



§ 323

Remiss gällande en god kommunal hushållning

Ärendenr 2021/1277-1.3.1.5

Kommunstyrelsens beslut

Kommunstyrelsen beslutar att anta kommunstabens yttrande gällande remiss en god ekonomisk hushållning som sitt eget.

Sammanfattning av ärendet

Om kommuner och regioner ska klara sina framtida utmaningar och även framöver kunna erbjuda en god välfärd till sina invånare behöver de ha en effektiv ekonomistyrning. En effektiv ekonomistyrning förstärker möjligheterna för kommuner och regioner att klara sina åtaganden inom de ekonomiska ramar som står till förfogande. Utredningen om en effektiv ekonomistyrning i kommuner och regioner har haft i uppdrag att bedöma om nuvarande regelverk för ekonomisk förvaltning utgör en bra grund för en effektiv ekonomistyrning och att föreslå ett sammanhållet regelverk som ger kommuner och regioner goda förutsättningar att möta framtida utmaningar.

Utredningens uppdrag har mer specifikt handlat om utformningen av kravet på en god ekonomisk hushållning och balanskravet, om resultatutjämningsreserver och huruvida de borde göras obligatoriska samt om det finns ett behov av mer vägledning och stöd för den ekonomiska styrningen i kommuner och regioner. Utredningen har också givits möjlighet att ta upp andra frågor av relevans för uppdraget.

Utredningens förslag:

God ekonomisk hushållning blir god kommunal hushållning

Utredningen föreslår ett nytt begrepp, god kommunal hushållning, som tydliggör att ekonomistyrningen måste omfatta både ekonomi och verksamhet och att det ytterst är ekonomin som sätter gränsen för verksamheten. God kommunal hushållning innebär att kommuner och regioner ska förvalta sin ekonomi så att den uppnår en betryggande säkerhet och långsiktigt ekonomisk hållbarhet. Verksamheten ska utformas på ett ändamålsenligt sätt och en hög effektivitet ska uppnås. God kommunal hushållning omfattar även de kommunala bolagen, kommunala stiftelser och föreningar.

Ett tioårigt program för god kommunal hushållning

För att öka långsiktigheten i planering och styrning föreslås att kommuner och regioner ska upprätta ett tioårigt program för god kommunal hushållning.



Programmet ska ge en mer sammanhållen ekonomisk styrning med tydlig koppling till det övergripande kravet på god kommunal hushållning. Programmet ska också omfatta de kommunala bolagen samt kommunala stiftelser och föreningar och ska antas av fullmäktige en gång per mandatperiod, för de nästkommande tio åren.

Ekonomi i balans

Utredningen föreslår att den möjlighet som har funnits att underbalansera budgeten genom att åberopa synnerliga skäl ska tas bort. Det enda undantaget för att inte upprätta en budget i balans är om kommunen eller regionen har en stark finansiell ställning. Utredningen föreslår också att tiden för att reglera ett negativt balanskravsresultat ska vara tre år, men att den kan förlängas till upp till sex år om det finns särskilda skäl. Utredningen föreslår att två nya balanskravsjusteringar införs i den s.k. balanskravsutredningen som leder fram till balanskravsresultatet: förändringar till följd av ändrade beräkningsförutsättningar för pensionskulden samt exploateringsbidrag, investeringsbidrag och gatukostnadsersättningar.

Resultatreserv

Utredningen föreslår att ekonomiska överskott ska kunna sparas i en resultatreserv. Förutsättningen är främst att kommunen eller regionen har en positiv soliditet inklusive ansvarsförbindelsen för pensionsförpliktelser. Syftet med reserven är att skapa incitament för en större framförhållning och därmed öka möjligheten att nå målet om en god kommunal hushållning.

Konjunkturutjämnning

Utredningen har utvärderat resultatutjämningsreserven och föreslår att den successivt ska avvecklas. För att förhindra snabba och kraftiga neddragningar i kommuner och regioner vid en djupare konjunkturedgång föreslår utredningen i stället en statlig garanti för kommuners och regioners intäkter. Det innebär att staten vid djupare konjunktursvackor förbinder sig att skjuta till medel som innebär att en viss lägsta nivå för skatteunderlagsutvecklingen i kommuner och regioner uppnås.

Utvecklad budget

Utredningen föreslår att planerna för verksamhet och ekonomi i kommunernas och regionernas budget och treårsplan för ekonomin ska innehålla mål som utgår från kommunens eller regionens antagna tioårsprogram för god kommunal hushållning. För att ytterligare stärka helheten i den ekonomiska styrningen föreslår utredningen att budgeten också ska innehålla en samlad bedömning av den kommunala koncernens ekonomi. I dag finns krav på att det för utgifter som beslutas under löpande budgetår måste anges hur utgiften ska finansieras. Utredningen föreslår



därutöver att om fullmäktige beslutar om en kostnad eller utgift som inte kan finansieras inom det budgeterade resultatet så ska en ny reviderad budget fastställas.

Stärkt uppföljning

Delårsrapporten föreslås förenklas och tidigareläggs. Senast i juni ska fullmäktige behandla en förenklad delårsrapport som omfattar minst tre månader. Kravet på revisorerna att behandla delårsrapporten tas bort men möjligheten kvarstår. Om det finns betydande budgetavvikelse ska fullmäktige anta en plan för hur kommunen eller regionen ska hantera dessa och vilka åtgärder som ska vidtas, i syfte att få ekonomin i balans.

Årsredovisningen ska godkännas av fullmäktige. Ett godkännande får dock endast ske om resultat- och balansräkningen i årsredovisningen är rättvisande.

Skärpt revision och kontroll

Revisionen får ett utökat uppdrag att granska regelefterlevnad inom den ekonomiska förvaltningen. Ett förtydligande görs av att revisorerna ska uttala sig om vissa frågor, främst återställande av negativa balanskravsresultat och hänvisning till särskilda skäl. Krav införs på att en samlad behandling av årsredovisning, revisionsberättelse och ansvarsprövningen ska ske i fullmäktige. Beslut om anmärkningar ska motiveras.

Vägledning och stöd

En statlig myndighet föreslås få i uppdrag att ge vägledning och stöd till kommuner och regioner i form av generell rådgivning i frågor som rör ekonomisk styrning och förvaltning. Myndigheten föreslås även få i uppdrag att löpande följa den ekonomiska utvecklingen och tillämpningen av bestämmelserna om den ekonomiska förvaltningen för kommuner och regioner.

Utvecklad statistik

Utredningen föreslår en utveckling av statistikinsamlingen för att möjliggöra en bättre uppföljning av den kommunala ekonomin och regelefterlevnaden.

Inga förslag om utgiftstak och lånetak

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



Konsekvenser av utredningens förslag

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

Luleå kommuns yttrande

Luleå kommun ställer sig i huvudsak bakom de flesta av de förslag som presenteras i utredningen men vill lämna följande synpunkter:

6.3.2 Program för god kommunal hushållning

Luleå kommun tillstyrker utredningens förslag men anser dock att införandet ska träda i kraft år 2024 eftersom en stor del av kommunerna och regionerna beslutar om budgeten för 2023 redan i juni 2022. För att möjliggöra en plan för 10 år behöver kommunerna och regionerna få mer långsiktiga planeringsförutsättningar vad gäller skatter och bidrag.

6.4.2 Undantag från balanskravet

Luleå kommun delar inte fullt ut utredningens förslag om att ta bort möjligheten att åberopa synnerliga skäl. I vissa lägen kan det, i syfte att minska kostnaderna långsiktigt och därmed säkra god ekonomisk hushållning, vara rationellt att göra insatser som på kort sikt kan få stora negativa ekonomiska effekter under ett enskilt år. Om det då inte är möjligt att underbalansera budgeten under ett år, skulle det kunna sätta stopp för en välmotiverad och kanske helt nödvändig omstruktureringsåtgärd i syfte att nå en ekonomi i balans.

6.4.3 Undantag från kravet på att reglera negativa balanskravsresultat

Vad gäller möjligheten att åberopa synnerliga skäl hänvisas till 6.4.2. Luleå kommun tillstyrker utredningens förslag vad gäller undantag från kravet på reglering av ett negativt balanskravsresultat vid stark finansiell ställning, samt att det vid särskilda skäl är möjligt att reglera det negativa balanskravet inom sex istället för tre år.

6.7.3 En samlad bedömning av den kommunala koncernens ekonomi

Luleå kommun kan se ett mervärde i utredningens förslag men ser svårigheter i hur denna samlade bedömning ska kunna samordnas tidsmässigt. Ska den utgöra ett viktigt verktyg för att överblicka den ekonomiska utvecklingen för kommunkoncernen krävs att kommunen respektive bolagen tar fram tillförlitliga underlag oavsett detaljeringsgrad avseende form och innehåll.



6.7.4 Utgiftsbeslut under löpande budgetår

Luleå kommun tillstyrker inte utredningens förslag om att "Krav ska införas på att om fullmäktige beslutar om en kostnad eller utgift som inte finansieras inom ramen för budgeterat resultat ska en reviderad budget för kommunen eller regionen fastställas". Budgeten fastställs normalt sett en gång per år och beslut om tillkommande kostnader och investeringar kan uppstå under budgetåret.

Av betänkandet framgår att "Ytterligare ett alternativ är att finansiera kostnaden med tillkommande intäkter utöver budget, som kan vara resultatet av en ny skatteintäktsprognos, ett nytt eller utökat bidrag eller en ny eller höjd taxa eller avgift". Utredningens förslag innebär att det ska tas beslut om en ändringsbudget vid tillkommande kostnader som påverkar resultatet, men hur detta ska hanteras om det samtidigt finns en förbättrad skatteunderlagsprognos känns diffust. Det framgår inte av utredningens förslag om då även budgeten för skatteintäkter ska ändras och i så fall hur ofta med tanke på att kommuner och regioner får uppdaterade prognoser för skatt och bidrag vid ett flertal tillfällen under året. Av utredningens förslag framgår inte heller hur försämrade skatteunderlagsprognoser under budgetåret i så fall ska hanteras.

6.7.9 Kraven avseende delårsrapporten förändras. Kraven på att delårsrapporten ska innehålla en balansräkning och en förenklad förvaltningsberättelse tas bort. Tidsperioden som delårsrapporten baseras på förändras, delårsrapporten ska minst omfatta räkenskapsårets första tre månader. Tidpunkten för överlämnande av delårsrapport till fullmäktige och revisorer ändras, styrelsen ska överlämna delårsrapporten till fullmäktige och revisorer inför behandling i fullmäktige senast vid utgången av juni månad. Luleå kommun tillstyrker inte utredningens förslag om att delårsrapporten ska behandlas av fullmäktige senast vid utgången av juni månad. Luleå kommun anser att kommunerna och regionerna ska ha valfriheten att välja per vilken månad delårsrapporten ska upprättas under förutsättning att delårsrapporten inkluderar minst tre månader och maximalt åtta månader.

6.9.1 Behov av mer vägledning och stöd samt en större kunskap

6.9.2 Utformning av vägledning och stöd

6.9.3 Vägledning och stöd bygger på kunskap

Luleå kommun anser att den vägledning och det stöd som de erhåller från främst SKR, RKA och RKR är tillräcklig. Bedömningen är även att behovet av en samlad, nationell uppföljning av kommunernas och regionernas ekonomi samt kunskapen om tillämpningen av bestämmelserna om den ekonomiska förvaltningen inom sektorn är tillräcklig.



6.9.4 Vägledning och stöd bör ges av en statlig myndighet

Luleå kommun anser att den vägledning och det stöd som erhålls från främst SKR, RKA och RKR är tillräcklig och ser därför inget behov av en statlig myndighet. Luleå kommuns uppfattning är att SKR, RKA och RKR redan idag följer den ekonomiska utvecklingen och tillämpningen av bestämmelser om den ekonomiska förvaltningen för kommuner och regioner och ser därför inte heller i dessa frågor något behov av en statlig myndighet.

6.10.3 Insamling av uppgifter om kassaflödesanalys

Luleå kommun kan till viss del se mervärdet av utredningens förslag, men förstår också att förslaget kommer innebära en hel del merarbete för kommunerna. RS är redan i sin nuvarande utformning tidskrävande och därför bör mervärdet av en obligatorisk kassaflödesanalys ställas mot den arbetsinsats som kommer krävas för att ta fram denna.

Allmänna synpunkter:

Fler kommuner borde ha varit remissinstans och svarstiden på remissen är för kort för att kommuner och regioner ska hinna omhänderta och svara på remissen samt få den politiskt behandlad innan sista inlämningsdag.

Kommunstyrelsens arbetsutskott har 2021-12-06 § 244 föreslagit kommunstyrelsen besluta att anta kommunstabens yttrande gällande remiss en god ekonomisk hushållning som sitt eget.

Sammanträdet

Ordföranden ställer arbetsutskottets förslag under proposition och finner att kommunstyrelsen bifaller förslaget.

Beslutsunderlag

- Betänkande av utredningen om en effektiv ekonomistyrning i kommuner och regioner, remiss en god kommunal hushållning SOU 2021:75, KLF Hid: 2021.6614
- Remissiv en god kommunal hushållning SOU 2021:75, KLF Hid: 2021.6564
- Kommunstabens beslutsförslag gällande remissen en god kommunal hushållning, KLF Hid: 2021.7977
- Kommunstyrelsens arbetsutskotts beslut 2021-12-06 § 244, KLF Hid: 2021.8011

Beslutet skickas till

Regeringskansliet
Kommunstabens ekonomienhet