgång till en historisk trend som ligger på mellan 8 och 10 procent av skatteintäkter, generella statsbidrag och kommunalekonomisk utjämning.

### Utveckling med ett nollresultat

Balanskravet är skarpt. Vi antar därför i detta grundscenario att kommunerna sammantaget planerar för att klara detta. Ett nollresultat enligt balanskravet ger dock inte automatiskt god ekonomisk hushållning då det enbart fokuserar på driftsekonomi. Ett resultat på noll eller därutöver kan innebära ett negativt finansiellt sparande om investeringsutgifter är höga.

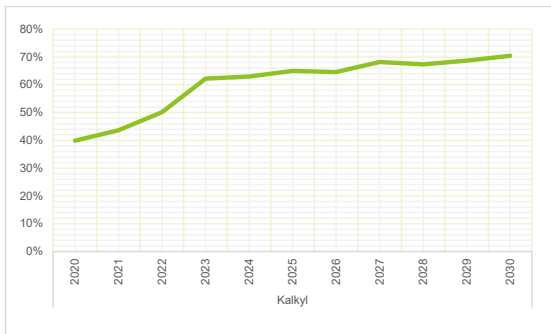
Det investeringsutrymme som uppstår vid ett nollresultat motsvarar årets avskrivningar plus den likviditet som motsvarar årets avsättningar till pensioner. Sammantaget ger detta ett investeringsutrymme på 5 till 6 procent av skatteintäkter, generella statsbidrag och kommunalekonomisk utjämning. Alla investeringar utöver detta måste finansiera med externa medel (upplåning eller försäljning). Ovan redovisas investeringar motsvarande 11 procent för perioden fram till 2030.

Vid ett nollresultat och de investeringar som kommunerna planerar och de som schablonmässigt har uppskattats ger en relativt svag självfinansieringsgrad i början av perioden. När sedan investeringar faller tillbaka och avskrivningarna kommer ikapp ökar självfinansieringsgraden.

Tabell 2 Investeringsutrymme egen finansiering, %

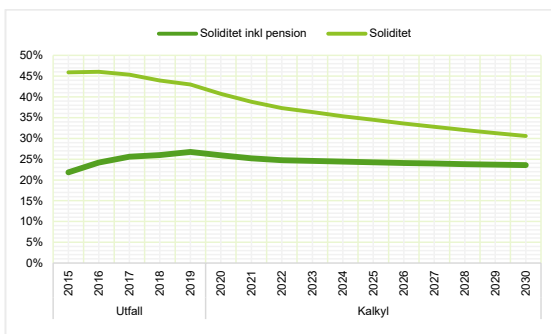
	Andel
<b>Resultat</b>	0 %
<b>Avskrivningar</b>	5,0 %
<b>Pensionsavsättning</b>	0,5 %
<b>Investeringsutrymme</b>	5,5 %

Figur 13 Självfinansieringsgrad, %



Effekten av den svaga självfinansieringen blir en fallande soliditet. Detta gäller även om man inkluderar ansvarsförbindelsen för pensionsförpliktelser som ligger utanför balansräkningen.

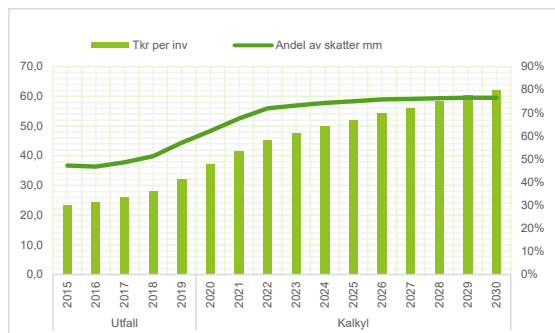
Figur 14 Soliditet, %



Med soliditet avses soliditet exklusive ansvarsförbindelsen för pensionsförpliktelser. Med soliditet inkl pension avses soliditet inklusive ansvarsförbindelsen för pensionsförpliktelser.

En självfinansiering under 100 procent av årets investeringar skapar ett nyupplåningsbehov. Kommunernas långfristiga räntebärande skulder per invånare fördubblas fram till 2030 i löpande priser. I relation till kommunernas intäkter ökar de från 57,1 procent till 76,5 procent. Ökningen är som starkast i början av perioden.

Figur 15 Räntebärande långfristiga skulder tkr per invånare samt andel av skatteintäkter, generella statsbidrag och kommunalekonomisk utjämnning



Vid ett nollresultat och de planerade investeringar uppnår inte kommunerna god ekonomisk hushållning enligt de kriterier som ställts upp enligt ovan.

### Utveckling med ett resultat som är förenligt med god ekonomisk hushållning

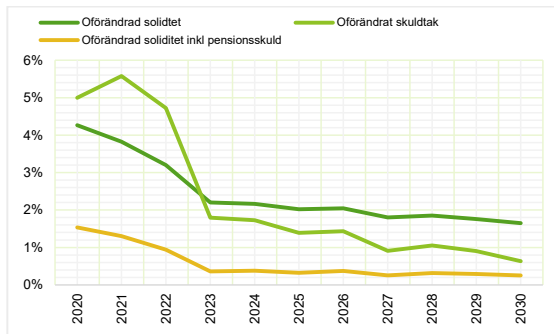
I modellen har vi simulerat vilka resultatnivåer som krävs i genomsnitt för att uppfylla de tre olika kriterierna för god ekonomisk hushållning. Nivån mäts utifrån 2019 års utfall.

Tabell 3 Resultatkrav för att uppnå utvalda kriterier på god ekonomisk hushållning

Kriterium	Resultatkrav
Oförändrad soliditet exkl. ansvarsförbindelsen för pensionsförpliktelser	2,4 %
Oförändrad soliditet inkl. ansvarsförbindelsen för pensionsförpliktelser	0,2 %
Oförändrad skuldkvot	2,3 %

Lägst resultatkrav krävs för att uppnå en oförändrad soliditet inklusive ansvarsförbindelsen för pensionsförpliktelser (0,2 procent). Exkluderas ansvarsförbindelsen för pensionsförpliktelser ”positiva” utveckling skärps kravet till 2,4 procent. I genomsnitt blir kravet för oförändrad skuldkvot i närheten även om profilen över tid skiljer sig åt.

Figur 16 Resultatkrav per år för uppfyllandet av kriterium på god ekonomisk hushållning

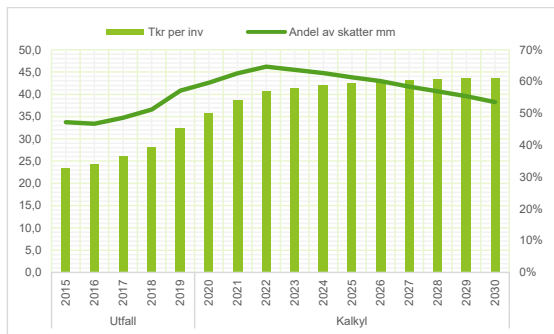


Med soliditet avses soliditet exklusive ansvarsförbindelsen för pensionsförpliktelser. Med soliditet inkl pensionssskuld avses soliditet inklusive ansvarsförbindelsen för pensionsförpliktelser.

För att samtliga krav ska vara uppfyllda krävs ett resultat på nära 2,5 procent i genomsnitt. Nedan följer utfallet givet att vi sätter ett resultat på 2,5 procent för åren 2020 till 2030.

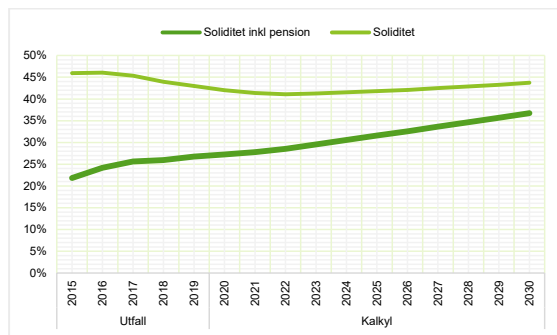
I början kommer skuldkvoten att öka men när investeringarna sedan faller något ökar intäkterna snabbare än nyupplåningen vilket ger en fallande kvot. I nominella tal ökar dock skulden under hela perioden.

Figur 17 Räntebärande långfristiga skulder tkr per invånare samt andel av skatteintäkter, generella statsbidrag och kommunalekonomisk utjämning vid ett resultat på 2,5 %



Ett resultat på 2,5 % kommer ge en positiv utveckling av soliditeten (exklusive och inklusive ansvarsförbindelsen för pensionsförpliktelser).

Figur 18 Soliditet vid resultat på 2,5 %



Med soliditet avses soliditet exklusive ansvarsförbindelsen för pensionsförpliktelser. Med soliditet inkl pension avses soliditet inklusive ansvarsförbindelsen för pensionsförpliktelser.

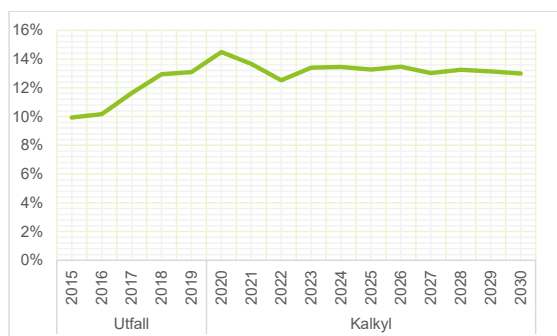
### Alternativt scenario med högre investeringar

I kalkylen ovan har vi antagit att investeringarna faller tillbaka till nivåer i linje med historisk trend efter 2022. Investeringarna utgörs av de lokaler som behövs för att möta demografin samt reinvesteringar i nivå med vad som skrivs av inklusive ett tillägg på 3 procent för ökade priser/kvalitet.

Det finns självklart en risk att nivåerna blir högre. Det finns en underhållsskuld när det gäller kommunernas social och tekniska infrastruktur som inte beaktats ovan. Vidare kan det tillkomma nyinvesteringar inom kultur och fritid kopplat till demografin eller i övrigt utökade ambitioner.

Nedan redovisas resultatkraven med en investeringsnivå som inte faller tillbaka 2023 utan ligger kvar på de högre nivåerna hela perioden.

Figur 19 Investering som andel av skatteintäkter, generella statsbidrag och kommunalekonomisk utjämnung, %, förhöjd nivå 2023-2030



Tabell 4 Resultatkrav för att uppnå utvalda kriterier på god ekonomisk hushållning

Kriterium	Resultatkrav
Oförändrad soliditet exkl. ansvarsförbindelsen för pensionsförpliktelser	3,4 %
Oförändrad soliditet inkl. ansvarsförbindelsen för pensionsförpliktelser	1,2 %
Oförändrad skuldkvot	4,5 %

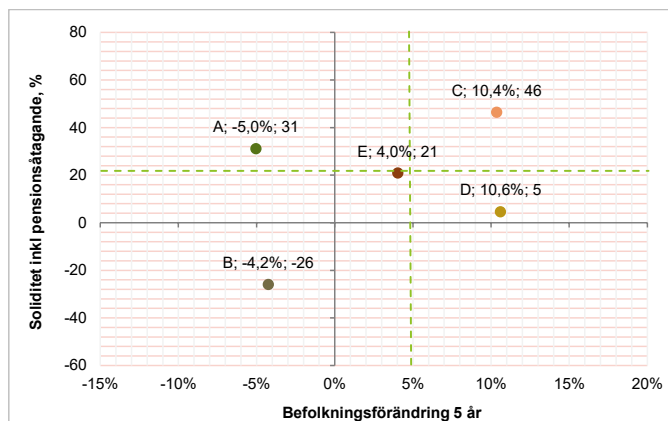
De högre investeringsnivåerna kräver ett högre resultat för att uppfylla de utvalda kriterierna. Ökningen blir större för kriteriet avseende skuldkvoten än för soliditeten. Detta då en oförändrad soliditet tillåter en viss ökning av skulderna vid ökade tillgångar.

### Simulering för fem exempelkommuner

Fem utvalda exempelkommuner är tänkta att representera de fyra grupper, utifrån kombinationer av soliditet inklusive ansvarsförbindelsen för pensionsförpliktelser och befolkningsförändring, som beskrivits tidigare, se sid 8. Ytterligare en kommun har lagts till för att representera ett genomsnitt.

I detta avsnitt simuleras resultatkraven för dessa kommuner för att påvisa behovet av olika nivåer för att nå god ekonomisk hushållning i det enskilda fallet utifrån finansiell ställning och investeringsbehov.

Figur 20 Fem exempelkommuner



Med soliditet inkl pensionsåtagande avses soliditet inklusive ansvarsförbindelsen för pensionsförpliktelser.

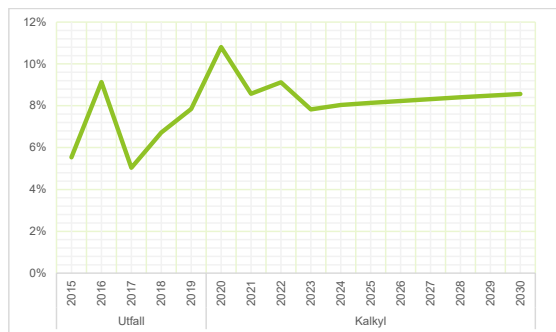
#### Kommun A

Kommunen har stärkt sin soliditet inklusive ansvarsförbindelsen för pensionsförpliktelser sedan 2015 och redovisar 2019 en soliditet över genomsnittet. Samtidigt har befolkningen minskat med 5 procent. Kommunen har i utgångsläget inga räntebärande skulder.

Kommunen möter en minskande folkmängd fram till 2030 med 7,4 procent. Trots den minskade befolkningen planerar kommunen för ökade investeringar de närmaste tre åren.

Efter 2023 faller nivån tillbaka och motsvarar avskrivningarna plus 3 procent för kompensation för pris och kvalitet.

Figur 21 Investeringar i kommun A, andel av skatteintäkter, generella statsbidrag och kommunalekonomisk utjämning %



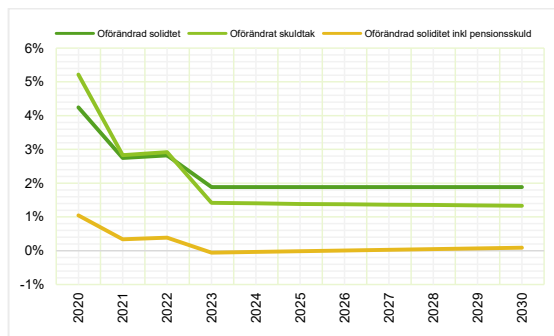
För att upprätthålla soliditeten exklusive ansvarsförbindelsen för pensionsförpliktelser krävs en resultatnivå på i genomsnitt knappt 2,3 procent. Med detta resultat kan kommunen amortera av de skulder som krävs för att finansiera de första årens höga investeringar. Kommunen är åter skuldfri 2024. Ett resultat på denna nivå kan vara något högt – en viss skuldsättning skulle kunna tillåtas utifrån det goda utgångsläget.

Om utgångspunkten i stället är en oförändrad soliditet inklusive ansvarsförbindelsen för pensionsförpliktelser klarar kommunen en sådan utveckling genom att redovisa ett svagt positivt resultat. Anledningen till detta är att ansvarsförbindelsen för pensionsförpliktelser minskar ”automatiskt” (utbetalningar är större än uppräknigen). Det låga resultatet kommer dock skapa ett negativt kassaflöde efter investeringsverksamheten och genererar ett upplåningsbehov. Ansvarsförbindelsen för pensionsförpliktelser som amorteras ersätts därmed med banklån.

Tabell 5 Resultatkrav för att uppnå utvalda kriterier på god ekonomisk hushållning

Kriterium	Resultatkrav
Oförändrad soliditet exkl. ansvarsförbindelsen för pensionsförpliktelser	2,3 %
Oförändrad soliditet inkl. ansvarsförbindelsen för pensionsförpliktelser	0,2 %
Oförändrad skuldkvot	2,0 %

Figur 22 Resultatkrav per år för uppfyllandet av kriterium på god ekonomisk hushållning



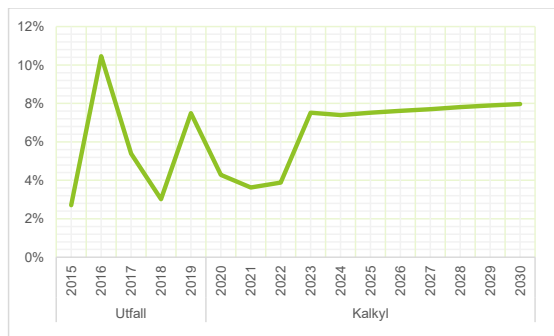
Med soliditet avses soliditet exklusive ansvarsförbindelsen för pensionsförpliktelser. Med soliditet inkl pensionskuld avses soliditet inklusive ansvarsförbindelsen för pensionsförpliktelser.

### Kommun B

Kommunen har stärkt sin soliditet inklusive ansvarsförbindelsen för pensionsförpliktelser sedan 2015 men redovisar 2019 alltjämt en negativ soliditet. Samtidigt har befolkningen minskat med 4,2 procent. Kommunen har i utgångsläget räntebärande skulder motsvarande 39 procent av skatteintäkter, generella statsbidrag och kommunalekonomisk utjämning.

Kommunen möter en minskande folkmängd fram 2030 med 7,0 procent. Kommunen planerar för låga investeringar de närmaste åren. Nivån understiger värdet på de tillgångar som skrivs av. Detta indikerar möjligen att en för låg nivå där vissa nödvändiga investeringar skjuts på framtiden. Efter 2022 antas nivåerna öka och motsvara avskrivningarna plus 3 procent för kompensation för pris och kvalitet.

Figur 23 Investeringar i kommun B, andel av skatteintäkter, generella statsbidrag och kommunalekonomisk utjämning %



För att upprätthålla soliditeten exklusive ansvarsförbindelsen för pensionsförpliktelser krävs en resultatnivå på i genomsnitt 0,4 procent. De låga investeringarna de första åren möjliggör en viss amortering och en stigande soliditet. När sedan investeringarna stiger vilket kräver ökad upplåning faller soliditeten tillbaka till värdet för utgångsåret.

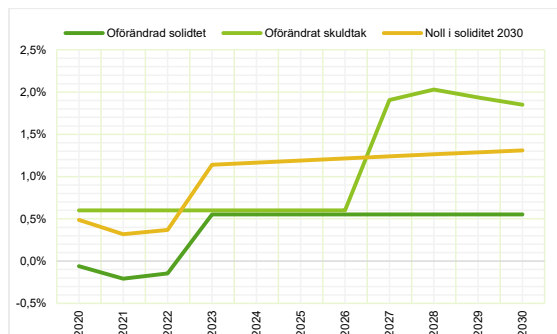
Att upprätthålla den negativa soliditeten inklusive ansvarsförbindelsen för pensionsförpliktelser är en för låg ambitionsnivå. Här bör ambitionsnivån vara att komma upp till minst noll i slutet av perioden. För att uppnå en positiv soliditet inklusive ansvarsförbindelsen för pensionsförpliktelser 2030 krävs i genomsnitt ett resultat på 0,6 procent av skatteintäkter, generella statsbidrag och kommunalekonomisk utjämning. Det låga resultatet kommer dock generera ett negativt kassaflöde efter investeringsverksamheten och skapa ett stort upplåningsbehov. Den pensionsskuld som amorteras ersätt därmed med ett banklån.

Tabell 6 Resultatkrav för att uppnå utvalda kriterier på god ekonomisk hushållning

Kriterium	Resultatkrav
Oförändrad soliditet exkl. ansvarsförbindelsen för pensionsförpliktelser	0,4 %
Noll i soliditet inkl. ansvarsförbindelsen för pensionsförpliktelser 2030	0,6 %
Oförändrad skuldkvot	1,1 %

För att inte öka skulderna i jämförelse med 2019 bör resultat i genomsnitt ligga på 1,1 procent av skatteintäkter, generella statsbidrag och kommunalekonomisk utjämning. I teorin borde en kommun med lågt tryck på investeringarna på grund av stabil eller minskande befolkning rent av ha en ambition att minska skulden.

Figur 24 Resultatkrav per år för uppfyllandet av kriterium på god ekonomisk hushållning



Med soliditet avses soliditet exklusive ansvarsförbindelsen för pensionsförpliktelser. Med soliditet 2030 avses soliditet inklusive ansvarsförbindelsen för pensionsförpliktelser år 2030.

### Kommun C

Kommunen har stärkt sin soliditet inklusive ansvarsförbindelsen för pensionsförpliktelser sedan 2015 och redovisar 2019 en soliditet över genomsnittet. Samtidigt har befolkningen ökat med 10 procent. Kommunen har i utgångsläget inga räntebärande skulder.

Kommunen möter en kraftigt ökande folkmängd fram till 2030 med 10 procent. Kommunen planerar för mycket höga investeringar de närmaste åren (25-30 procent av skatteintäkter, generella statsbidrag och kommunalekonomisk utjämning). Efter 2023 går nivån ned något men pendlar mellan 10 och 20 procent. Kommunens expansion kräver

investeringar i verksamhetslokaler samtliga år fram till 2030. Utöver detta kommer reinvesteringarna i befintliga tillgångar.

För att upprätthålla soliditeten exklusive ansvarsförbindelsen för pensionsförpliktelser krävs en resultatnivå på i genomsnitt 7,8 procent. De första åren med de höga investeringarna krävs resultatnivåer upp emot 15 procent. Med ett resultat på knappt 8 procent ökar upplåningen. När sedan investeringarna faller tillbaka något möjliggör det höga resultatet amorteringar. Skulderna är dock på en högre nivå 2030 än vid inledningen av perioden. Mot bakgrunden av de mycket höga resultatnivåerna som simuleringen visar bör kommunen överväga att prioritera bland de planerade investeringarna.

Att komma tillbaka till en skuldkvot på noll kräver ett genomsnittligt resultat på 11 procent. För en så pass expansiv kommun är det kanske inte rimligt att hinna amortera tillbaka hela den upptagna skulden på en så pass kort period. Vissa av investeringarna har avskrivningstider på 30 till 40 år. En viss minskning av soliditeten skulle också kunna accepteras inom ramen för god ekonomisk hushållning. Vid ett resultat på exempelvis 3,5 procent minskar soliditeten exklusive ansvarsförbindelsen för pensionsförpliktelser fram till 2023 för att sedan stabilisera sig på cirka 50 procent. Skuldkvoten stabiliserar sig på knappt 60 procent av skatteintäkter, generella statsbidrag och kommunalekonomisk utjämning. Ska det däremot skapas utrymme för amorteringar måste resultatet upp ytterligare.

Om utgångspunkten i stället är en oförändrad soliditet inklusive ansvarsförbindelsen för pensionsförpliktelser krävs ”bara” ett resultat på 4,4 procent. Ett genomsnittligt resultat på 4,4 procent ger dock en skuldkvot på knappt 50 procent.

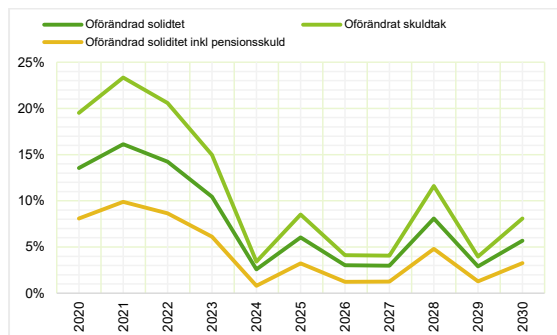
Figur 25 Investeringar i kommun C, andel av skatteintäkter, generella statsbidrag och kommunalekonomisk utjämning %



Tabell 7 Resultatkrav för att uppnå utvalda kriterier på god ekonomisk hushållning

Kriterium	Resultatkrav
Oförändrad soliditet exkl. ansvarsförbindelsen för pensionsförpliktelser	7,8 %
Oförändrad soliditet inkl. ansvarsförbindelsen för pensionsförpliktelser	4,4 %
Oförändrad skuldkvot	11,1 %
Rimlig avvägning utifrån gott utgångsläge	3,5 %

Figur 26 Resultatkrav per år för uppfyllandet av kriterium på god ekonomisk hushållning



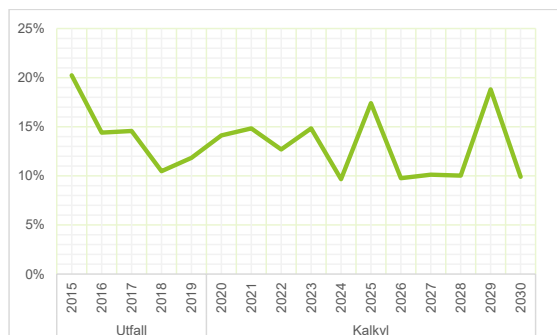
Med soliditet avses soliditet exklusive ansvarsförbindelsen för pensionsförpliktelser. Med soliditet inkl pensionskund avses soliditet inklusive ansvarsförbindelsen för pensionsförpliktelser.

### Kommun D

Kommunen har stärkt sin soliditet inklusive ansvarsförbindelsen för pensionsförpliktelser sedan 2015 och redovisar 2019 en soliditet något över noll. Samtidigt har befolkningen ökat med 10,6 procent. Kommunen har räntebärande skulder motsvarande 61 procent av skatteintäkter, generella statsbidrag och kommunalekonomisk utjämning.

Kommunen möter en ökad folkmängd fram 2030 med 8,4 procent. Den höga tillväxten skapar behov av en fortsatt hög investeringstakt fram till 2030. Den varierar lite mellan åren beroende på när investeringar i olika fastighetsobjekt sker.

Figur 27 Investeringar i kommun D, andel av skatteintäkter, generella statsbidrag och kommunalekonomisk utjämning %



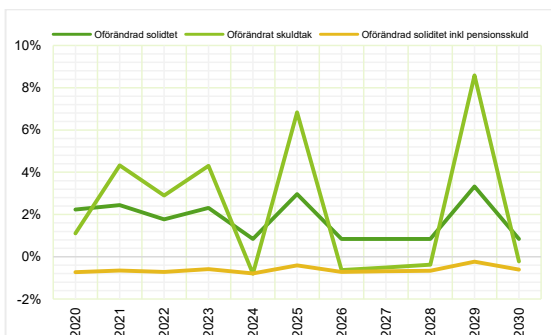
För att upprätthålla soliditeten exklusive ansvarsförbindelsen för pensionsförpliktelser krävs en resultatnivå på i genomsnitt 1,8 procent. En oförändrad soliditet inrymmer dock en ökad upplåning i takt med att tillgångssidan växer. Skuldkvoten ökar med drygt 5 procentenheter fram till 2030. Med den redan relativt höga skuldsättningen borde kommunen satsa på att minska skulderna. En oförändrad skuldkvot kräver ett resultat på 2,3 procent. För att halvera skuldkvoten fram till 2030 krävs ett genomsnittligt resultat på 5,5 procent.

Om utgångspunkten i stället är en oförändrad soliditet inklusive ansvarsförbindelsen för pensionsförpliktelser, vilken visserligen är positiv men mycket låg, klarar kommunen en sådan utveckling utan att redovisa ett positivt resultat. En så pass låg soliditet tillsammans med en relativt snabb minskning av ansvarsförbindelsen för pensionsförpliktelser kräver endast låga eller negativa resultat för en oförändrad soliditet. Det låga resultatet kommer dock skapa ett negativt kassaflöde efter investeringsverksamheten och skapa ett stort upplåningsbehov. Den del av pensionsskulden och -förpliktelserna som amorteras ersätts därmed med ytterligare banklån. Minst ett nollresultat krävs också för att möta balanskravet.

Tabell 8 Resultatkrav för att uppnå utvalda kriterier på god ekonomisk hushållning

Kriterium	Resultatkrav
Oförändrad soliditet exkl. ansvarsförbindelsen för pensionsförpliktelser	1,8 %
Oförändrad soliditet inkl. ansvarsförbindelsen för pensionsförpliktelser	-0,6 %
Oförändrad skuldkvot	2,3 %
En halverad skuldkvot till 2030	5,5 %

Figur 28 Resultatkrav per år för uppfyllandet av kriterium på god ekonomisk hushållning



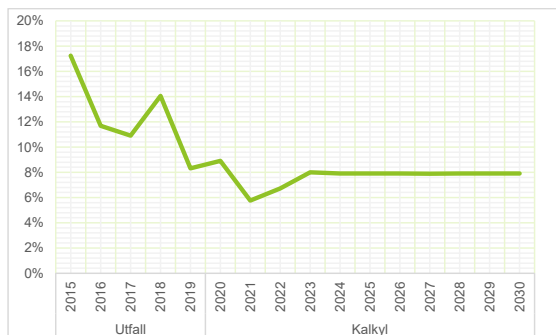
Med soliditet avses soliditet exklusive ansvarsförbindelsen för pensionsförpliktelser. Med soliditet inkl pensionsskuld avses soliditet inklusive ansvarsförbindelsen för pensionsförpliktelser.

### Kommun E

Kommunen har stärkt sin soliditet inklusive ansvarsförbindelsen för pensionsförpliktelser sedan 2015 och redovisar 2019 en soliditet nära genomsnittet. Samtidigt har befolkningen ökat med 4,0 procent. Kommunen har räntebärande skulder motsvarande 38 procent av skatteintäkter, generella statsbidrag och kommunalekonomisk utjämning.

Kommunen möter en något ökad folkmängd fram 2030 med 5,2 procent vilket är något under prognosen för riket som helhet (7,4 procent). Efter antal år med höga investeringar planeras för en lugnare takt åren 2020-2022. Takten 2023 och framåt motsvarar reinvesteringar i nivå med avskrivningarna plus 3 procent för justeringar för pris och kvalitet.

Figur 29 Investeringar i kommun E, andel av skatteintäkter, generella statsbidrag och kommunalekonomisk utjämning %



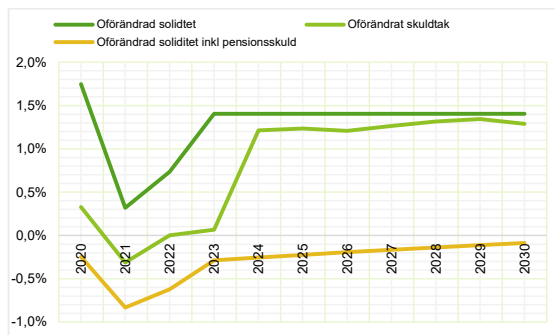
För att upprätthålla soliditeten exklusive ansvarsförbindelsen för pensionsförpliktelser krävs en resultatnivå på i genomsnitt 1,3 procent. Att komma tillbaka till en skuldkvot motsvarande nivå 2019 kräver ett genomsnittligt resultat på 0,8 procent.

Om utgångspunkten i stället är en oförändrad soliditet inklusive ansvarsförbindelsen för pensionsförpliktelser klarar kommunen en sådan utveckling utan att redovisa ett positivt resultat. Anledningen till detta är att ansvarsförbindelsen för pensionsförpliktelser minskar "automatiskt". Det låga resultatet kommer dock skapa ett negativt kassaflöde efter investeringsverksamheten och skapa ett stort upplåningsbehov. Den del av pensionsskulden och -förpliktelserna som amorteras ersätts därmed med ett banklån.

Tabell 9 Resultatkrav för att uppnå utvalda kriterier på god ekonomisk hushållning

Kriterium	Resultatkrav
Oförändrad soliditet exkl. ansvarsförbindelsen för pensionsförpliktelser	1,3 %
Oförändrad soliditet inkl. ansvarsförbindelsen för pensionsförpliktelser	-0,3 %
Oförändrad skuldkvot	0,8 %

Figur 30 Resultatkrav per år för uppfyllandet av kriterium på god ekonomisk hushållning



Med soliditet avses soliditet exklusive ansvarsförbindelsen för pensionsförpliktelser. Med soliditet inkl pensionsskuld avses soliditet inklusive ansvarsförbindelsen för pensionsförpliktelser.

## Regionerna

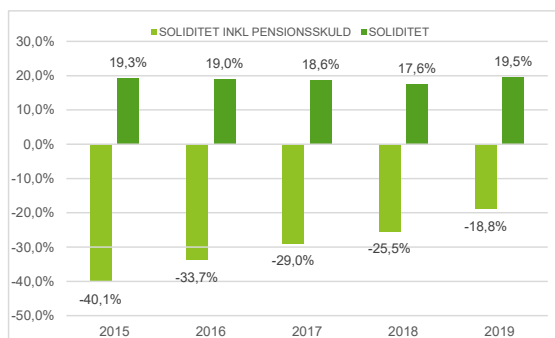
### Utvärdering av perioden 2015-2019

#### Sammanfattning av utvecklingen

Innan en simulering görs av framtida resultatkrav gör vi en analys av den historiska utvecklingen. Om vi något förenklat antar att god ekonomisk hushållning är oförändrad eller ökad soliditet och/eller oförändrad skuldkvot<sup>4</sup> hur ser utvecklingen då ut.

Hur har soliditet och skuldsättning utvecklats? Om utvecklingen inte har varit i nivå för god ekonomisk hushållning – vilket resultat skulle ha behövts?

Figur 31 Soliditet 2015-2019, regionerna procent



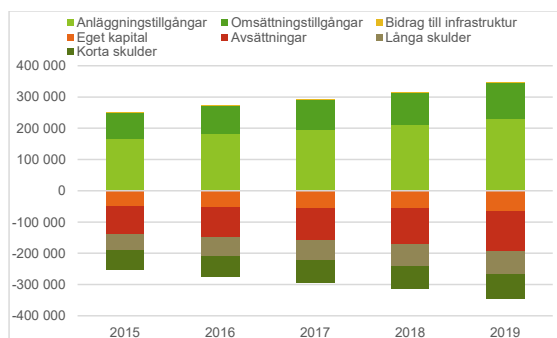
Med SOLIDITET avses soliditet exklusive ansvarsförbindelsen för pensionsförpliktelser. Med SOLIDITET INKL PENSIONSSKULD avses soliditet inklusive ansvarsförbindelsen för pensionsförpliktelser.

<sup>4</sup> Räntebärande skulder som andel av skatteintäkter, generella statsbidrag och kommunalekonomisk utjämning

Sedan 2015 har soliditeten inklusive ansvarsförbindelsen för pensionsförpliktelser legat relativt stabilt kring 18 till 19 procent. De resultat som regionerna redovisat har alltså räckt till för att upprätt hålla soliditeten givet de investeringar som gjorts. Soliditeten inklusive ansvarsförbindelsen för pensionsförpliktelser har ökat sedan 2015 med 21 procentenheter. Soliditeten inklusive ansvarsförbindelsen för pensionsförpliktelser är dock alljämt negativ. När hela den gamla skulden är utbetald någonstans kring år 2050 kommer soliditetsmätten att mötas.

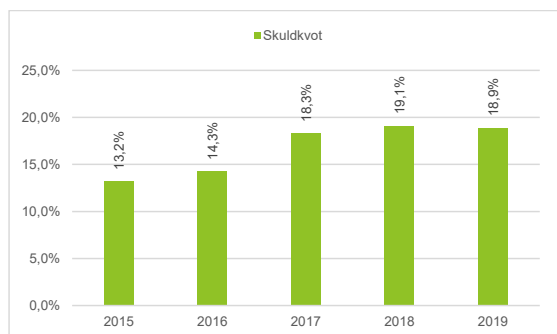
Regionernas anläggningstillgångar har netto<sup>5</sup> ökat med 63 miljarder kronor mellan 2015 och 2019. Samtidigt har det egna kapitalet ökat med 19 miljarder kronor. För att täcka detta har regionerna ökat upplåningen med 42 miljarder kronor. Sammantaget har detta gett en oförändrad soliditet exklusive ansvarsförbindelsen för pensionsförpliktelser. Pensionsförpliktelserna som ligger som ansvarsförbindelse utanför balansräkningen har minskat med 16 miljarder kronor vilket sammantaget ger en positiv utveckling av soliditeten inklusive ansvarsförbindelsen för pensionsförpliktelser.

Figur 32 Regionernas balansräkning 2015-2019, tkr



Regionernas räntebärande skulder har ökat med 26 miljarder mellan 2015 och 2019.

Figur 33 Skuldkvot regionerna, 2015-2019, %

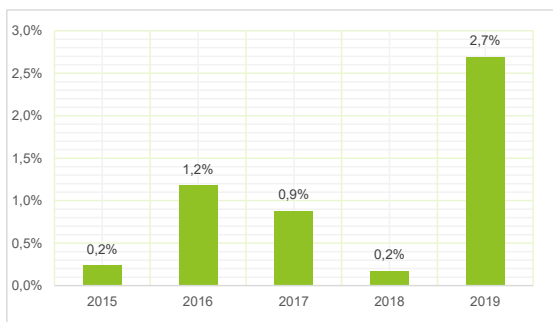


<sup>5</sup> Årets investeringar minus årets avskrivningar

Regionernas intäkter ökar normalt sett över tid. Tar vi hänsyn till detta och relaterar skulderna till intäkterna (skatteintäkter, generella statsbidrag och kommunalekonomisk utjämning) erhåller vi skuldkvoten. Denna har ökat från 13,9 procent till 18,9 procent.

Det genomsnittliga resultatet har under perioden uppgått till 1 procent av skatteintäkter, generella statsbidrag och kommunalekonomisk utjämning. Det har varierat mellan åren där 2019 var ett starkt år.

Figur 34 Årets resultat som andel av skatteintäkter, generella statsbidrag och kommunalekonomisk utjämning, 2015-2019, %

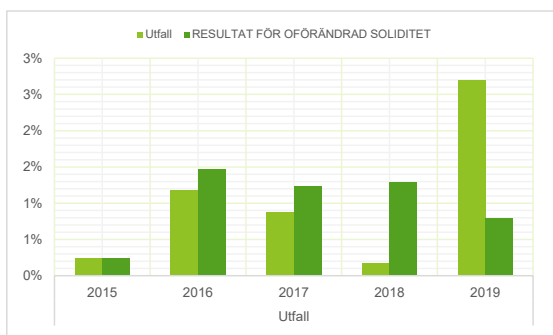


### Soliditet

Ovan har vi konstaterat att det redovisade resultatet på 1 procent har varit tillräckligt för få en balanserad finansiering av de utförda investeringarna åren 2015-2019. Skulderna har ökat men i samma takt som tillgångarna vilket resulterat i en stabil soliditet exklusive ansvarsförbindelsen för pensionsförpliktelser. Inkluderas ansvarsförbindelsen för pensionsförpliktelser blir utvecklingen positiv. Minskningen av ansvarsförbindelsen för pensionsförpliktelser har således varit större än den ökade upplåningen.

Genom en simulering har vi räknat ut vilket resultat regionerna borde ha haft för uppnå en oförändrad soliditet (inklusive och exklusive ansvarsförbindelsen för pensionsförpliktelser) och därmed sammantaget uppfylla god ekonomisk hushållning.

Figur 35 Olika resultatnivåer för olika nivåer på soliditeten exklusive ansvarsförbindelsen för pensionsförpliktelser, %



Det genomsnittliga resultatet har i genomsnitt varit på en nivå som resulterat i en oförändrad soliditet exklusive ansvarsförbindelsen för pensionsförpliktelser i relation till nivån 2015 dvs 1 procent av skatteintäkter, generella statsbidrag och kommunalekonomisk utjämning.

En analys av vilket resultat som skulle krävts för att upprätthålla 2015 års negativa soliditet inklusive ansvarsförbindelsen för pensionsförpliktelser på -40,1 procent är inte relevant. Då soliditeten fortfarande är negativ har resultaten inte varit tillräcklig höga för nå en nollnivå – vilket borde vara målsättningen. För att uppnå detta mellan 2015 och 2019 hade resultaten årligen behövt vara i genomsnitt 5,3 procent av skatteintäkter, generella statsbidrag och kommunalekonomisk utjämning.

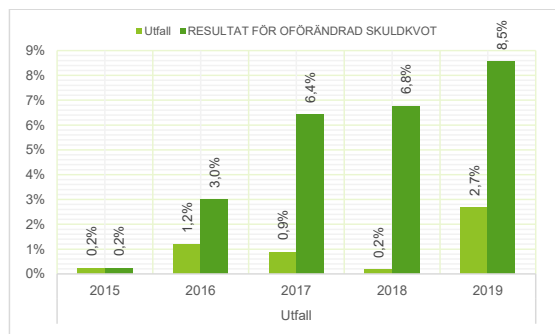
### Skuldsättning

De ökade skulderna är en effekt av investeringar som inte självfinansierats i tillräcklig grad. Med det redovisade resultatet på 1 procent har skulderna ökat både i löpande priser och som andel av skatteintäkter, generella statsbidrag och kommunalekonomisk utjämning. Genom en simulering har vi räknat ut vilket resultat regionerna borde ha haft för att uppnå en oförändrad skuldkvot.

Det genomsnittliga resultatet skulle i genomsnitt behövt vara 5 procent av skatteintäkter, generella statsbidrag och kommunalekonomisk utjämning för att upprätthålla 2015 års skuldkvot.

Som synes krävs ett högre resultat för en oförändrad skuldkvot än för en oförändrad soliditet. För oförändrad skuldkvot kan skulderna endast öka i takt med intäkterna medan för en oförändrad soliditet kan skulderna öka i takt med tillgångarna.

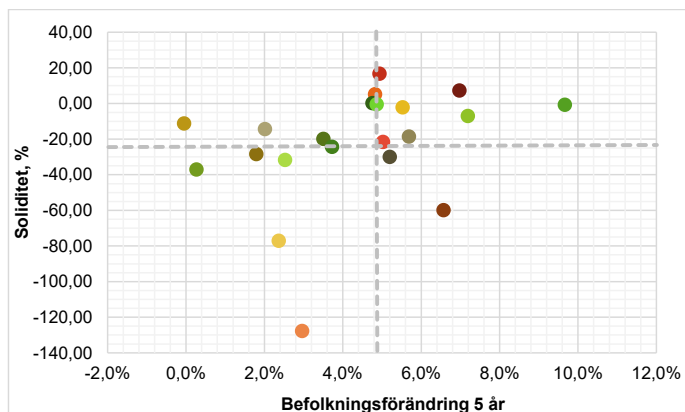
Figur 36 Årets resultat utfall samt krav för oförändrad skuldkvot, %



### God ekonomisk hushållning i enskilda regioner

Som redovisats ovan förutsätter nuvarande lagstiftning avseende god ekonomisk hushållning att varje enskild region anpassar de finansiella målen utifrån de lokala förutsättningarna. Det sker i många fall inte någon djupare analys vad som skulle vara lämpligt för den enskilda regionen. Fakta talar för att förutsättningarna skiljer sig mycket mellan de olika regionerna avseende finansiell ställning och investeringsbehov.

Figur 37 Soliditet inklusive ansvarsförbindelsen för pensionsförpliktelser och befolkningsförändring



I figuren ovan redovisas regionens soliditet inklusive ansvarsförbindelsen för pensionsförpliktelser och den genomsnittliga folkökningen mellan 2015 och 2020. Soliditeten varierar mellan -128 och 17 procent. Folkökningen varierar mellan 0 och 9,7 procent.

Regioner uppe till vänster i diagrammet har hög soliditet och låga investeringsbehov. Befolkningen är stabil eller minskar. De flesta åren är investeringsnivån i nivå med eller under årets avskrivningar. Denna region bör kunna uppfylla god ekonomisk hushållning med ett resultatmål strax över noll. Viss marginal kan behövas för att hantera osäkerheten i intäktsutvecklingen.

Regioner uppe till höger i diagrammet har hög soliditet och höga investeringsbehov. Befolkningen ökar och ställer stora krav på utbyggd regional service. Investeringsnivån är ofta betydligt högre än årets avskrivningar – vilket skapar ett finansieringsbehov. Regionen behöver således ett starkt resultat för att så långt som är rimligt självfinansiera investeringarna. Då regionen har en stark balansräkning kan dock upptagande av nya lån till investeringar i regionens kärnverksamhet vara motiverat. Resultatmålet bör dock överstiga det som gäller genomsnittsregionen.

Regioner nere till vänster har låg soliditet och låga investeringsbehov. Befolkningen är stabil eller minskar. De flesta åren är investeringsnivån i nivå med eller under årets avskrivningar. Den höga belåningen innebär dock höga räntekostnader. Denna region behöver ett resultat som räcker till att amortera ned låneskulden och till en marginal för osäkerhet.

Regioner nere till höger har låg soliditet och höga investeringsbehov. Regionens befolkning har vuxit kraftigt under en lång tid. Regionen har till stor del lånefinansierat sina investeringar. Investeringsnivån är alltför hög. För denna region är ytterligare lånefinansiering inte en lösning på grund av räntebelastningen. Regionen behöver stärka sin soliditet. Regionen behöver ett resultat som räcker till att självfinansiera investeringarna, amortera ner skulden samt en marginal för osäkerhet.

## Utvecklingen 2019-2030

Som redovisats tidigare står kommuner och regioner inför ett växande finansieringsgap mellan tillgängliga intäkter och kommande kostnader för demografi.

För att se hur dessa utmaningar kan hanteras utan att ge avkall på en god ekonomisk hushållning simulerar vi utvecklingen fram till år 2030. Kalkylen har inga ambitioner på att vara heltäckande eller en prognos över regionernas ekonomi. Vissa förenklingar har gjorts - exempelvis simulerar modellen en konjunkturlös ekonomi med en oförändrad sysselsättningsgrad. Detta dels för att vi vill fånga det underliggande finansieringsbehov, dels för att det kan vara vanskligt att bedöma när och vilken styrka konjunktursvängningarna kommer att ha fram till 2030.

Eventuella konjunktursvängningar har kommuner och regioner möjlighet att hantera inom det förslag som föreslås i utredningen.

## Antaganden

I tabellen nedan redovisas en sammanfattning av några relevanta antaganden.

Tabell 10 Parametrar i simulering

Parameter	
Skatteunderlag per person 20-64 år	3,5 %
Timlön	3,5 %
KPI	2,0 %
Prisindex (75/25)	3,13 %
Uppräkning statsbidrag	KPI (2 %)
Demografi	SCB:s prognos 2020
Prislappar (ambitionsnivå etc.)	RS 2019
Investeringar	Tre första åren regionernas uppgifter från räkenskapsammandraget. Övriga år demografi + avskrivningar (+ 3 procent)
Resultatnivå	0 %, balanskrav

## Underliggande kostnadstryck

Den framtida underliggande efterfrågan av regional verksamhet kan uppskattas genom en så kallad demografisk framskrivning. Uppskattningen bygger på befolkningsprognosen och ett konstant utnyttjandemönster av regionernas tjänster.

Utifrån de redovisade kostnaderna beräknas de olika åldersgruppernas genomsnittliga nyttjande och kostnad för de olika verksamheterna fram. De framräknade "prislapparna" skrivs sedan fram med utvecklingen av de olika åldersgrupperna enligt befolkningsprognosen.

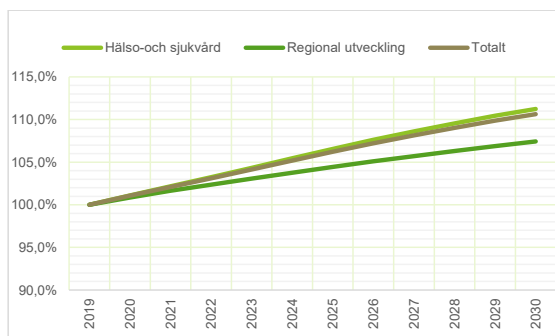
- Utnyttjandemönstret antas vara konstant över tid, det vill säga:
- servicenivå, andelen som nyttjar verksamheten
- kostnad per person i åldersgruppen, resurstilldelning

Figur 38 Demografiskt tryck, ackumulerat samt årligt



Antagandet om konstant utnyttjandemönster kan ifrågasättas. Det finns många icke demografiska faktorer som påverkar efterfrågan på regionala tjänster, till exempel politiska reformer. Regionernas kostnader har historisk ökat snabbare än vad som har varit motiverat av demografin. Det har handlat om ambitionshöjningar både från regionernas sida och från staten (genom olika reformer). En demografisk framskrivning av 2019 års kostnader resulterar i en underliggande kostnadsökning på 11 procent fram till 2030. Den årliga förändringen ligger på cirka 1 procent där de första åren innebär en något högre ökningstakt.

Figur 39 Demografiskt tryck per verksamhet index (2019=100)



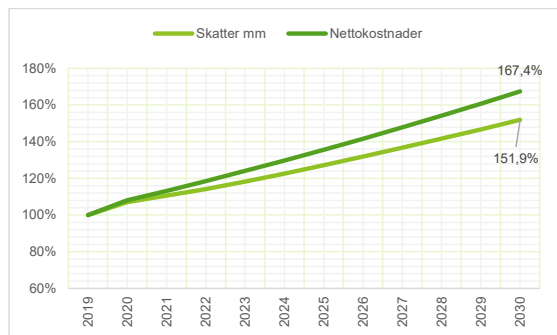
Alla verksamheter växer inte i samma utsträckning då olika åldersgrupper växer olika mycket. Regional utvecklingen växer i takt med totalbefolkningen (+7,4 procent). Hälsa- och sjukvården skrivs fram utifrån åtta olika åldersgruppers vårdkonsumtion. Det sammanvägda kostnadstrycket blir därmed högre (+11,2 procent) än ökningen av den totala folkmängden genom att grupper med hög vårdkonsumtion växer snabbare.

Om vi utöver demografin lägger på vårt antagande om pris- och löneutvecklingen<sup>6</sup> samt den förändrade avskrivningskostnaden får vi den underliggande kostnadsutvecklingen.

Denna ska ställas mot bedömningen av kommunernas intäkter fram till 2030.

<sup>6</sup> Löneandelen är differentierad för de olika verksamheterna

Figur 40 Utveckling av kostnader och intäkter index (2019 = 100)



Nettokostnaderna ökar enligt framskrivningen 67,4 procent medan intäkterna ökar med 51,9 procent. Skillnaden mellan kostnader och intäkter utgörs av den ökade demografin (en tyngre mix) och i viss mån ökade avskrivningar på grund av ökade investeringar.

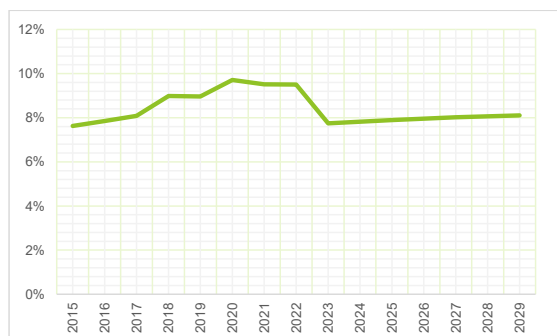
I den simulerade utvecklingen uppstår stora underskott 2030. För att uppnå lägsta-kravet motsvarande ett nollresultat krävs antingen en årlig effektivisering 0,8 procent (hålla ned kostnadskurvan) eller en sammantagen skattehöjning på drygt 1,15 kronor (höja intäktskurvan). Intäkterna kan även öka genom att staten skjuter till statsbidrag utöver inflationen. I simuleringsmodellen gör vi antagandet att detta gap sluts, antingen genom effektiviseringar eller intäktsökningar.

### Investeringar fram till 2030

Regionerna rapporterar in sina planerade investeringsutgifter för åren 2020-2022 i samband med att de lämnar in räkenskapssammandraget. Enligt dessa planer stiger investeringar för åren 2020-2022.

För åren 2023-2030 utgörs investeringsvolymerna av reinvesteringar i nivå med avskrivningarna (inklusive ytterligare 3 procent för högre pris/kvalitet). Dessa år innebär en återgång till en historisk trend som ligger på cirka 8 procent av skatteintäkter, generella statsbidrag och kommunalekonomisk utjämnning.

Figur 41 Investering som andel av skatteintäkter, generella statsbidrag och kommunalekonomisk utjämnning, %



### Utveckling med ett nollresultat

Balanskravet är skarpt. Vi antar därför i detta grundscenario att regionerna sammantaget planerar för att klara detta. Ett nollresultat enligt balanskravet ger dock inte automatiskt god ekonomisk hushållning då det enbart fokuserar på driftsekonomi. Ett resultat på noll eller därutöver kan innebära ett negativt finansiellt sparande om investeringsutgifterna är höga.

Det investeringsutrymme som uppstår vid ett nollresultat motsvarar årets avskrivningar plus den likviditet som motsvarar årets avsättningar till pensioner. Sammantaget ger detta ett investeringsutrymme på 5 till 6 procent av skatteintäkter, generella statsbidrag och kommunalekonomisk utjämning. Alla investeringar utöver detta måste finansieras med externa medel (upplåning eller försäljning). Ovan redovisas investeringar motsvarande 8 procent för perioden fram till 2030.

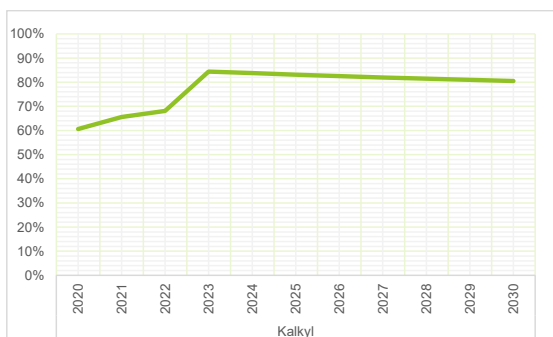
Ett nollresultat och de investeringar som regionerna planerar och de som schablonmässigt har uppskattats ger en relativt svag självfinansieringsgrad i början av perioden. När sedan investeringar faller tillbaka och avskrivningarna kommer ikapp stabiliserar sig graden.

Tabell 11 Investeringsutrymme egen finansiering, %

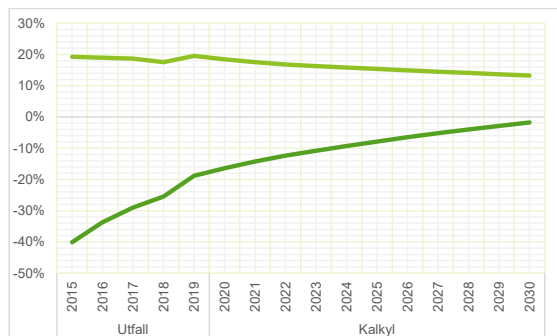
	Andel
<b>Resultat</b>	0 %
<b>Avskrivningar</b>	4 %
<b>Pensionsavsättning</b>	1,5 %
<b>Investeringsutrymme</b>	5,5 %

Effekten av den svaga självfinansieringen blir en fallande soliditet exklusive ansvarsförbindelsen för pensionsförpliktelser. Soliditeten inklusive ansvarsförbindelsen för pensionsförpliktelser ökar dock. Detta förklaras av att ansvarsförbindelsen för pensionsförpliktelser minskar snabbare än nyupplåningen. Så när som på någon procentenhet når regionerna en soliditet på noll procent 2030 i denna simulering.

Figur 42 Självfinansieringsgrad, %

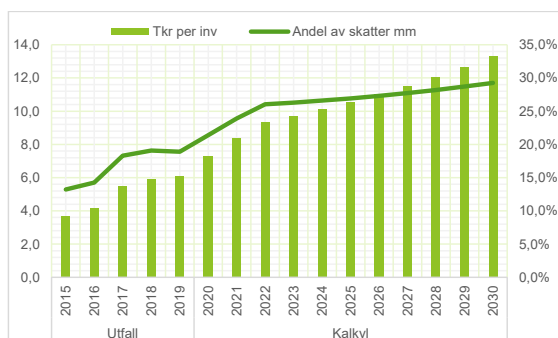


Figur 43 Soliditet, %



Ljusgrön linje avser soliditet exklusive ansvarsförbindelsen för pensionsförpliktelser. Mörkgrön linje avser soliditet inklusive ansvarsförbindelsen för pensionsförpliktelser.

Figur 44 Räntebärande långfristiga skulder tkr per invånare samt andel av skatteintäkter, generella statsbidrag och kommunalekonomisk utjämning, %



En självfinansiering under 100 procent av årets investeringar skapar ett nyupplåningsbehov. Regionernas långfristiga räntebärande skulder per invånare har mer än fördubblas fram till 2030 i löpande priser. I relation till kommunernas skatteintäkter, generella statsbidrag och kommunalekonomisk utjämning ökar de från 18,9 procent till 29,3 procent. Ökningen är som starkast i början av perioden.

Vid ett nollresultat och de planerade investeringar uppnår inte regionerna god ekonomisk hushållning enligt två av de tre kriterier som ställts upp.

### Utveckling med ett resultat som är förenligt med god ekonomisk hushållning

I modellen har vi simulerat vilka resultatnivåer som krävs i genomsnitt för att uppfylla de tre olika kriterierna för god ekonomisk hushållning. Nivån mäts utifrån 2019 års utfall.

Tabell 12 Resultatkrav för att uppnå utvalda kriterier på god ekonomisk hushållning

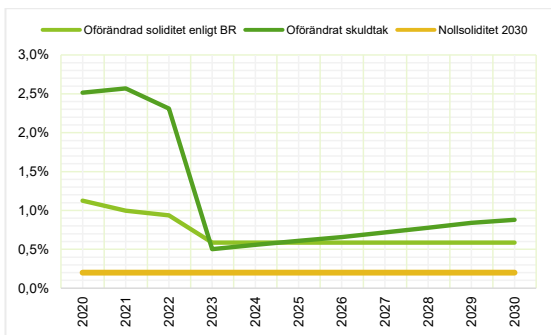
Kriterium	Resultatkrav
Oförändrad soliditet exkl. ansvarsförbindelsen för pensionsförpliktelser	0,7 %
Noll i soliditet inklusive ansvarsförbindelsen för pensionsförpliktelser 2030	0,2 %
Oförändrad skuldkvot	1,2 %

Lägst resultatkrav krävs för att nå en soliditet inklusive ansvarsförbindelsen för pensionsförpliktelser på noll procent 2030. Exkluderas ansvarsförbindelsen för pensionsförpliktelser ”positiva” utveckling skärps kravet till 0,7 procent. I genomsnitt blir kravet för oförändrad skuldkvot högre.

För att samtliga krav ska vara uppfyllda krävs ett resultat på 1,2 procent i genomsnitt. Nedan följer utfallet givet att vi sätter ett resultat på 1,2 procent för åren 2020 till 2030.

I början kommer skuldkvoten att öka men sedan när investeringar faller något och intäkterna ökar snabbare än nyupplåningen faller kvoten. I nominella tal ökar dock skulden under perioden.

Figur 45 Resultatkrav per år för uppfyllandet av kriterium på god ekonomisk hushållning



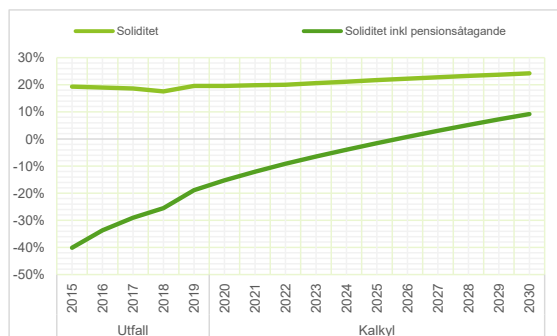
Med soliditet enligt BR avses soliditet exklusive ansvarsförbindelsen för pensionsförpliktelser. Med nollsoliditet 2030 avses noll i soliditet inklusive ansvarsförbindelsen för pensionsförpliktelser år 2030.

Figur 46 Räntebärande långfristiga skulder tkr per invånare samt andel av skatteintäkter, generella statsbidrag och kommunalekonomisk utjämnung vid ett resultat på 1,2 %



Ett resultat på 1,2 % kommer ge en positiv utveckling av soliditeten (exklusive och inklusive ansvarsförbindelsen för pensionsförpliktelser).

Figur 47 Soliditet vid resultat på 1,2 %



Med soliditet avses soliditet exklusive ansvarsförbindelsen för pensionsförpliktelser. Med soliditet inkl pensionsåtagande avses soliditet inklusive ansvarsförbindelsen för pensionsförpliktelser.

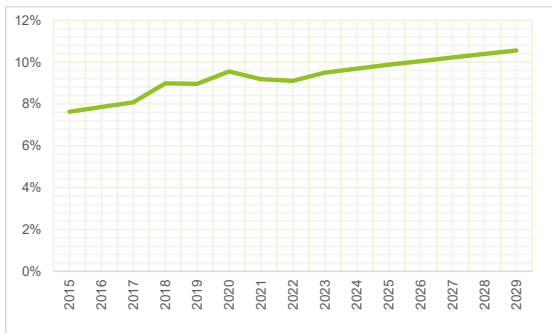
### Alternativt scenario med högre investeringar

I kalkylen ovan har vi antagit att investeringar faller tillbaka till nivåer i linje med historisk trend efter 2022. Investeringarna utgörs av reinvesteringar i nivå med vad som skrivs av inklusive ett tillägg på 3 procent för ökade priser/kvalitet.

Det finns självklart en risk att nivåerna blir högre. Det planeras för stora byggprojekt inom sjukvården bland regionerna<sup>7</sup>. Nedan redovisas resultatkraven med en investeringsnivå som inte faller tillbaka 2023 utan ligger kvar på de högre nivåerna hela perioden.

<sup>7</sup> Dagens Samhälle nummer 18 2021

Figur 48 Investering som andel av skatteintäkter, generella statsbidrag och kommunalekonomisk utjämning, %, förhöjd nivå 2023-2030



De högre investeringsnivåerna kräver ett högre resultat för att uppfylla de utvalda kriterierna. Ökningen blir större för kriteriet avseende skuldkvoten än för soliditeten. Detta då en oförändrad soliditet tillåter en viss ökning av skulderna då tillgångarna ökar.

Tabell 13 Resultatkrav för att uppnå utvalda kriterier på god ekonomisk hushållning

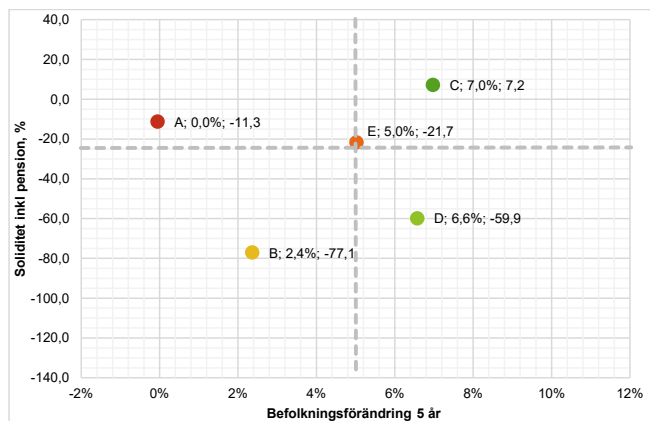
Kriterium	Resultatkrav
Oförändrad soliditet exkl. ansvarsförbindelsen för pensionsförpliktelser	1,0 %
Noll i soliditet inkl. ansvarsförbindelsen för pensionsförpliktelser 2030	0,3 %
Oförändrad skuldkvot	5,0 %

### Simulering för fem exempelregioner

De fem utvalda exempelregionerna är tänkta att representera de fyra grupper som beskrivits tidigare. Ytterligare en region har lagts till för att representera ett genomsnitt.

I detta avsnitt simuleras resultatkraven för dessa regioner för att påvisa behovet av olika nivåer för att nå god ekonomisk hushållning i det enskilda fallet (utifrån finansiell ställning och investeringsbehov).

Figur 49 Fem exempelregioner



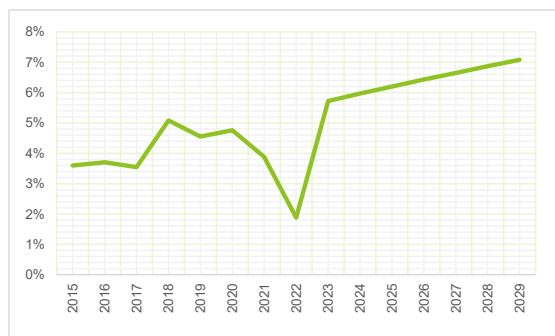
Med soliditet inkl pension avses soliditet inklusive ansvarsförbindelsen för pensionsförpliktelser.

### Region A

Regionen har stärkt sin soliditet inklusive ansvarsförbindelsen för pensionsförpliktelser sedan 2015 och redovisar 2019 en negativ soliditet (dock över genomsnittet). Samtidigt har befolkningen varit stabil. Regionen har i utgångsläget inga räntebärande långfristiga skulder.

Regionen möter en minskande folkmängd fram till 2030 med drygt 4 procent. Regionen planerar för minskade investeringar de närmaste tre åren. Efter 2023 ökar nivån och motsvarar avskrivningarna plus 3 procent för kompensation för pris och kvalitet.

Figur 50 Investeringar i region A, andel av skatteintäkter, generella statsbidrag och kommunalekonomisk utjämnning %



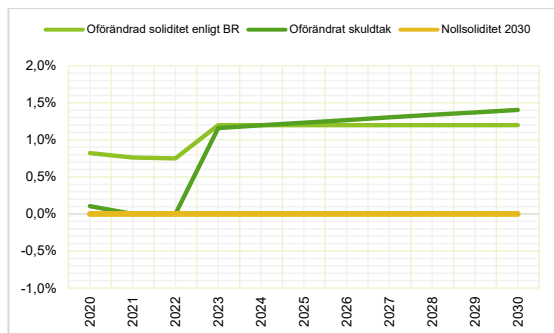
För att upprätthålla soliditeten exklusive ansvarsförbindelsen för pensionsförpliktelser krävs en resultatnivå på i genomsnitt knappt 1,1 procent. Med detta resultat skapas positiva kassaflöden de första åren när investeringarna är låga. Sedan krävs en svag ökning av skulderna för att möta investeringsutgifterna. Att 2030 vara helt skuldfri kräver ett

genomsnittligt resultat på 0,9 procent. Vid ett resultat på noll procent nås en positiv soliditet inklusive ansvarsförbindelsen för pensionsförpliktelser redan 2025.

Tabell 14 Resultatkrav för att uppnå utvalda kriterier på god ekonomisk hushållning

Kriterium	Resultatkrav
Oförändrad soliditet exkl. ansvarsförbindelsen för pensionsförpliktelser	1,1 %
Noll i soliditet inkl. ansvarsförbindelsen för pensionsförpliktelser 2030	0 %
Oförändrad skuldkvot	0,9 %

Figur 51 Resultatkrav per år för uppfyllandet av kriterium på god ekonomisk hushållning



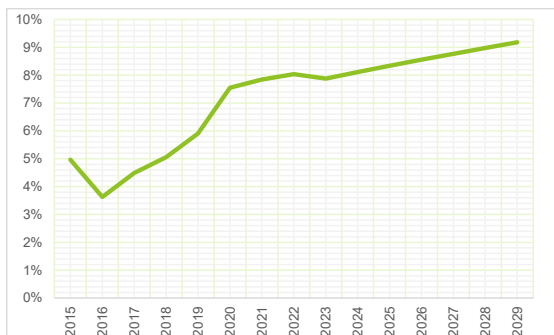
Med soliditet enligt BR avses soliditet exklusive ansvarsförbindelsen för pensionsförpliktelser. Med nollsoliditet 2030 avses noll i soliditet inklusive ansvarsförbindelsen för pensionsförpliktelser år 2030.

### Region B

Regionen har stärkt sin soliditet inklusive ansvarsförbindelsen för pensionsförpliktelser sedan 2015 men redovisar 2019 en negativ soliditet. Samtidigt har befolkningen ökat med 2,4 procent vilket är lägre än förändringen i riket. Regionen har i utgångsläget räntebärande skulder motsvarande låga 2 procent av skatteintäkter, generella statsbidrag och kommunalekonomisk utjämning.

Regionen möter en ökande folkmängd fram 2030 med 2 procent – vilket är lägre än bedömningen för riket som helhet. Regionen planerar för ökande investeringar de närmaste åren. Efter 2022 antas nivåerna öka ytterligare och motsvara avskrivningarna plus 3 procent för kompensation för pris och kvalitet.

Figur 52 Investeringar i Region B, andel av skatteintäkter, generella statsbidrag och kommunalekonomisk utjämning %



För att upprätthålla den låga soliditeten exklusive ansvarsförbindelsen för pensionsförpliktelser krävs en resultatnivå på endast i genomsnitt 0,1 procent. Att upprätthålla en låg soliditet kräver inte höga resultat. Det låga resultatet skapar ett finansieringsbehov och ger ökade skulder.

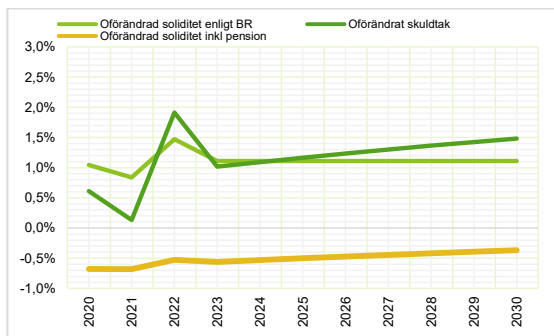
Att upprätthålla en negativ soliditet inklusive ansvarsförbindelsen för pensionsförpliktelser är en för låg ambitionsnivå. Här bör ambitionsnivån vara att komma upp till minst noll senast i slutet av perioden. För att uppnå en soliditet inkl. pensionsåtagande 2030 på noll krävs i genomsnitt ett resultat på 1,9 procent av skatteintäkter, generella statsbidrag och kommunalekonomisk utjämning. Resultatet kommer också att skapa ett positivt kassaflöde efter investeringsverksamheten och skapa ett amorteringsutrymme.

Tabell 15 Resultatkrav för att uppnå utvalda kriterier på god ekonomisk hushållning

Kriterium	Resultatkrav
Oförändrad soliditet exkl. ansvarsförbindelsen för pensionsförpliktelser	0,1 %
Noll i soliditet inkl. ansvarsförbindelsen för pensionsförpliktelser 2030	1,9 %
Oförändrad skuldkvot	1,1 %

För att inte öka skulderna i jämförelse med 2019 bör resultat i genomsnitt ligga på 1,1 procent.

Figur 53 Resultatkrav per år för uppfyllandet av kriterium på god ekonomisk hushållning



Med soliditet enligt BR avses soliditet exklusive ansvarsförbindelsen för pensionsförpliktelser. Med soliditet inkl pension avses soliditet inklusive ansvarsförbindelsen för pensionsförpliktelser.

### Region C

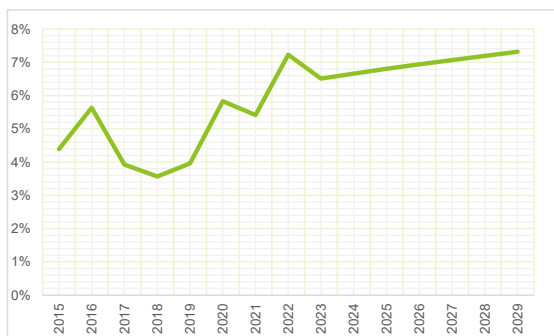
Regionen har stärkt sin soliditet inklusive ansvarsförbindelsen för pensionsförpliktelser sedan 2015 och redovisar 2019 – som en av få regioner - en positiv soliditet. Samtidigt har befolkningen ökat med 7 procent. Regionen har i utgångsläget inga räntebärande skulder.

Regionen möter en kraftigt ökande folkmängd fram 2030 med 12 procent. Regionens planerar för höga investeringar de närmaste åren

För att upprätthålla soliditeten exklusive ansvarsförbindelsen för pensionsförpliktelser krävs en resultatnivå på i genomsnitt 1,1 procent. Med ett resultat på drygt 1 procent ökar upplåningen något. För att återgå till 2019 års skuldkvot krävs ett resultat på 1,2 procent.

En oförändrad soliditet inklusive ansvarsförbindelsen för pensionsförpliktelser, vilken visserligen är positiv men låg, klarar regionen med ett negativt resultat på i genomsnitt på -0,5 procent. Resultatet skulle dock bryta mot balanskravet.

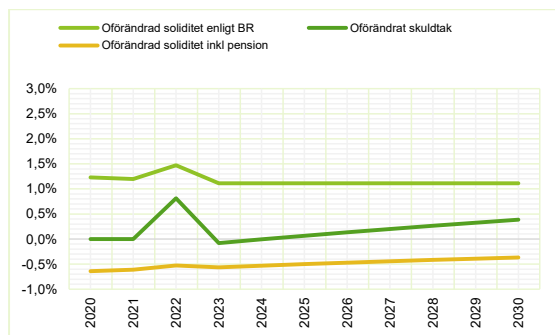
Figur 54 Investeringar i Region C, andel av skatteintäkter, generella statsbidrag och kommunalekonomisk utjämning %



Tabell 16 Resultatkrav för att uppnå utvalda kriterier på god ekonomisk hushållning

Kriterium	Resultatkrav
Oförändrad soliditet exkl. ansvarsförbindelsen för pensionsförpliktelser	1,1 %
Oförändrad soliditet inkl. ansvarsförbindelsen för pensionsförpliktelser	-0,5 %
Oförändrad skuldkvot	1,2 %

Figur 55 Resultatkrav per år för uppfyllandet av kriterium på god ekonomisk hushållning



Med soliditet enligt BR avses soliditet exklusive ansvarsförbindelsen för pensionsförpliktelser. Med soliditet inkl pension avses soliditet inklusive ansvarsförbindelsen för pensionsförpliktelser.

### Region D

Regionen har stärkt sin soliditet inklusive ansvarsförbindelsen för pensionsförpliktelser sedan 2015 men redovisar 2019 alljämt en negativ soliditet. Samtidigt har befolkningen ökat med 10,6 procent. Regionen har räntebärande skulder motsvarande 12 procent av skatteintäkter, generella statsbidrag och kommunalekonomisk utjämning.

Regionen möter en ökad folkmängd fram 2030 med 10 procent. För att möta den höga tillväxten planerar regionen för ökade investeringar de närmaste åren. Från och med 2023 faller investeringarna tillbaka till den nivå som rådde innan 2017.

Figur 56 Investeringar i Region D, andel av skatteintäkter, generella statsbidrag och kommunalekonomisk utjämning %



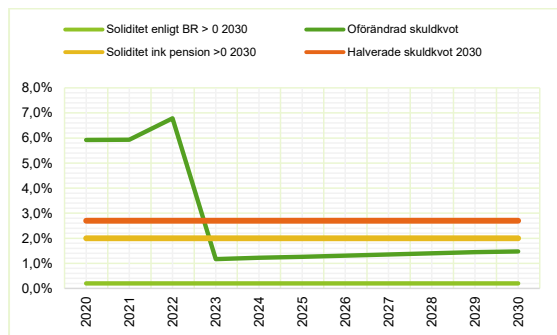
Regionen redovisar även en negativ soliditet exklusive ansvarsförbindelsen för pensionsförpliktelser. För nå en positiv soliditet senast 2030 krävs ett genomsnittligt resultat på 0,5 procent av skatteintäkter, generella statsbidrag och kommunalekonomisk utjämning. Ska även soliditeten inklusive ansvarsförbindelsen för pensionsförpliktelser upp till noll senast 2030 krävs ett genomsnittligt resultat på 2 procent av skatteintäkter, generella statsbidrag och kommunalekonomisk utjämning.

Ska regionen behålla 2019 års skuldkvot krävs ett genomsnittligt resultat på 2,7 procent. Då regionen har ett svagt utgångsläge kan det vara rimligt att satsa på en lägre skuldkvot i slutet av perioden än vad den var i början. En halvering av skuldkvoten till 6 procent skulle kräva ett genomsnittligt resultat på 3,1 procent. Med en resultatnivå på dessa nivå kan regioner hantera investeringarna kopplade till tillväxten samt hantera en del av skulder den hade i utgångsläget

Tabell 17 Resultatkrav för att uppnå utvalda kriterier på god ekonomisk hushållning

Kriterium	Resultatkrav
Soliditet exkl. ansvarsförbindelsen för pensionsförpliktelser >0 2030	0,5 %
Soliditet inkl. ansvarsförbindelsen för pensionsförpliktelser >0 2030	2,0 %
Oförändrad skuldkvot	2,7 %
En halverad skuldkvot till 2030	3,1 %

Figur 57 Resultatkrav per år för uppfyllandet av kriterium på god ekonomisk hushållning



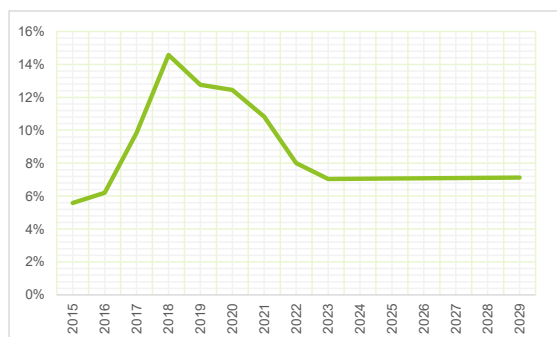
Med soliditet enligt BR avses soliditet exklusive ansvarsförbindelsen för pensionsförpliktelser. Med soliditet ink pension avses soliditet inklusive ansvarsförbindelsen för pensionsförpliktelser.

### Region E

Regionen har stärkt sin soliditet inklusive ansvarsförbindelsen för pensionsförpliktelser sedan 2015 och redovisar 2019 en negativ soliditet nära genomsnittet. Samtidigt har befolkningen ökat med 5,0 procent. Kommunen har räntebärande skulder motsvarande 13 procent av skatteintäkter, generella statsbidrag och kommunalekonomisk utjämning.

Regionen möter en något ökad folkmängd fram 2030 med 8 procent vilket är i nivå med prognosen för riket som helhet (7,4 procent). Efter ett antal år med höga investeringar planeras för en lugnare takt åren 2020-2022. Takt 2023 och framåt motsvarar reinvesteringar i nivå med avskrivningarna plus 3 procent för ökad pris och kvalitet.

Figur 58 Investeringar i Region E, andel av skatteintäkter, generella statsbidrag och kommunalekonomisk utjämning %



För att upprätthålla soliditeten exklusive ansvarsförbindelsen för pensionsförpliktelser krävs en resultatnivå på i genomsnitt 1,0 procent. Att komma tillbaka till en skuldkvot motsvarande nivå 2019 kräver ett genomsnittligt resultat på 1,3 procent.

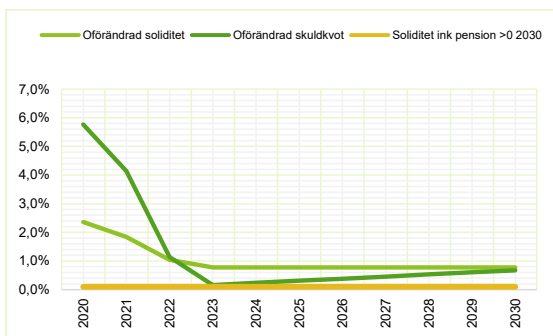
Att upprätthålla en negativ soliditet inklusive ansvarsförbindelsen för pensionsförpliktelser är en för låg ambitionsnivå. Här bör ambitionsnivån vara att komma upp till minst noll senast i slutet av perioden. För att uppnå en positiv soliditet inklusive ansvarsförbindelsen för pensionsförpliktelser 2030 krävs i genomsnitt ett resultat på 0,1

procent av skatteintäkter, generella statsbidrag och kommunalekonomisk utjämning. Resultatet kommer dock att skapa ett negativt kassaflöde efter investeringsverksamheten och generera en nyupplåning.

Tabell 18 Resultatkrav för att uppnå utvalda kriterier på god ekonomisk hushållning

Kriterium	Resultatkrav
Oförändrad soliditet exkl. ansvarsförbindelsen för pensionsförpliktelser	1,0 %
Soliditet inkl. ansvarsförbindelsen för pensionsförpliktelser >0 2030	0,1 %
Oförändrad skuldkvot	1,3 %

Figur 59 Resultatkrav per år för uppfyllandet av kriterium på god ekonomisk hushållning



Med soliditet avses soliditet exklusive ansvarsförbindelsen för pensionsförpliktelser. Med soliditet inkl pension avses soliditet inklusive ansvarsförbindelsen för pensionsförpliktelser.

# Statens offentliga utredningar 2021

## Kronologisk förteckning

---

1. Säker och kostnadseffektiv it-drift – rättsliga förutsättningar för utkontraktering. I.
2. Krav på kunskaper i svenska och samhällskunskap för svenskt medborgarskap. Ju.
3. Skolbibliotek för bildning och utbildning. U.
4. Informationsöverföring inom vård och omsorg. S.
5. Ett förbättrat system för arbetskraftsinvandring. Ju.
6. God och nära vård. Rätt stöd till psykisk hälsa. S.
7. Förstärkt skydd för väljarna vid röstmottagningen. Ju.
8. När behovet får styra – ett tandvårdssystem för en mer jämlik tandhälsa. Vol. 1 & Vol. 2, bilagor + Sammanfattning (häfte). S.
9. Vem kan man lita på? Enkel och ändamålsenlig användning av betrodda tjänster i den offentliga förvaltningen. I.
10. Radiologiska skador – skadestånd, säkerheter, skadereglering. M.
11. Bättre möjligheter för elever att nå kunskapskraven – aktivt stöd- och elevhälsoarbete samt stärkt utbildning för elever med intellektuell funktionsnedsättning. U.
12. Andra chans för krisande företag – En ny lag om företagsrekonstruktion. Ju.
13. En teknikneutral grundlagsbestämmelse för regeringsbeslut. Ju.
14. Boende på (o)lika villkor – merkostnader i bostad med särskild service för vuxna enligt LSS. S.
15. Föreningsfrihet och terroristorganisationer. Ju.
16. En väl fungerande ordning för val och beslutsfattande i kommuner och regioner. Fi.
17. Ett moderniserat konsumentskydd. Fi.
18. Bolags rörlighet över gränserna. Volym 1 & 2. Ju.
19. En stärkt försörjningsberedskap för hälso- och sjukvården. Del 1 och 2. S.
20. Ecris-TCN – ett mer effektivt utbyte av brottmålsdomar mot tredjelandsmedborgare. Ju.
21. En klimatanpassad miljöbalk för samtiden och framtiden. M.
22. Hårdare regler för nya nikotinprodukter. S.
23. Stärkt planering för en hållbar utveckling. Fi.
24. Äga avfall – en del av den cirkulära ekonomin. M.
25. Struktur för ökad motståndskraft. Ju.
26. Använd det som fungerar. M.
27. Ett förbud mot rasistiska organisationer. Ju.
28. Immunitet för utställningsföremål. Ku.
29. Ökade möjligheter att förhindra illegal handel via post. I.
30. Kampen om tiden – mer tid till lärande. U.
31. Kontroller på väg. I.
32. Papper, poddar och ... Pliktmateriallagstiftning för ett tryggt källmaterial. U.
33. En tioårig grundskola. Införandet av en ny årskurs 1 i grundskolan, grundsärskolan, specialsolan och sameskolan. U.
34. Börja med barnen! En sammanhållen god och nära vård för barn och unga. S.
35. En stärkt rättsprocess och en ökad lagföring. Ju.

36. Gode män och förvaltare – en översyn. Ju.
37. Stärkt rätt till personlig assistans. Ökad rättssäkerhet för barn, fler grundläggande behov och tryggare sjukvårdande insatser. S.
38. En ny lag om ordningsvakter m.m. Ju.
39. Ombuds tillgång till vård- och omsorgsuppgifter och förenklad behörighetskontroll inom vården. S.
40. Mervärdesskatt vid inhyrd personal för vård och social omsorg. Fi.
41. VAB för vårdåtgärder i skolan. S.
42. Stärkta åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism. Fi.
43. Ett förstärkt skydd mot sexuella kränkningar. Ju.
44. Tillgänglighetsdirektivet. S.
45. En EU-anpassad djurläkemedelslagstiftning. Del 1 och 2. N.
46. Snabbare lagföring – ett snabbförfarande i brottmål. Ju.
47. Ett nytt regelverk för bygglov. Del 1 och 2. Fi.
48. I en värld som ställer om. Sverige utan fossila drivmedel 2040. M.
49. Kommuner mot brott. Ju.
50. Fri hyressättning vid nyproduktion. Ju.
51. Skydd av arter – vårt gemensamma ansvar. Vol. 1 och 2. M.
52. Vilja välja vård och omsorg. En hållbar kompetensförsörjning inom vården och omsorg om äldre. S.
53. En rättssäker vindkraftsprövning. M.
54. Ändrade regler i medborgarskapslagen. Ju.
55. Mikroföretagarkonto – schabloniserad inkomstbeskattning för de minsta företagen. Fi.
56. Nya regler om utländska föräldraskap och adoption i vissa fall. Ju.
57. Om folkbokföring, samordningsnummer och identitetsnummer. Fi.
58. Läge och kvalitet i hyressättningen. Ju.
59. Vägen till tillgänglighet – långsiktig, strategisk och i samverkan. S.
60. Förenklingar för mikroföretag och modernisering av bokföringslagen. N.
61. Utvisning på grund av brott – ett skärpt regelverk. Ju.
62. Användning av e-legitimation i tjänsten i den offentliga förvaltningen. I.
63. Sveriges säkerhet – behov av starkare skydd för nätverks- och informationssystem. Fö.
64. Ersättning till brottsoffer. Ju.
65. Stärkt fokus på framtidens forskningsinfrastruktur. U.
66. Rätt mottagare. Demokrativillkor och integritet. Ku.
67. Vägen mot fossiloberoende jordbruk. N.
68. Skärpta straff för brott i kriminella nätverk. Ju.
69. En sjukförsäkring med prevention, rehabilitering och trygghet. Volym 1 och 2. S.
70. Läromedelsutredningen – böckernas betydelse och elevernas tillgång till kunskap. U.
71. Riksintressen i hälso- och sjukvården – stärkt statlig styrning för hållbar vårdinfrastruktur. S.
72. Högskoleprovets organisation och styrning. U.
73. Regler för statliga elvägar. I.
74. Ett modernt belöningssystem, de allmänna flaggdagarna och redovisningen av anslaget till hovet. Ju.
75. En god kommunal hushållning. + Digital bilagedel för bilaga 3–6. Fi.

# Statens offentliga utredningar 2021

## Systematisk förteckning

---

### Finansdepartementet

- En väl fungerande ordning för val och beslutsfattande i kommuner och regioner. [16]
- Ett moderniserat konsumentskydd. [17]
- Stärkt planering för en hållbar utveckling. [23]
- Mervärdesskatt vid inhyrd personal för vård och social omsorg. [40]
- Stärkta åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism. [42]
- Ett nytt regelverk för bygglöv. Del 1 och 2. [47]
- Mikroföretagarkonto – schabloniserad inkomstbeskattning för de minsta företagen. [55]
- Om folkbokföring, samordningsnummer och identitetsnummer. [57]
- En god kommunal hushållning. + Digital bilagedel för bilaga 3–6. [75]

### Försvarsdepartementet

- Sveriges säkerhet – behov av starkare skydd för nätverks- och informationssystem. [63]

### Infrastrukturdepartementet

- Säker och kostnadseffektiv it-drift – rättsliga förutsättningar för utkontraktering. [1]
- Vem kan man lita på? Enkel och ändamålsenlig användning av betrodda tjänster i den offentliga förvaltningen. [9]
- Ökade möjligheter att förhindra illegal handel via post. [29]
- Kontroller på väg. [31]
- Användning av e-legitimation i tjänsten i den offentliga förvaltningen. [62]
- Regler för statliga elvägar. [73]

### Justitiedepartementet

- Krav på kunskaper i svenska och samhällskunskap för svenskt medborgarskap. [2]
- Ett förbättrat system för arbetskraftsinvandring. [5]
- Förstärkt skydd för väljarna vid röstmottagningen. [7]
- Andra chans för krisande företag – En ny lag om företagsrekonstruktion. [12]
- En teknikneutral grundlagsbestämmelse för regeringsbeslut. [13]
- Föreningsfrihet och terroristorganisationer. [15]
- Bolags rörlighet över gränserna. Volym 1 & 2. [18]
- Ecris-TCN – ett mer effektivt utbyte av brottmålsdomar mot tredjelandsmedborgare. [20]
- Struktur för ökad motståndskraft. [25]
- Ett förbud mot rasistiska organisationer. [27]
- En stärkt rättsprocess och en ökad lagföring. [35]
- Gode män och förvaltare – en översyn. [36]
- En ny lag om ordningsvakter m.m. [38]
- Ett förstärkt skydd mot sexuella kränkningar. [43]
- Snabbare lagföring – ett snabbförfarande i brottmål. [46]
- Kommuner mot brott. [49]
- Fri hyressättning vid nyproduktion. [50]
- Ändrade regler i medborgarskapslagen. [54]
- Nya regler om utländska föräldraskap och adoption i vissa fall. [56]
- Läge och kvalitet i hyressättningen. [58]
- Utvisning på grund av brott – ett skärpt regelverk. [61]

Ersättning till brottsoffer. [64]  
Skärpta straff för brott i kriminella nätverk. [68]  
Ett modernt belöningsssystem, de allmänna flaggdagarna och redovisningen av anslaget till hovet. [74]

### **Kulturdepartementet**

Immunitet för utställningsföremål. [28]  
Rätt mottagare. Demokrativillkor och integritet. [66]

### **Miljödepartementet**

Radiologiska skador – skadestånd, säkerheter, skadereglering. [10]  
En klimatanpassad miljöbalk för samtiden och framtiden. [21]  
Äga avfall  
– en del av den cirkulära ekonomin. [24]  
Använd det som fungerar. [26]  
I en värld som ställer om.  
Sverige utan fossila drivmedel 2040. [48]  
Skydd av arter – vårt gemensamma ansvar. Vol. 1 och 2. [51]  
En rättssäker vindkraftsprövning. [53]

### **Näringsdepartementet**

En EU-anpassad djurläkemedelslagstiftning. Del 1 och 2. [45]  
Förenklingar för mikroföretag och modernisering av bokföringslagen. [60]  
Vägen mot fossiloberoende jordbruk. [67]

### **Socialdepartementet**

Informationsöverföring inom vård och omsorg. [4]  
God och nära vård. Rätt stöd till psykisk hälsa. [6]  
När behovet får styra  
– ett tandvårdssystem för en mer jämlik tandhälsa. Vol. 1 & Vol. 2, bilagor + Sammanfattning (häfte). [8]

Boende på (o)lika villkor – merkostnader i bostad med särskild service för vuxna enligt LSS. [14]  
En stärkt försörjningsberedskap för hälso- och sjukvården. Del 1 och 2. [19]  
Hårdare regler för nya nikotinprodukter. [22]  
Börja med barnen! En sammanhållen god och nära vård för barn och unga. [34]  
Stärkt rätt till personlig assistans.  
Ökad rättsäkerhet för barn, fler grundläggande behov och tryggare sjukvårdande insatser. [37]  
Ombuds tillgång till vård- och omsorgsuppgifter och förenklad behörighetskontroll inom vården. [39]  
VAB för vårdåtgärder i skolan. [41]  
Tillgänglighetsdirektivet. [44]  
Vilja välja vård och omsorg.  
En hållbar kompetensförsörjning inom vård och omsorg om äldre. [52]  
Vägen till ökad tillgänglighet – långsiktig, strategisk och i samverkan. [59]  
En sjukförsäkring med prevention, rehabilitering och trygghet.  
Volym 1 och 2. [69]  
Riksintressen i hälso- och sjukvården – stärkt statlig styrning för hållbar vårdinfrastruktur. [71]

### **Utbildningsdepartementet**

Skolbibliotek för bildning och utbildning. [3]  
Bättre möjligheter för elever att nå kunskapskraven – aktivt stöd- och elevhälsoarbete samt stärkt utbildning för elever med intellektuell funktionsnedsättning. [11]  
Kampen om tiden  
– mer tid till lärande. [30]  
Papper, poddar och ...  
Pliktmateriallagstiftning för ett tryggt källmaterial. [32]  
En tioårig grundskola. Införandet av en ny årskurs 1 i grundskolan, grundsärskolan, specialskolan och sameskolan. [33]

Stärkt fokus på framtidens forsknings-  
infrastruktur. [65]

Läromedelsutredningen  
– böckernas betydelse och elevernas  
tillgång till kunskap. [70]

Högskoleprovets organisation  
och styrning. [72]



**Regeringskansliet**

103 33 Stockholm Växel 08-405 10 00 [www.regeringen.se](http://www.regeringen.se)

ISBN 978-91-525-0209-9 ISSN 0375-250X

Ömslag: Elanders Sverige AB  
Bild: Pogonici  
Bildbearbetning: Agneta S Öberg