



Sveriges
Kommuner
och Regioner

God ekonomisk hushållning

Långsiktigt hållbar ekonomi och ändamålsenlig
och effektiv verksamhet



Text samt upplysningar om innehållet: Hans Stark, hans.stark@skr.se, Robert Heed, robert.heed@skr.se

© Sveriges Kommuner och Regioner, 2024

ISBN: 978-91-8047-290-6

Produktion: Advant

Förord

I kommunallagen finns ett regelverk för hur kommuner och regioner ska sköta sin ekonomiska förvaltning. Där anges bland annat att man ska ha en god ekonomisk hushållning i sin verksamhet samt att mål och riktlinjer för ekonomi och verksamhet som har betydelse för god ekonomisk hushållning ska beslutas av fullmäktige. Vidare anges i lag om kommunal bokföring och redovisning hur det så kallade balanskravsresultatet ska beräknas och vilka upplysningar som ska lämnas i förvaltningsberättelsen.

Med denna skrift vill vi informera om vad regelverket innebär och kommentera vissa delar av tillämpningen. Vår ambition är inte att normera hur regelverket ska tillämpas, utan att ge ett inspel om tillämpningen. I våra kommentarer har vi valt att relativt strikt följa lagens och förarbetenas intentioner med regelverket.

Skriftens första upplaga, "RUR i praktiken", togs fram när reglerna om RUR infördes 2013. Under 2020 gjordes en uppdatering, "RUR och god ekonomisk hushållning" bl.a. som en följd av att lagen om kommunal bokföring och redovisning tillämpas från år 2019. Från och med räkenskapsåret 2024 gäller ändringar i kommunallagens kapitel 11 om den ekonomiska förvaltningen med bland annat en ny resultatreserv och att resultatutjämningsreserven ska avvecklas under en tioårsperiod. Även vissa förändringar har gjorts i lag om kommunal bokföring och redovisning. Utifrån detta har vi sett ett behov av en uppdatering av skriften.

Stockholm i augusti 2024

Erik Törnblom

*Sektionschef, Sektionen för ekonomi och analys
Avdelningen för ekonomi och styrning*

Sveriges Kommuner och Regioner

Innehåll

6	Kapitel 1. Inledning
7	1.1 Kommunerna och staten – Finanspolitiskt ramverk
10	1.2 Regelverket om God ekonomisk hushållning
20	Kapitel 2. Finansiell analys och finansiella krav
21	2.1 Vad ska man tänka på?
28	Kapitel 3. Riktlinjer för GEH – det långa perspektivet
28	3.1 Lagstiftning och syfte
30	3.2 Fullmäktiges lokala riktlinjer för god ekonomisk hushållning
33	3.3 Riktlinjer för reserver
39	3.4 Riktlinjer för medelsförvaltningen
39	3.5 Långsiktiga riktlinjer i en föränderlig omvärld
41	Kapitel 4. Budget och plan – det korta perspektivet
41	4.1 Lagstiftning och syfte
41	4.2 Finansiella mål
46	4.3 Mål och riktlinjer för verksamheten
47	4.4 Undantag från balanskravet i budget
56	Kapitel 5. Uppföljning i delårsrapport och årsredovisning
56	5.1 Delårsrapport
59	5.2 Årsredovisning
62	5.3 Negativt resultat efter balanskravsjusteringar
62	5.4 Negativt balanskravsresultat
65	5.5 Årets resultat och eget kapital

1. Inledning

Skriften inleds med ett avsnitt om kommunsektorns roll och ansvar i samhällsekonomin samt en sammanfattning av regelverket för den ekonomiska förvaltningen i kommuner och regioner, dvs. för god ekonomisk hushållning (GEH). Detta inledande avsnitt är tänkt som en översiktlig genomgång av regelverket och nyheterna från 2024 för den som önskar en snabb överblick.

I kommande avsnitt 2–5 görs sedan en mer utförlig beskrivning av de olika delarna i ekonomistyrningen:

- › Finansiell analys och finansiella krav.
- › Riktlinjer för GEH – det långa perspektivet.
- › Budget och plan – det korta perspektivet.
- › Uppföljning i delårsrapport och årsredovisning.

I varje avsnitt görs en redogörelse för de olika delarna i regelverket som t.ex. balanskravet och hanteringen av resultatreserv (RER) och resultatutjämningsreserv (RUR).

Reglerna i kommunallagens (KL) ekonomikapitel och lagen om kommunal bokföring och redovisning (LKBR) gäller för kommuner, regioner och till stora delar kommunalförbund. Genomgående används begreppet kommuner i denna skrift och med det menas kommuner, regioner och kommunalförbund. I det fall särskilda regler gäller för kommunalförbund så anges detta. Med benämningar som styrelse och fullmäktige avses kommun- och regionstyrelse respektive kommun- och regionfullmäktige och i förekommande fall förbundsstyrelse och förbundsfullmäktige.

I bilaga 1 finns hänvisning och länkar till lagar och förarbeten samt övriga referenser som används i skriften.

1.1 Kommunerna och staten – Finanspolitiskt ramverk

Grunden för svensk finanspolitik finns i det s.k. finanspolitiska ramverket som fastställs av regering och riksdag. Ramverket omfattar ett antal principer för finanspolitiken som t.ex.:

- › Budgetpolitiska mål.
- › En stram statlig budgetprocess.
- › Extern uppföljning av finanspolitiken.
- › Öppenhet och tydlighet.

Som en del av det finanspolitiska ramverket finns tillsammans med utgiftstak för staten även kraven på kommunsektorn att ha en god ekonomisk hushållning och en budget i balans. Kommunsektorn är alltså en viktig del av samhällsekonomin och inom ramen för det kommunala självstyret ansvarar sektorn för en väsentlig del av den offentliga ekonomin.

Enligt kommunallagen har styrelsen en ledande och samordnande roll för frågor som kan inverka på kommunens utveckling och ekonomiska ställning. Utgångspunkten är att klargöra och definiera grundbegreppet, god ekonomisk hushållning. Detta ska göras utifrån det läge man befinner sig i och det läge man vill befinna sig i över en längre tidsperiod. Man behöver en tydlig och gemensam bild av vad man menar med god ekonomisk hushållning för att kunna planera, följa upp och utvärdera ekonomi och verksamhet.

För att göra detta krävs både riktlinjer med mål på längre sikt och mer kortsiktiga mål som klargör hur mycket pengar som ska gå till löpande verksamhet, dvs. ett kortsiktigt resultatmål, hur investeringar ska finansieras och om sparande inför framtiden är nödvändigt. Alltså snarlika frågor som de vi måste ställa kring vår privatekonomi. I all planering och uppföljning av ekonomi och verksamhet måste en uppföljning och utvärdering hela tiden säkra att utfallet ligger i linje med de långsiktiga riktlinjerna eller att riktlinjerna behöver ändras vid ändrade förutsättningar.

Fullmäktige beslutar om målen och styrelsen ansvarar för att de tas fram och efterlevs i organisationen. Fullmäktige prövar sedan i samband med årsredovisningen även hur styrelse och nämnder har utövat sitt ansvar.

De långsiktiga riktlinjerna, de finansiella målen samt målen och riktlinjerna för verksamheten har en central roll för den ekonomiska förvaltningen enligt kommunallagen. En avgörande faktor för hur väl kommuner lever upp till god ekonomisk hushållning handlar om respekten för och acceptansen av de långsiktiga riktlinjerna och de kortsiktiga målen. En central uppgift handlar alltså om att nå en förankring i de olika politiska organen och hos de verksamhetsansvariga om innebörden av god ekonomisk hushållning och vilka konsekvenser som riktlinjer och mål ger.

Samtidigt är det viktigt att komma ihåg att förtroende och tillit från statens sida angående det kommunala självstyrets förmåga att ta ansvar för sin ekonomi ibland ifrågasätts. I betänkandet "God kommunal hushållning" lyfter utredaren några punkter som indikerar att följsamheten mot regelverket sviktar, det gäller t.ex. att:

- Balanskravet inte respekteras fullt ut genom att negativa resultat inte återställs, vilket bidrar till en ökad risk att kommunens ekonomi urholkas på sikt.
- Åberopande av synnerliga skäl tillämpas vidlyftigt, dvs. på ett sätt som inte är förenliga med god ekonomisk hushållning.
- Kommuner hävdar stark finansiell ställning utan att det mest grundläggande kriteriet är uppfyllt, ett eget kapital som täcker hela pensionsåtagandet.
- Kostnader för omstrukturering undantas från balanskravsresultatet, trots att det på sikt bör kunna ställas krav på att omstruktureringen leder till lägre kostnader och därmed starkare finansiell ställning.

En grundläggande förutsättning för fortsatt förtroende från statens sida och att självstyret ska gälla i lika hög grad som tidigare är att regelverket för den ekonomiska förvaltningen följs i kommunsektorn. Detta gäller inte bara utifrån att regler ska följas utan i minst lika hög grad utifrån att den kommun som inte har en god ekonomisk hushållning kan antas ha en dålig ekonomisk hushållning. Det handlar alltså i väldigt hög grad om att ta ansvar för och förvalta de resurser som sektorn tar in via skatter, bidrag och andra intäkter som betalas av invånarna.

1.1.1 Kommunal verksamhet

Syftet med kommunal verksamhet är inte att få ekonomisk avkastning på skattebetalarnas pengar, utan att bedriva den verksamhet man politiskt har beslutat att genomföra. Eftersom de ekonomiska ramarna utgör en restriktion för vad som kan göras, är det viktigt att ha en bild av den egna ekonomiska utvecklingen som sträcker sig över en längre period än de tre år som krävs enligt kommunallagens regler för budgeten.

Andra motiv för krav på långsiktighet handlar till exempel om att den demografiska utvecklingen innebär att olika verksamheter kräver mer eller mindre resurser över tid i takt med att befolkningen förändras. Varje generation ska bära sina egna kostnader men de demografiska förändringarna kan göra att förhållandet mellan de i arbetsför ålder och de delar som har behov av välfärdstjänster förändras. Detta ställer krav på effektiviseringar och prioriteringar i högre grad i tider då behoven ökar än i tider då befolkningspyramiden är mer gynnsam eller när omställningar krävs av andra orsaker. Uppgiften för styrningen av ekonomi och verksamhet är att alltid, utifrån gällande ekonomiska förutsättningar, söka maximal nytta.

1.2 Regelverket om God ekonomisk hushållning

Regelverket om god ekonomisk hushållning återfinns i kommunallagen samt lag om kommunal bokföring och redovisning och kan sammanfattas enligt följande:

Kommunallagen (KL) (2017:725, kap 11)

- Kommuner ska ha en god ekonomisk hushållning i sin verksamhet oavsett om den bedrivs i förvaltning eller i annan juridisk form.
- Fullmäktige ska besluta om riktlinjer för god ekonomisk hushållning. Riktlinjerna ska ha ett långsiktigt, strategiskt perspektiv och tydliggöra kommunens tolkning av god ekonomisk hushållning baserad på de egna förutsättningarna.
- Budgeten ska upprättas så att intäkterna överstiger kostnaderna, det s.k. balanskravet. Undantag får göras i den utsträckning som medel från en resultatreserv eller resultatutjämningsreserv tas i anspråk eller om det finns synnerliga skäl.
- I de fall balanskravsresultatet är negativt ska det regleras under de närmast följande tre åren. Fullmäktige ska anta en åtgärdsplan för hur reglering ska ske om inte fullmäktige beslutar att reglering inte ska göras med hänvisning till synnerliga skäl.
- Om vissa angivna förutsättningar är uppfyllda får kommuner i balanskravsutredningen reservera och disponera medel till/från en resultatreserv (RER). Om RER ska användas måste riktlinjerna för god ekonomisk hushållning även omfatta hanteringen av en sådan reserv.
- Om det efter 2023 finns en kvarvarande resultatutjämningsreserv (RUR) får denna tas i anspråk fram till och med 2033 i enlighet med tidigare regelverk, d.v.s. för att utjämna intäkter över en konjunkturcykel. Om så är fallet ska riktlinjerna för god ekonomisk hushållning även omfattas av riktlinje för RUR.

Lagen om kommunal bokföring och redovisning (LKBR) (2018:597, kap 11)

- Förvaltningsberättelsen ska innehålla en utvärdering av om målen och riktlinjerna för en god ekonomisk hushållning har uppnåtts och följts.
- Det är även obligatoriskt att i förvaltningsberättelsen upprätta en balanskravsutredning som innehåller resultat efter balanskravsjusteringar samt ett balanskravsresultat. I denna utredning inkluderas även förändringar av resultatreserv i de fall disponering eller reservering gjorts samt resultatutjämningsreserven i de fall disponering gjorts.
- RER och RUR är inte en del av kommunens externredovisning och finns därigenom inte med i resultaträkningen, utan hanteras i den till bokföringen sidoordnade balanskravsutredningen. I balansräkningen specificeras RER och RUR endast som varavposter i Eget kapital.

1.2.1 Om god ekonomisk hushållning

Det har sedan lång tid funnits regler med innebörden att kommuner ska hushålla med sina resurser och sträva efter att få ut så mycket som möjligt av varje använd krona. Lagstiftningen har över tid haft varierande utformning. Ett par milstolpar är kraven på god ekonomisk hushållning och balanskravet.

- Lagstiftningen om god ekonomisk hushållning infördes 1992 och förtydligades år 2005. Kraven på riktlinjer för god ekonomisk hushållning och reglerna om resultatutjämningsreserv kom 2013.
- Lagen om kommunal redovisning infördes år 1998, liksom balanskravet i kommunallagen. Balanskravet började gälla år 2000.
- Den nya lagen om kommunal bokföring och redovisning gäller från 2019.
- Från och med räkenskapsår 2024 avvecklas resultatutjämningsreserven under en övergångsperiod fram till och med år 2033. Samtidigt införs en ny resultatreserv. Ett krav införs även att budgeten ska innehålla en redogörelse för ekonomin i de kommunala koncernföretagen under budgetåret.

Dessa senaste förändringarna påverkar inte grunderna i regelverket för god ekonomisk hushållning och balanskrav. Utgångspunkten är fortfarande kommunens egen definition av god ekonomisk hushållning, de långsiktiga riktlinjerna, de kortsiktiga målen samt uppföljning och utvärdering i årsredovisning och delårsrapport.

Hela regelverket och tillämpningen av det har med tiden blivit relativt komplicerat. För att förstå och tillämpa reglerna behöver man utöver lagarna läsa förarbeten och kommentarer. Vissa regler är detaljerade och precisa, medan andra innehåller få detaljregleringar vilket ger kommuner stor frihet till lokala tillämpningar. Inom ramen för det kommunala självstyret, lagstiftningen och utifrån de egna förutsättningarna behöver varje kommun definiera vad som är god ekonomisk hushållning och sätta finansiella mål och verksamhetsmål med betydelse för ”den goda ekonomiska hushållningen”. I grunden har definitionen av vad som kan betraktas som god ekonomisk hushållning inte förändrats sedan kravet infördes 1992.

Samtidigt som regelverket kan uppfattas som komplicerat så är det i grunden ganska enkelt:

- Kommunen kan inte över tid bedriva en verksamhet där kostnaderna är högre än intäkterna.
- För att säkra generationsperspektivet behöver vi ha ett långsiktigt perspektiv som ser till att vi inte sätter kommande generationer i en sämre sits än vår egen.
- Syftet med verksamheten är att få största möjliga nytta för skattebetalarnas pengar utifrån politiska prioriteringar, inte att ge vinst eller avkastning.
- Finansiella mål behövs för att betona att ekonomin är en restriktion för verksamhetens omfattning och kvalitet.
- Mål och riktlinjer för verksamheten behövs för att visa hur mycket av de olika verksamheterna som ryms inom de finansiella målen, dvs. en koppling mellan ekonomi och verksamhet.

Den senaste utredningen, ”En god kommunal hushållning”, fick begränsat genomslag i det beslut som riksdagen tog 2023. De referenser till betänkandet som ges i denna skrift behöver alltså inte lett till förändringar i regelverket men vi menar att betänkandet i delar som gäller t.ex. långsiktighet och förtydligande av tidigare förarbeten kan bidra till en positiv utveckling inom ramen för dagens regelverk.

För att ge en helhetsbild av nu gällande lagstiftning görs här en kortare sammanfattning av de centrala beståndsdelarna i regelverket som gäller år 2024.

1.2.2 Riktlinjer (lång sikt)

”Kommuner och regioner ska ha en god ekonomisk hushållning i sin verksamhet och i sådan verksamhet som bedrivs genom andra juridiska personer.” Så uttrycks denna grundläggande princip i 11 kap 1 § kommunallagen. I samma paragraf anges att fullmäktige ska besluta om riktlinjer för god ekonomisk hushållning.

Riktlinjerna bör enligt förarbetena även innehålla en uttolkning av vad god ekonomisk hushållning betyder för kommunen och hur den mer konkret kan uppnås. De långsiktiga finansiella målen, grundade i en finansiell analys, ska också finnas med i riktlinjerna för god ekonomisk hushållning.

God hushållning handlar om att styra ekonomi och verksamhet både i ett kortare och i ett längre tidsperspektiv. Om kostnaderna i ett längre perspektiv överstiger intäkterna innebär det att kommande generationer får betala för denna överkonsumtion. Normalt sett ska ekonomin visa på ett positivt resultat på en nivå som gör att det egna kapitalet inte urholkas av inflation.

1.2.3 Budget och plan (kort sikt)

De kortsiktiga målen i budget och plan ska ha sin grund i och en tydlig koppling till de långsiktiga målen som finns i riktlinjerna. De utgör grunden för hur de långsiktiga målen ska kunna uppfyllas.

1.2.3.1 Finansiella mål

Enligt kommunallagen ska kommuner i samband med budgeten ange finansiella mål för ekonomin som är av betydelse för god ekonomisk hushållning. Detta gäller både för budgetåret och de två planåren som budgeten omfattar.

Målen ska följas upp i förvaltningsberättelsen i årsredovisning och delårsrapport. Revisorerna ska göra en bedömning om resultaten i årsredovisning och delårsrapport är förenliga med beslutade finansiella mål.

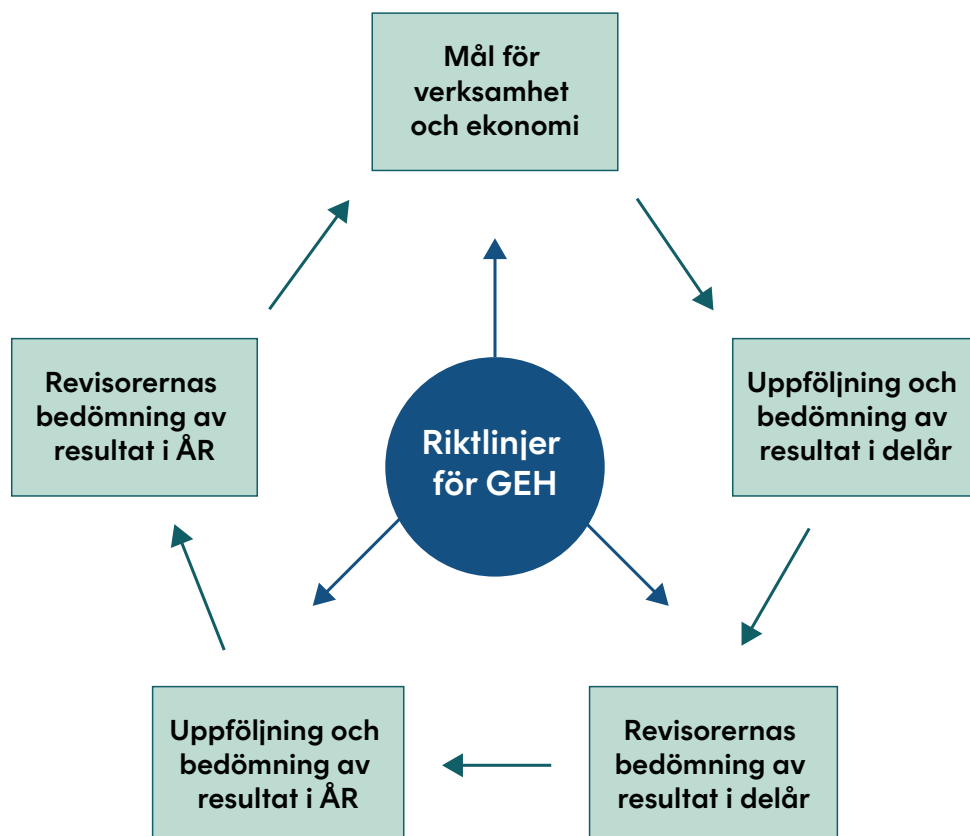
1.2.3.2 Mål och riktlinjer för verksamheten

Lagen innefattar även krav på att resurserna i verksamheten används i linje med politiska prioriteringar och att de utnyttjas på ett effektivt sätt. Därför ska även för verksamheten anges mål och riktlinjer som är av betydelse för god ekonomisk hushållning.

Förvaltningsberättelsen i årsredovisningen ska innehålla en utvärdering av om mål och riktlinjer för verksamheten har uppnåtts och följts. Revisorerna ska bedöma om resultaten i årsredovisningen och delårsrapporten är förenliga med de mål som fullmäktige beslutat.

1.2.4 Allt hänger ihop

Utifrån ovanstående hänger hela kedjan från långsiktiga riktlinjer och kortsiktiga mål till uppföljning, utvärdering och slutligen ansvarsprövning i fullmäktige ihop till en helhet.



Figur 1: Utgångspunkten för den goda ekonomiska hushållningen är de långsiktiga riktlinjer för GEH som fullmäktige ska fastställa. Dessa påverkar de kortsiktiga målen för ekonomi och verksamhet i budget vilka i sin tur ligger till grund för den uppföljning och bedömning av utfallet som görs i delårsrapport och årsredovisning. Samtidigt påverkar utfall och omvärld de långsiktiga riktlinjerna som behöver omprövas och aktualiseras fortlöpande.

1.2.5 Balanskravet

Balanskravet innebär att budgeten ska upprättas så att intäkterna varje år överstiger kostnaderna samt att utfallet av balanskravsresultatet för året ska vara positivt.

Blir balanskravsresultatet negativt måste det återställas inom tre år. Undantag från kravet på återställning kan göras genom att medel från RER/RUR disponeras eller genom att synnerliga skäl åberopas för att inte återställa eller återställa över längre tid än tre år.

Balanskravet infördes år 2000 och stora delar av regelverket hänger kvar än idag. Balanskravet har dock genom åren ofta kritiserats utifrån att det ger ett alltför starkt fokus på den ettåriga budgeten och hämmar förmågan att se på ekonomin ur ett långsiktigt perspektiv. Många av de delar i regelverket som ökar komplexiteten är också avsedda att kompensera för balanskravets ettårsfokus. Det gäller t.ex. kraven på kortsiktiga mål och riktlinjer med betydelse för god ekonomisk hushållning och de reserver inom eget kapital som införts, dvs. RUR och RER. Balanskravet har även kritiserats utifrån att det tillför resultatbegrepp utöver det som framgår av resultaträkningen i externredovisningen, vilket gör resultatuppföljningen onödigt svårtydd.

När det gäller kravet på ettårsfokus går det dock att hävda att regelverket trots allt ger ett utrymme att inom reglerna, och med en grund i god ekonomisk hushållning, se på balanskravet utifrån treårsperioder. Detta kräver dock en flexibilitet i utformande av kortsiktiga finansiella mål där dessa kan behöva variera över tid.

1.2.5.1 Balanskravsutredning

I årsredovisningens förvaltningsberättelse ska balanskravsresultatet räknas fram i en från resultaträkningen sidoordnad balanskravsutredning.

I förekommande fall ska reservering/disponering av medel från RER och disponering av medel från RUR hanteras i denna utredning.

I förvaltningsberättelsen ska en redovisning av ”Balanskravsresultat att reglera” göras om man har ett negativt resultat som ska återställas.

I delårsrapportens förvaltningsberättelse ska en bedömning göras av balanskravsresultatet utifrån helårsprognosen. Även i budgeten bör en balanskravsutredning göras.

1.2.5.2 När man har ett negativt balanskravsresultat

Om en kommun i sin årsredovisning konstaterar ett negativt balanskravsresultat för året säger regelverket att underskottet ska regleras senast inom tre år. Ett underskott som till exempel uppstår för år 20x0 ska således vara reglerat senast år 20x3.

Fullmäktige ska i sådana fall anta en åtgärdsplan för hur en reglering ska ske. Beslut om en åtgärdsplan bör fattas snarast efter det att ett negativt resultat konstaterats i bokslutet.

1.2.5.3 Synnerliga skäl att inte reglera negativt balanskravsresultat

Enligt lagstiftningen kan det finnas synnerliga skäl som gör att man inte behöver reglera ett negativt balanskravsresultat.¹ Det är även tillåtet att budgetera med ett underskott om man kan hänvisa till synnerliga skäl.

Om synnerliga skäl för att inte återställa ett negativt resultat åberopas i årsredovisningen ska dessa anges tydligt i förvaltningsberättelsen.

1.2.5.4 Resultatreserv (RER)

Från och med räkenskapsår (bokslut) 2024 är det möjligt att reservera till en resultatutjämningsreserv, RER. När det gäller reservering av medel till RER så gäller olika gränsvärden, beroende på om eget kapital inklusive samtliga pensionsförpliktelser är positivt eller negativt.

Medel i RER kan disponeras för att täcka hela eller delar av ett negativt balanskravsresultat. Medel i RER ska användas för att uppnå en god ekonomisk hushållning, d.v.s. med större flexibilitet än RUR.

1.2.5.5 Resultatutjämningsreserv (RUR)

Fram till räkenskapsår 2033 är det möjligt att disponera medel från en resultatutjämningsreserv, RUR enligt tidigare regelverk, dvs för att utjämna intäkter över en konjunkturcykel. Möjligheten att reservera medel till RUR upphör i och med räkenskapsåret 2024.

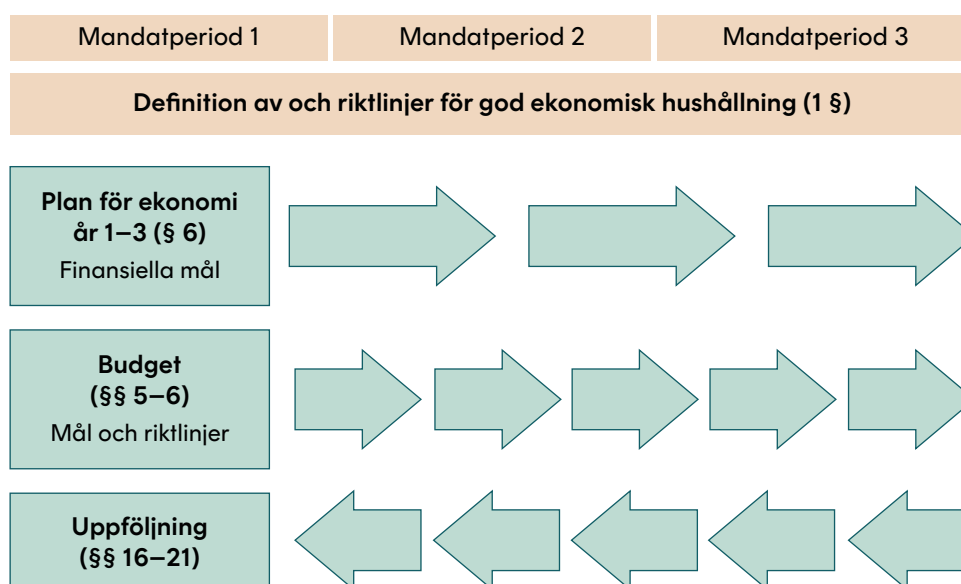
1.2.5.6 Effekter av negativt balanskravsresultat

I debatten hävdas ibland att de överskott från tidigare år som markerats i eget kapital utgör ”sparade medel” med motsvarande resurser på tillgångssidan vilket borde kunna användas av kommuner för att driva verksamheten ”som vanligt” även under sämre tider eller när kostnaderna ökar kraftigt.

Not. 1 11 kap 13 § kommunallagen: ”Fullmäktige får besluta att en reglering av ett negativt balanskravsresultat inte ska göras om det finns synnerliga skäl.”

Här är det viktigt att poängtera att reserverna inte per automatik motsvaras av tillgångar som kan matcha upp ökade kostnader. Det reserverna möjliggör är att man inom ramen för regelverket kan undvika hastiga nedskärningar i verksamheten för att få budgeten i balans. Över tid är det däremot helt avgörande för en hållbar ekonomi att verksamheten bedrivs inom ramen för de finansiella resurser som finns och att intäkterna överstiger kostnaderna.

Oavsett hur ett negativt balanskravsresultat hanteras så innebär det i normalfallet att det egna kapitalet minskar och att kommunen hamnar i ett sämre finansiellt läge. Det innebär att man behöver fatta nödvändiga beslut och se över sina långsiktiga riktlinjer och kortsiktiga mål för att hitta vägen tillbaka till en god ekonomisk hushållning.



Figur 2: Det långsiktiga perspektivet bör sträcka sig längre än en enskild mandatperiod och så långt som möjligt grunda sig på bred politisk enighet. I de långsiktiga riktlinjerna definieras innebörden av GEH för kommunen och långsiktiga finansiella mål sätts. Dessa mål är grunden för kortsiktiga mål i budget och plan för år 1–3. I delårsrapport och årsredovisning följs målen upp och beroende på utfallet kan de långsiktiga riktlinjerna behöva justeras.

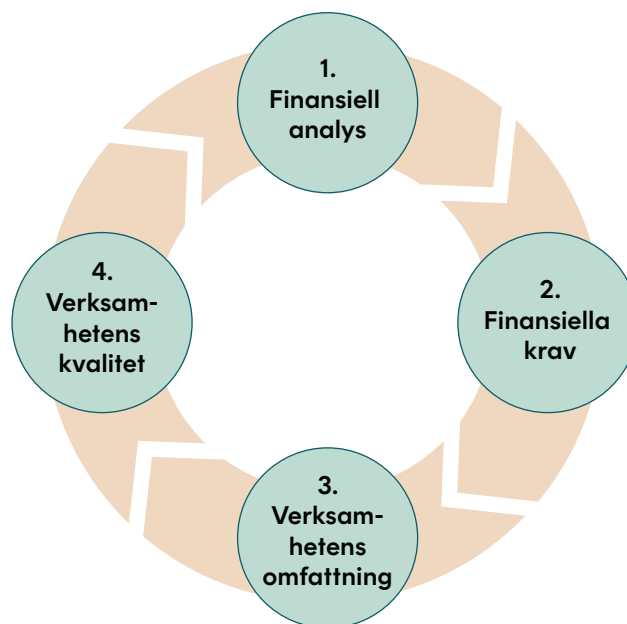
1.2.6 En helhet där delarna måste hänga samman

Sammantaget innebär regelverket för god ekonomisk hushållning ett system av samverkande delar där delarna måste hänga ihop och bilda en helhet. Det är en given utgångspunkt för att kommuner ska kunna driva sin verksamhet med ambitionen att ha en långsiktigt hållbar ekonomi och en ändamålsenlig och effektiv verksamhet. I figuren ovan åskådliggörs systemet/modellen/delarna och hur de relaterar till varandra. I de kommande avsnitten 3–5 görs en genomgång där de olika delarna och sambanden beskrivs mer ingående. Men först ett översiktligt avsnitt om den grund som krävs, den finansiella analysen.

2. Finansiell analys och finansiella krav

Ekonomisk hushållning kan ses i två dimensioner; att hushålla i tiden och över tiden. Det vill säga att väga ekonomi mot verksamhet på kort sikt, samt att väga verksamhetens behov nu mot verksamhetens behov på längre sikt. Om man över tid förbrukar mer pengar än man får in kan det innebära att kommande år eller kommande generationer måste betala för överkonsumtionen.

Ett nollresultat – att intäkter och kostnader går jämnt upp – räcker inte för att hålla en god ekonomi under längre tid. Man måste också ta hänsyn till annat, t.ex. större investeringar lite längre fram i tiden och även bedöma hur intäkterna förändras.



Figur 3: Genom en finansiell analys definieras de finansiella förutsättningarna och kraven som i sin tur påverkar verksamhetens omfattning och kvalitet.

För att kunna göra en bedömning av ekonomin och bestämma en strategi behöver de grundläggande frågorna inte vara särskilt många.

- › Hur mycket intäkter har vi?
- › Vad vill vi?
- › Vad måste vi lägga undan till?

Vad är då en bra resultatnivå i en kommun? Hur ska den ekonomiska balansen se ut för att rymma kommunernas hela ekonomi på kort och lång sikt?

För att komma fram till det krävs en djupare analys vilken behöver göras på ett logiskt och strukturerat sätt och som måste utgå från den situation kommunen befinner sig i och ett nödvändigt framtida läge för att ha en god ekonomisk hushållning. Det handlar om att göra en finansiell analys och komma fram till de finansiella krav som är utgångspunkten för verksamhetens omfattning och kvalitet.

2.1 Vad ska man tänka på?

De förtroendevalda i en kommun ska med grund i de långsiktiga finansiella förutsättningarna och med hänsyn tagen till de övergripande verksamhetsmålen och verksamhetens utveckling, ta ställning till vilka finansiella mål som ska gälla på kort och lång sikt. De förtroendevalda behöver få underlag för att kunna ta ställning till hur de vill att olika parametrar och nyckeltal utvecklas långsiktigt. Därför är det viktigt att ha en bred diskussion där de folkvalda, så långt möjligt, är överens om vad som krävs för att kommunen ska ha en tillräckligt stark ekonomi.

Hur man sedan prioriterar inom ramen för detta och väljer till exempel organisationsform och genomförande av verksamheten blir en fråga för politiken att besluta, men hela tiden inom de finansiella ramar som man är överens om.

För att kunna ta ställning till vad som utgör god ekonomisk hushållning och vilka finansiella mål som är lämpliga för en kommun behöver underlagen utgå från **nuvarande finansiella ställning** och framtida **prognosticerade utveckling** av ekonomi och verksamhet. Dessutom måste hänsyn tas till eventuella risker som kan påverka ekonomin de kommande åren.

Ett överskottsmål innebär alltid ett minskat verksamhetsutrymme. En kommuns val att stärka det egna kapitalet genom krav på en viss resultatnivå innebär ett minskat utrymme för dagens kostnader, till exempel genom att avstå från en

politisk satsning eller höja skatten. Detta är tydliga politiska avvägningar som behöver göras, att väga dagens verksamhet mot behoven på längre sikt. Detta kan göras på olika sätt, men det är viktigt att avvägningarna görs med en tydlig grund i vad som är en långsiktigt hållbar ekonomi, en god ekonomisk hushållning.

2.1.1 Nuläget – vilken är kommunens finansiella ställning?

När mål ska sättas är det viktigt att börja med utgångsläget, hur stark är kommunens och koncernens finansiella ställning? Exempel på frågor som behöver bearbetas är:

- › Hur ser balansräkningens **tillgångar och skulder** ut? Vilka risker finns som vi behöver ta hänsyn till? Hur har soliditet eller eget kapital och resultat utvecklats över åren?
- › Hur ser **intäktssidan** ut, är det stora tillskott från finansnettot som hjälper upp ett negativt verksamhetsresultat? Har vi avkastning från bolagen eller är det tillfälliga statsbidrag som stärker resultatet?
- › Har vi en omfattande **exploateringsverksamhet** och hur påverkar den vår ekonomistyrning? Behöver vi hantera den i ett eget ”spår” för att undvika att hamna i ett läge där osäkra exploateringsintäkter används till löpande verksamhet? Kanske behöver vi sätta resultatmål exklusive exploateringsverksamhet och sätta upp särskilda principer för hur vi ser på den verksamheten.
- › Hur förhåller sig våra **verksamhetskostnader** till andra kommuner, ligger vi högre eller lägre?
- › Hur har **kassaflöde** och **låneskuld** samt pensionsutbetalningar utvecklats, och hur ser utbetalningar, finansiering av pensioner, renoveringsbehov och investeringsbehov ut kommande år?
- › Har vi **affärsdrivande verksamhet** i den kommunala förvaltningen, t.ex. VA-verksamhet och hur ska vi se på den i relation till kommunens totala ekonomi. Här behövs förmodligen särskilda riktlinjer och mål för t.ex. finansiering av investeringar och hantering av över- eller underskott?
- › Hur ser vår ”bolagskoncern” ut och hur påverkar den kommunens ekonomi och ekonomistyrning? En bedömning måste göras av **den ekonomiska situationen i bolagssektorn och de risker som är förknippade med bolagen.**

2.1.2 Hur ser framtiden ut?

För att göra en bedömning av resultatnivån måste också en prognos göras om framtiden. En stor del av kostnaderna i kommunal verksamhet är trögrörliga nedåt, samtidigt som rörelsen uppåt kan vara kraftig och snabb utifrån förändringar i omvärlden, vilket vi fått erfara under de senaste åren.

Intäkter och kostnader kan variera kraftigt på kort tid, tydligast är att statsbidragen är kortsiktiga och ryckiga, även pensionskostnader och förändringar i exempelvis utjämningsystemet kan påverka enskilda kommuners ekonomi snabbt. För att kunna planera och arbeta långsiktigt bör ekonomistyrningen vara utformad så att så mycket som möjligt av den ekonomiska variationen kan fördelas över en längre tidsperiod än ett enskilt budgetår.

Det behöver också finnas en buffert i kommunens ekonomi för att främst likviditetsmässigt, men även resultatmässigt klara en snabb förändring av intäkter eller kostnader som annars kan innebära behov av hastiga nedskärningar i verksamheten för att behålla en ekonomi i balans.

2.1.2.1 Prognos för ekonomi och verksamhet

När framtiden beaktas är befolkningsprognosen ett viktigt instrument. Hur ser befolkningsförändringarna ut relaterat till verksamheterna, vilken realism finns i befolkningsprognosen? Hur mycket kommer driftkostnaderna förändras till följd av investeringar, befolkningsökningar/minskningar eller ökad andel äldre? Hur kommer skatteintäkterna långsiktigt att utvecklas utifrån befolkningsprognosen?

Frågor att beakta:

- › Vilken nivå på soliditeten eller eget kapital eftersträvar kommunen att ha på lång sikt utifrån de finansiella krav vi ser idag? (Bra att jämföra med utvecklingen hittills och med andra jämförbara kommuner.)
- › Vilken nivå är rimlig när det gäller självfinansieringsgrad för investeringar i olika verksamheter, t.ex. avgiftsfinansierad verksamhet kontra skattefinansierad verksamhet? Hur hög låneskuld per invånare är kommunen beredd att ha och vilka risker finns i en ökad skuldsättning?
- › Utifrån ovanstående går det att mejsla ut vilken resultatnivå som krävs för att kommunen ska klara målen för soliditet/eget kapital och självfinansieringsgrad. Vilka beslut kräver det, gällande exempelvis skattesats och utrymme för verksamhet?
- › Hur stort utrymme behövs för politiska ambitioner och reformer?

2.1.2.2 Framtida underhåll och investeringar

En fråga som måste tas i beaktande när långsiktiga mål sätts är vilket resultatet behöver vara för att finansiera framtida underhåll och reinvesteringar. Ofta täcker inte dagens avskrivningskostnader för att finansiera framtida investeringar till följd av inflation och nya ökade krav på tillgänglighet, klimatanpassning eller andra krav på framtida fastigheter. I resultatet måste alltså höjd tas för värdesäkring av nuvarande tillgångar.

2.1.2.3 Prognos för kassaflöde

En viktig förutsättning i analysen av de framtida förutsättningarna är vilket kassaflöde som krävs och vad som kan skapas av resultatet och vilket lånebehov som kan förväntas. I vilket skick är tillgångarna, finns stora reinvesteringsbehov eller eftersatt underhåll? Finns stora nyinvesteringsbehov som inte ligger i nuvarande planer, exempelvis klimatanpassningsåtgärder? Vilka eventuella tillskott kan behövas till bolagen och pensionsinbetalningar mm? Amorteras dagens låneskuld? Hur beräknas räntekostnaderna och de finansiella intäkterna, genom t.ex. avkastning på finansiella instrument, utvecklas på sikt? Hur stort utrymme tar exempelvis räntor, energikostnader, underhåll mm till följd av tillkommande lokalytor? Vilken likviditetsbuffert måste finnas?

2.1.3 Riskbedömning

En riskbedömning måste också göras fortlöpande. Vilken typ av verksamhet bedrivs i bolagsform och hur har den utvecklats med hänsyn till olika omvärldsfaktorer? Har avkastning från bolagen stärkt kommunens resultat och vad händer om denna förstärkning upphör? Kan det i stället bli så att kommunen behöver ge tillskott till bolagen som innebär ett minskat verksamhetsutrymme i den verksamhet som bedrivs i förvaltningsform?

Vilka andra risker finns i verksamheten? Hur ser befolkningsprognosen ut framåt och hur säker är den? Hur stora är riskerna och vad blir konsekvenserna om de inträffar. Hur ser underhållsplanerna ut? Vilka andra riskmoment finns från klimateffekter, lågkonjunktur, pandemier, kompetensförsörjning mm?

2.1.4 Utgå från de egna förutsättningarna och behoven

En viktig del i den finansiella analysen är att komma fram till de finansiella krav som gäller för verksamheten på längre sikt. En minst lika viktig del är att åskådliggöra sambanden mellan hur de olika delarna för god ekonomisk hushållning hänger ihop, dvs. att de vägval vi gör på kort sikt påverkar vår långsiktiga utveckling och därigenom vår förmåga till ansvarstagande för ekonomi och verksamhet.

Kanske kan det vara så att man ser behov av att få ett omtag i sin ekonomi-styrning och se över sin styrmodell för att få en tydligare åtskillnad mellan vad som är den långsiktiga inriktningen och hur denna ska kunna konkretiseras i de kortsiktiga målen. Även om förändringarna i regelverket 2024 är små kan det vara värt att mot bakgrund av dessa och den ekonomiska utvecklingen under de senaste åren göra en ordentlig genomlysning och uppdatering för att säkerställa att de interna principerna är relevanta och sammantaget syftar till en långsiktigt hållbar ekonomi.

I en enskild kommun finns naturligtvis ofta även andra förhållanden och förutsättningar som också måste beaktas i den finansiella analysen. Det viktiga är att den analys som görs och de krav som sätts grundar sig på den egna kommunens förutsättningar och framtidsbild. Det går inte att kopiera en annan kommun eller lägga sig på en genomsnittsnivå för sektorn som helhet, åtminstone inte utan att ha gjort jobbet på hemmaplan och kunna beskriva varför kraven ligger där de ligger och hur de utgör en del i grunden för vad som betraktas som en god ekonomisk hushållning.

2.1.4.1 Liknande förutsättningar – olika resultatkrav

Även mellan kommuner som förefaller ha liknande förutsättningar så kan det vara motiverat att ha olika ambitionsnivåer vad gäller finansiella resultatmål.

Om vi föreställer oss två kommuner med stark soliditet och låg skuldsättningsgrad kan de skilja sig åt sett till andra förutsättningar. En kommun med små befolkningsförändringar och investeringar i nivå med årets avskrivningar kan ha en stabil ekonomi och god hushållning med ett resultat som är svagt positivt för att kunna hantera risker och osäkerhet. Om förutsättningarna i stället innebär att befolkningen ökar och kraven på kommunal service växer så följer högre investeringsbehov. Till viss del kan investeringarna lånefinansieras men resultatmålet kan behöva sättas högre för en sådan kommun utifrån de finansiella risker som ökad upplåning innebär.

På samma sätt kan det skilja sig åt om de båda kommunerna har hög skuldsättning och svag soliditet. Den kommun som har små befolkningsförändringar behöver resultatnivåer som ger ett kassaflöde som skapar förutsättningar för att både amortera på sina lån och hantera andra risker och osäkerhet. Den växande kommunen, som även har stora investeringsbehov, har redan idag höga finansiella kostnader, och därmed finansiella risker. Kommunen behöver därför högre resultatnivåer som klarar att egenfinansiera investeringar, amortera på låneskulden och på samma sätt som andra kommuner hantera risker och osäkerhet.

2.1.5 Lästips – fördjupning

I detta avsnitt har vi kort beskrivit vad som är viktigt att tänka på kopplat till den finansiella analysen. För den som är intresserad av att fördjupa sig i ämnet finns t.ex. boken ”Finansiell analys av kommuner och regioner”² som ger en mer utförlig beskrivning av metod för och utmaningar vid framtagande av en finansiell analys för en enskild kommun, men även för jämförelser mellan kommuner.

Ytterligare fördjupning kopplat till en långsiktigt finansiell analys finns som bilaga till betänkandet ”En god kommunal hushållning”³.

Not. 2 (Donatella, Peterson, Eriksson ”Finansiell analys av kommuner och regioner (2022) Studentlitteratur).

Not. 3 SOU 2021:75, bilaga 6, ”Mål för god ekonomisk hushållning – en simulering och analys”.

3. Riktlinjer för GEH – det långa perspektivet

3.1 Lagstiftning och syfte

Av 11 kap 1 § kommunallagen (KL) framgår att ”Fullmäktige ska besluta om riktlinjer för god ekonomisk hushållning för kommunen eller regionen.” Om kommunen har en resultatreserv eller en resultatutjämningsreserv ska riktlinjerna även omfatta hanteringen av dessa.

Enligt förarbetena är det angeläget att riktlinjerna för god ekonomisk hushållning slår fast principer som avser det strategiska, mer långsiktiga perspektivet, det vill säga längre än det budgetperspektiv på ett år eller den plan för tre år som behandlas i KL 11 kap. 4 §. Riktlinjerna bör även innehålla en uttolkning av vad god ekonomisk hushållning betyder för kommunen och hur de mer konkret kan uppnås. Vidare bör de långsiktiga målen för god ekonomisk hushållning beskrivas. Dessa bör sedan vara utgångspunkt för de mål och riktlinjer för verksamhet och ekonomi som avses i KL 11 kap 6 §.

Betänkandet ”En god kommunal hushållning” (SOU 2021:75) poängterade vikten av ett långsiktigt program för god hushållning. Även om förslaget inte fått genomslag i regelverket så är det intressant att ta del av utredarens tankar om syftet med särskilda riktlinjer med långsiktigt perspektiv som en del av utgångspunkten för att utforma de riktlinjer för god ekonomisk hushållning som krävs enligt nuvarande regelverk:

- Genom ett samlat program/riktlinje kan man skapa bättre förutsättningar att utifrån lokala förhållanden inta ett mer långsiktigt och sammanhållet förhållningssätt i den ekonomiska styrningen.
- Genom ett separat beslut om program/riktlinje, skiljt från budgetbeslutet, ökar förutsättningarna för att hålla isär det långsiktiga perspektivet från det korta, dvs. knyta samman kortsiktiga beslut med de långsiktiga riktlinjerna som därmed blir mer styrande även på kort sikt.
- För att kunna kombinera långsiktigheten i programmet/riktlinjen, med de kortsiktiga besluten i budget, föreslogs att programmet skulle uppdateras minst en gång per mandatperiod.
- Genom att programmet/riktlinjen även omfattar verksamhet som bedrivs i kommunala bolag, stiftelser och föreningar kan man tydliggöra innebörden av kravet på god hushållning även i sådan verksamhet.
- Genom att utgå från en analys av kommande behov och förutsättningar för ekonomi och verksamhet och sätta finansiella mål samt beskriva de finansiella målens konsekvenser för verksamheten ökar förutsättningarna för att varje kommun förvaltar sin ekonomi på ett sådant sätt att en betryggande säkerhet och en långsiktig ekonomisk hållbarhet uppnås.

3.1.1 Varför är långsiktighet så svårt?

När vi betonar långsiktighet och vår strävan efter att åstadkomma den så behöver vi också ha respekt för de faktorer som gör att långsiktighet i praktiken kan vara svårt och upplevas som ett problem. Det kan exempelvis handla om:

- Regelverket för den ekonomiska förvaltningen och det balanskrav som gör att vi tenderar att tänka ett år i taget.
- Den ”politiska kortsiktigheten” som följer av att mandatperioden är fyra år.
- Den kortsiktighet som det innebär att statens planering är ryckig och osäker samt kan ändras under löpande år. Detta trots att staten ända sedan balanskravet infördes betonat hur viktigt det är med långsiktigt stabila planeringsförutsättningar för kommuner.

En annan försvårande faktor är det höga förändringstempo som vi har att förhålla oss till, accentuerat under de senaste åren med både en global pandemi, höjda räntor och en snabbt vändande konjunktur som gör osäkerheten större vad gäller den framtida utvecklingen.

I ett sådant läge blir det än viktigare att ha en långsiktig strategi och en målbild om vilken ekonomi som krävs för att kommunen ska kunna förhålla sig till en snabbt föränderlig omvärld. Förändringstakten i sig gör att man fortlöpande behöver följa utvecklingen och överväga både kortsiktiga åtgärder och förändring av långsiktiga strategier. Oavsett förändringstrycket från omvärlden så har vi ansvaret att leverera välfärd inom ramen för en god ekonomisk hushållning.

3.2 Fullmäktiges lokala riktlinjer för god ekonomisk hushållning

Kommuner ska ha mål och riktlinjer för sin verksamhet och finansiella mål för sin ekonomi i enlighet med KL 11 kap 6 §. Reglerna om riktlinjer ger alltså kommuner anledning att anlägga ett mer långsiktigt perspektiv på sin ekonomiska styrning. Riktlinjerna bör enligt vår uppfattning behandlas som ett separat beslutsärende och ett eget styrdokument. De kan också samordnas med budgetbeslutet men då bör riktlinjerna explicit framgå på ett tydligt sätt och ha ett tydligt, långsiktigt perspektiv på vilket planerna i budgeten ska bygga.

Syftet med de långsiktiga finansiella målen är att de ska hålla över tid och därigenom behöver man lägga sig på en nivå där det går att hitta en bred politisk samsyn i vad som är en god ekonomisk hushållning. Man skulle kunna säga att de finansiella målen i riktlinjen för god ekonomisk hushållning motsvarar det finanspolitiska ramverk som regering och riksdag fastställt och som gäller för långa perioder, men med former för uppföljning och utvärdering så att ramverkets legitimitet i styrningen av finanspolitiken upprätthålls.

För att knyta ihop det långsiktiga, strategiska perspektivet med styrningen på kort sikt behöver det finnas en tydlig koppling mellan riktlinjer för god ekonomisk hushållning samt mål och riktlinjer med betydelse för god ekonomisk hushållning i årsbudgeten.

Frågor som kommuner kan ställa sig när man ska formulera långsiktiga riktlinjer för god ekonomisk hushållning kan exempelvis vara:

1. Hur ser de demografiska förutsättningarna och andra omvärldsfaktorer ut på lång sikt?
2. Hur påverkar de demografiska förutsättningarna planerade investeringar på lång sikt?
3. Hur förväntas de demografiska förändringarna påverka kostnader och intäkter?
4. Vilka konsekvenser kommer de demografiska förändringarna att få på resursfördelningen mellan olika verksamhetsområden?
5. Vad får de finansiella kraven för konsekvenser för omfattning och finansiering av verksamheten?
6. Vad får de finansiella kraven för konsekvenser för omfattning och finansiering av investeringar?
7. Vilken definition av vad som är stark finansiell ställning gäller i vår kommun?
8. Kan RER och RUR användas i ekonomistyrningen för att bidra till en god ekonomisk hushållning?

I praxis ser dessa beskrivningar ut på många olika sätt. Men de finansiella målen innehåller ofta ambitionsnivåer för någon eller några av följande storheter:

- › Resultatnivå
- › Nivå för eget kapital eller soliditet inklusive samtliga pensionsåtaganden
- › Självfinansieringsgrad för investeringar
- › Nivå för skattesats
- › Finansiella krav på nämnder och företag

Genom återkoppling av utfallet i årsredovisningen finns en kontinuerlig uppföljning av att utvecklingen går i rätt riktning. I annat fall behöver antingen utvecklingen eller riktlinjerna ändras.

När det gäller vilka mål och nivåer som ska väljas är det ett arbete som behöver göras utifrån de egna förutsättningarna och en bedömning av vilken styrning som passar bäst i den egna organisationen. Men även här går det att hämta tankar från utredningen ”En god kommunal hushållning” och det program för god hushållning som betänkandet föreslog:

- › Finansiella mål behöver omfatta flera olika dimensioner av god hushållning för att säkra ett långsiktigt perspektiv i den ekonomiska styrningen. På så sätt bidrar målen till att ekonomin förvaltas så att förutsättningar för en betryggande säkerhet och långsiktig ekonomisk hållbarhet skapas.
- › Genom att beakta skuldsättningsgrad, soliditet inklusive ansvarsförbindelse för pensioner och investeringsbehov framåt kan resultatkrav identifieras som leder till att målnivåer för soliditet och självfinansiering uppnås.

3.2.1 Norrköpings kommun – ett exempel

Norrköpings kommunfullmäktige fastställde i maj 2023 kommunens riktlinje för god ekonomisk hushållning. I arbetet med att ta fram långsiktiga finansiella mål gick man igenom de utredningar som gjorts genom åren gällande kommuners ekonomistyrning och god ekonomisk hushållning för att försöka få fram vilket/vilka finansiella mål som var optimala.

Ganska snabbt ändrades fokus istället mot frågan **varför** man ska ha finansiella mål. Ett finansiellt mål som tar utrymme i driftbudgeten har alltid en alternativkostnad i form av utebliven verksamhet, en utebliven politisk satsning och/eller förändrad skattesats. Det är en politisk uppgift att väga nyttan av finansiella mål mot behov av medel för verksamhet på kort och lång sikt. Utgångspunkten blev att ekonomistyrningen och god ekonomisk hushållning måste vila på argument och grundantaganden som är hållbara och som kan accepteras av samtliga politiska partier och att när det gäller finansiella mål finns ingen på förhand given nivå att förhålla sig till. Varje kommun behöver göra läxan för sin egen del.

En annan viktig utgångspunkt var att politikerna skulle ”äga” ekonomistyrningen, eftersom de är valda av medborgarna och ytterst ansvariga för verksamheten. För att verksamheten ska kunna planera och arbeta långsiktigt behöver ekonomistyrningen vara utformad på ett sådant sätt att så mycket som möjligt av svängningar i ekonomin kan fördelas över en längre tidsperiod än ett enskilt budgetår. För Norrköping uppnås det genom att den långsiktiga ekonomistyrningen grundas på att låta det justerade egna kapitalet variera över tid men med ett golv som inte får underskridas. Det långsiktiga finansiella målet kopplat till god ekonomisk hushållning definieras som justerat eget kapital som andel av skatter och bidrag, vilket bidrar till att vidmakthålla generationsperspektivet och möjliggör en mer ändamålsenlig styrning av verksamheten över en längre tidsperiod.

”Grundbultar” i Norrköpings riktlinje för god ekonomisk hushållning är:

Generationsperspektivet

Ett grundläggande ställningstagande är att varje generation själv ska bära sina egna kostnader. Likaväl som generationsperspektivet syftar till att ingen generation ska behöva betala för det som en tidigare generation har förbrukat ska inte heller nuvarande generation redan nu behöva betala för framtida förbrukning.

Verksamhetsfokus

Syftet med den kommunala verksamheten är inte att generera överskott och ackumulera eget kapital. För att verksamheten ska kunna planera och arbeta långsiktigt bör ekonomistyrningen vara utformad på ett sådant sätt att så mycket som möjligt av den ekonomiska variationen kan fördelas över en längre tidsperiod än ett enskilt budgetår.

Finansiella mål är en politisk bedömning

Ett finansiellt mål som tar utrymme från driftbudgeten har alltid en alternativkostnad i form av utebliven verksamhet och/eller sänkt skattesats. Det är en politisk uppgift att väga nyttan av finansiella mål mot behov av medel för verksamhet och att göra en bedömning och värdering av ekonomiska och verksamhetsmässiga risker.

Transparens och medborgarperspektiv

Att få ut största möjliga nytta av skattemedlen och att utgå ifrån ett medborgarperspektiv är centralt för kommunen. Kommunen styrs genom politiska församlingar och därför är det viktigt med en transparent budgetprocess utifrån ett medborgarperspektiv och utifrån det ansvarsutkrävande som sker framförallt i samband med val.

3.3 Riktlinjer för reserver

Om kommunen väljer att använda sig av resultatreserv (RER) eller resultatutjämningsreserv (RUR) ska riktlinjerna för god ekonomisk hushållning även innehålla riktlinjer för hantering av dessa. Riktlinjerna bör i denna del reglera när medel kan reserveras, hur medlen får användas och villkoren för användning.

Syftet med resultatreserven är att kunna bidra till en ökad flexibilitet i användningen av tidigare års överskott jämfört med tidigare och därmed bidra till att uppnå god ekonomisk hushållning. I förarbeten nämns t.ex. att reserven kan användas för att täcka vissa särskilda, planerade kostnader ett enskilt år som

följer av nödvändig omstrukturering av verksamheten för att på sikt nå en god ekonomisk hushållning eller för att hantera oförutsedda kostnadsökningar eller intäktsbortfall. Det finns däremot inte någon detaljerad beskrivning av till vad reserven kan användas vilket gör att fullmäktige genom att fastställa riktlinjer för reserven har möjlighet att fastställa när medel ska reserveras, hur reserverade medel får användas och vilka villkor som ska gälla för användningen.

För resultatutjämningsreserven finns en mer tydlig koppling till att utjämna intäkter över en konjunkturcykel, dvs. att använda tidigare överskott för att parera effekter av en lågkonjunktur och undvika drastiska nedskärningar vid en konjunkturedgång. Möjligheten att reservera till RUR har upphört efter räkenskapsåret 2023, men kvarstående medel i RUR kan användas för sitt syfte fram t.o.m. 2033.

Avsikten med RUR var inte, enligt förarbetena, att möjliggöra en överbeskattning där delar av överskotten årligen sparas för framtiden. Reserven ska inte heller göra det möjligt att under en längre tid ha en nivå på skatteuttaget som är lägre, eller en kostnadsnivå som är högre, än vad som är långsiktigt hållbart, utifrån riktlinjerna för god ekonomisk hushållning. Detta gäller även RER som gäller från och med räkenskapsåret 2024.

Gemensamt för de båda reserverna är även att medlen ska täcka negativa resultat, det vill säga inte mer än vad som krävs för att balanskravsresultatet ska komma upp till noll. Vidare kan beslut om att använda medel från RER eller RUR i samband med budget och årsredovisning endast bli föremål för en begränsad laglighetsprövning, det vill säga om beslutet har kommit till på ett lagligt sätt (KL 13 kap 8 §).

3.3.1 Lokalt syfte med RER

En kommun behöver specificera sitt generella syfte med RER utöver vad lagstiftningen anger. Det görs lämpligen under denna rubrik i riktlinjerna. Ett sätt att beskriva detta kan vara att reserven ska kunna användas i en balanskravsutredning när man redovisar ett negativt resultat efter balanskravsjusteringar för att öka flexibiliteten i ekonomistyrningen för att uppnå en god ekonomisk hushållning.

Nedan följer några frågor som kommunen inledningsvis kan ställa sig när man överväger att använda RER som en del i sin ekonomistyrning och utformning av riktlinjerna.

1. Ser vi några fördelar med att använda RER i vår ekonomistyrning?
2. Ser vi några nackdelar med att använda RER i vår ekonomistyrning?
3. Har vi någon anledning att sätta upp högre krav än de i lagen angivna nivåerna för när reserveringar till RER ska tillåtas?
4. I vilka situationer får disponeringar från RER göras?
5. I vilka situationer får disponeringar från RER inte göras?

3.3.2 Riktlinjer för reservering till RER

Reservering till en resultatreserv får göras med högst ett belopp som motsvarar det lägsta av antingen den del av årets resultat eller den del av årets resultat efter balanskravsjusteringar som överstiger 1 procent av summan av skatteintäkter, generella statsbidrag och kommunalekonomisk utjämning. Om kommunen har ett negativt eget kapital, inklusive ansvarsförbindelsen för pensionsförpliktelser, ska gränsen för reservering i stället uppgå till det lägsta av antingen den del av årets resultat eller den del av årets resultat efter balanskravsjusteringar som överstiger 2 procent av summan av skatteintäkter, generella statsbidrag och kommunalekonomisk utjämning.

Lagen ställer alltså upp krav för att få göra en reservering och en kommun med svagare finansiell ställning (soliditet) har alltså mindre utrymme att reservera medel till RER. Därutöver är det också viktigt att göra en bedömning av vad som är ett rimligt resultatkrav utifrån de finansiella kraven och väga in andra viktiga faktorer vid bedömningen av vilken reservering som bör göras. Det är även viktigt att resultatreserven inte ska innebära ett högre skatteuttag av invånarna för att bygga upp reserver som kan komma att behövas i framtiden eller att stora reserver byggs upp och används för att slippa genomföra nödvändiga strukturella förändringar. Även i riktlinjerna för RER behöver hänsyn tas till generationsperspektivet.

En skillnad mot tidigare RUR är att det finns ett lagstadgat maximalt belopp på 5 procent av skatter och bidrag för hur mycket RER får uppgå till. Motivet för detta är enligt förarbetena att en stor reserv ur vilken medel kan användas för att täcka återkommande driftunderskott riskerar att urholka det egna kapitalet. Därför har taket för hur mycket som kan reserveras till RER satts till fem procent av summan av skatteintäkter samt generella statsbidrag och utjämning.

I riktlinjerna ska man beskriva under vilka förutsättningar man avser att göra reserveringar till RER. Man kan strikt följa lagstiftningens nivåer, (enprocents- respektive tvåprocentsregeln), men det kan också vara så att man utifrån sina finansiella mål kommer fram till att man sätter upp högre gränsvärden och alltså minskar reservens utrymme i eget kapital. Exempelvis kan en investerings- tung kommun, som redan i utgångsläget har en hög skuldnivå, i sina riktlinjer behöva välja högre procentsatser för reservering än lagens krav. Det kan även vara så att man ser ett behov av att stärka sin soliditet eller eget kapital utifrån de långsiktiga finansiella målen. Man behöver i så fall göra en avvägning för att i första hand långsiktigt konsolidera ekonomin och först därefter reservera medel till RER.

I tabell 1 nedan visas effekterna på eget kapital vid några olika nivåer avseende reservering till RER. I exemplet tänker vi oss att årets resultat är +15,9 mnkr och att årets resultat efter balanskravsjusteringar uppgår till +18,2. Skattein- täkter och statsbidrag uppgår till 480 mnkr. Kommunen har positiv soliditet med hänsyn till samtliga pensionsåtaganden, så det högsta belopp som får reserveras till RER är 11,1 mnkr. (Årets resultat: 15,9 mnkr. Minus 4,8 mnkr, det vill säga 1 % av skatter och statsbidrag.)

Tabell 1: Exempel, avsättning till resultatreserv, RER, inom eget kapital, vid alternativa gränsbelopp, belopp i mnkr

Resultat och gränsbelopp	Belopp	RER	Övrigt EK
Årets resultat	+ 15,9		
1 % av skatter och bidrag (max)	4,8	11,1	4,8
2 % av skatter och bidrag	9,6	6,3	9,6
3 % av skatter och bidrag	14,4	1,5	14,4

För att få budget och årsredovisning att hänga ihop är det rimligt att beslut om kommande års reservering i möjligaste mån fattas i samband med budgetbeslutet. I samband med årsredovisningen fastställs den verkliga reserveringen utifrån det resultat som gäller för året och de förutsättningar lagen ställer upp för att reservera medel i RER.

3.3.3 Riktlinjer för disponering av RER

Syftet med RER är enligt lagstiftningen att reserven ska kunna användas ”för att uppnå en god ekonomisk hushållning”. Enligt förarbetena innebär detta att användningen av medel från en resultatreserv bör utgå från vad som avses med god ekonomisk hushållning enligt kommunallagen och att kommuner själva får besluta när och hur medel från resultatreserven får användas. Närmare reglering än att ”Resultatreserven bör kunna bidra till en ökad flexibilitet i användningen av sparade medel jämfört med idag” kommer inte förarbetena. Som exempel på vad reserven skulle kunna användas till anges:

- ✧ För att täcka vissa särskilda, planerade kostnader ett enskilt år, exempelvis till följd av nödvändig omstrukturering av verksamhet för att på sikt nå en god ekonomisk hushållning.
- ✧ Vid oförutsedda utgiftsökningar eller inkomstbortfall, så länge det bidrar till att uppnå god ekonomisk hushållning.

Regelverket för disponering av RER är alltså betydligt öppnare än tidigare RUR. Men det är ändå värt att betona vikten av den koppling som finns till att reserven ska bidra till att uppnå en god ekonomisk hushållning. Det innebär att det som gällt för RUR även är applicerbart på RER. Reservens bör utifrån kopplingen till god ekonomisk hushållning inte användas för att underbalansera budgetar och driva löpande verksamhet över tid eller att ligga på en för hög skattesats och fylla reserven inför en osäker framtid.

I sammanhanget är det också viktigt att betona att även RER är en del av eget kapital och utgörs av tidigare års överskott. Dess syfte är att slippa återställa ett negativt balanskravsresultat som en del av ekonomistyrningen. Det finns ingen direkt koppling mellan denna reserv och särskilt dedikerade medel på balansräkningens tillgångssida. Disponering av RER kan därför innebära ett utflöde av likvida medel som påverkar den finansiella styrkan som behöver hanteras i den ekonomiska styrningen. Det är alltså inte rimligt att se RER som ”sparade medel” utan strikt som ett sätt att undvika återställande av negativt balanskravsresultat och därigenom undvika kortsiktiga behov av nedskärningar.

3.3.4 Lokalt syfte med RUR

Möjligheten att reservera medel till RUR, som infördes 2013, gäller inte efter räkenskapsåret 2023 då den nya möjligheten att reservera överskott till RER införs från räkenskapsåret 2024. Under en övergångsperiod fram t.o.m. 2033 finns möjligheten att disponera eventuella kvarstående medel från RUR i linje med tidigare regelverk. Under övergångsperioden är det fullt möjligt för

kommunen att genom beslut i fullmäktige ändra riktlinjerna för god ekonomisk hushållning och därigenom upplösa resultatutjämningsreserven som i så fall återgår till att vara ”vanligt” eget kapital.

Beskrivningen av syftet med RUR i tidigare lag var: ”Medel från en resultatutjämningsreserv får användas för att utjämna intäkter över en konjunkturcykel.” Någon närmare precisering än så gjordes inte i lagen. Däremot anger förarbetena att de närmare kriterierna bör beslutas på lokal nivå som en del av riktlinjerna för god ekonomisk hushållning.

3.3.5 Riktlinjer för disponering av RUR

Här blir det aktuellt att beskriva när kommunen kan tillåta sig att disponera tidigare reserverade medel. I praktiken är det svårt att definiera hur en konjunkturcykel ser ut (både på förhand och i efterhand), hur omfattande den är och att slå fast hur en utjämning av konjunkturen ska gå till.

Ett sätt att definiera när uttag ur RUR får göras kan vara att tillämpa propositionens exempel, det vill säga en prognos av det årliga underliggande skatteunderlaget för riket, jämfört med den genomsnittliga utvecklingen de senaste tio åren. Om prognosen under budgetarbetet understiger genomsnittet kan en disponering göras. Samtidigt har vi under den lågkonjunktur som vi nu är inne i kunnat konstatera att skatteunderlaget fortsatt är relativt starkt medan det som ligger bakom lågkonjunkturen är kraftigt stigande priser och en inflation som påverkar både kostnaden för varor och tjänster samt för pensioner som räknas upp i takt med inflationen.

Syftet med RUR är att utjämna intäkter över en konjunkturcykel, oavsett orsaken till konjunktursvängningar. I lag och förarbeten regleras inte hur man definierar konjunkturcykel eller vad som utgör en lågkonjunktur. Möjligheten att disponera RUR kan därför inte enbart kopplas till utvecklingen av skatteunderlaget utan till att samhällsekonomin är inne i en lågkonjunktur, dvs. med beaktande av kostnadsökningar eller intäktsminskningar.

RUR kan dock aldrig användas för att långsiktigt driva den löpande verksamheten med underskott. Det är därför viktigt att använda RUR på ett sätt som gör att man kan landa mjukare i konjunktursvackan och få lite mer tid för att anpassa verksamheten till det nya, högre kostnadsläge som följer av inflationen.

3.3.6 Kommunalförbund omfattas inte av RER och RUR

Principerna om RER och RUR bygger på en reservering grundad på erhållna skatteintäkter och generella statsbidrag. Utifrån vår tolkning av lag och förarbeten blir därför inte reglerna för de båda reserverna tillämpliga för kommunalförbund utan omfattar endast kommuner och regioner.

3.4 Riktlinjer för medelsförvaltningen

I kommunallagen finns ett krav på riktlinjer för medelsförvaltningen (KL 11 kap 3 §). Sådana föreskrifter bör enligt vad som sägs i förarbetena avse t.ex. placering och upplåning av medel liksom sådana organisatoriska regleringar som kan behövas. Grunden för riktlinjerna är de krav som ställs i KL 11 kap 2 § att medel ska förvaltas på ett sätt som tillgodoser krav på betryggande säkerhet och god avkastning.

I sammanhanget är det viktigt att påminna om att medelsförvaltningen är ett viktigt verktyg för att nå god ekonomisk hushållning och att riktlinjerna för medelsförvaltningen behöver hänga ihop med riktlinjerna för god ekonomisk hushållning. Det är t.ex. fullt möjligt att låta riktlinjerna för medelsförvaltning ingå som en del i riktlinjerna för god ekonomisk hushållning om man tycker att det ger en bättre helhet.

Det tidigare kravet på särskilda riktlinjer för pensionsmedel gäller inte efter räkenskapsåret 2023. Detta hindrar inte att kommuner som önskar ha särskilda riktlinjer för pensionsmedel kan ha det på frivillig basis. I annat fall ska de inkluderas som en del av de övergripande riktlinjerna för medelsförvaltningen.

3.5 Långsiktiga riktlinjer i en föränderlig omvärld

Riktlinjerna ska alltså ha ett långsiktigt, strategiskt perspektiv. För att kunna vara ett levande styrdokument måste det finnas en fortlöpande uppföljning och utvärdering av att strategin och riktlinjerna är relevanta och tar hänsyn till förändringar i omvärlden och ändrade förutsättningar. Vikten av detta är särskilt tydlig med den utveckling vad gäller de ekonomiska förutsättningarna som ägt rum sedan hösten 2021 med stigande räntor och andra kraftiga kostnadsökningar. Det gäller att hitta ett sätt att vara långsiktig men redo för snabba växlingar som kan hanteras inom ramen för vad som ger förutsättningar för en långsiktigt hållbar ekonomi och en ändamålsenlig och effektiv verksamhet.

4. Budget och plan – det korta perspektivet

4.1 Lagstiftning och syfte

I kommunallagens 11 kap finns de bestämmelser som reglerar budget och plan i 5-11 §§. Där anges (11 kap 6 §) att en budget ska innehålla en plan för verksamheten och i planen ska anges mål och riktlinjer som är av betydelse för en god ekonomisk hushållning. För ekonomin skall anges de finansiella mål som är av betydelse för en god ekonomisk hushållning.

Budgeten ska även innehålla en plan för ekonomin för en period av tre år där budgetåret är första året. Från och med den budget som avser 2025 ska även en redogörelse för ekonomin under budgetåret i de kommunala koncernföretagen finnas med. Definitionen av kommunalt koncernföretag är densamma som i LKBR 2 kap. 5 §.

Styrelsen ska upprätta förslag till budget före oktober månads utgång och fullmäktige ska fastställa budgeten och nästa års skattesats senast 30 november. Under valår är det nya fullmäktige som ska fatta beslut om budget för nästkommande år.

4.2 Finansiella mål

För att få en välskött ekonomi krävs det att organisation och medborgare förstår och accepterar att de finansiella målen är styrande för vilka verksamhetsmässiga ambitioner man har råd med. Det politiska ledarskapet är viktigt för att nå framgång i detta avseende. Att skapa en bred förståelse kan underlättas om man väljer att formulera mål som kan förstås av många, inte bara av ekonomer och den högsta ledningen.

Det vanligaste finansiella målet kopplar till resultatet och det resultatkrav som sätts upp för kommunen. Avgörande för hur högt resultatmålet ska vara är ambitionsnivån för de andra målen. Ett positivt resultat ger förutsättningar att kunna finansiera investeringar, bygga upp finansiella tillgångar eller att amortera låneskulder. Finansiella mål med denna typ av samband är det lätt att få acceptans för. Det som däremot kan vara svårare är att målen som sätts på helheten, kan påverka verksamheter och innebära förslag och prioriteringar, som vissa grupper t.ex. geografiska- eller intressentgrupper, har svårt att acceptera.

I budgeten ska de finansiella målen med betydelse för god ekonomisk hushållning sättas för budgetåret och de två planåren som budgeten omfattar. Här finns en risk att man hamnar i det ettårsfokus som balanskravet innebär dvs. att man bara tänker ett år i taget. Men med en tydligare distinktion mellan budgetens mål och de långsiktiga riktlinjerna ges bättre förutsättningar att planera och följa upp sin ekonomiska utveckling över längre tid. Om det finns en sådan struktur så finns möjlighet att koppla budgetens innehåll till de riktlinjer som satts upp på längre tid och att målen i budget ligger i linje med de långsiktiga finansiella målen. Detta är ett tankesätt som fördes i betänkandet ”En god kommunal hushållning” (SOU 2021:75) där man kommenterade:

”När budgetens mål ska utgå från programmets långsiktiga mål blir det svårare att lämna eventuella avvikelser från den långsiktiga målnivån okommenterade.”

Om det i riktlinjen finns en tydlig koppling mellan de långsiktiga målen och dess konsekvenser för verksamheten så behöver dessa konsekvenser få genomslag i form av ställningstaganden i budget som underlag för dimensionering, effektivisering och prioriteringar.

De finansiella målsättningarna i budgeten behöver inte vara desamma som i riktlinjerna, det är upp till respektive kommun att besluta utifrån den styrmodell man väljer. Det behöver dock finnas tydliga samband så att det finns möjlighet att se hur de kortsiktiga målen i budget påverkar de riktlinjer som satts upp, på samma sätt som det ska vara möjligt att i årsredovisning och delårsrapport ge en bedömning av utfallet för de kortsiktiga målen i budget.

4.2.1 Mål för resultat – förändring av eget kapital

Utgångspunkten för det resultatmål som sätts upp är de långsiktiga riktlinjerna för god ekonomisk hushållning och den finansiella analys som ligger till grund för dessa. Ett vanligt sätt är att ange resultatmål i procent av skatteintäkter och generella statsbidrag.

Resultatet ska enligt balanskravet vara större än noll, en sammanvägd bedömning av de faktorer vi resonerat omkring i tidigare avsnitt leder sedan fram till den nivå som fordras i den egna kommunen. För att resultatmålet ska bidra till en god ekonomisk hushållning måste det dock göras en bedömning av vilka finansiella krav kommunen har och utgå från dessa när man styr verksamhetens kvalitet och omfattning.

Det kan tyckas vara enklare att göra en sammanvägd beräkning av vad verksamheten förväntas kosta och sedan anpassa resultatet till vad som ”blir över”, detta blir alltså resultatmålet. En ekonomistyrning baserad på ett sådant sätt blir sällan framgångsrik och leder knappast till en god ekonomisk hushållning.

4.2.2 Mål för investeringar

Investeringsverksamheten i en kommun är den del av ekonomin och ekonomistyrningen som påverkar de långsiktiga finansiella förutsättningarna mest. Tillgångar som används i verksamheten påverkar ofta kommunens ekonomi under lång tid och kräver ett särskilt fokus på generationsperspektivet så att inte kommande generationer belastas med onödiga eller onödigt höga kostnader. I det sammanhanget blir det viktigt att investeringarna som tas upp i budget och plan följer de långsiktiga riktlinjerna för god ekonomisk hushållning och att det finns förutsättningar att genomföra de planerade investeringarna. Även behovet av reinvesteringar i befintliga anläggningar och driftkostnader förknippade med nya tillgångar behöver beaktas när målen sätts. Erfarenhetsmässigt brukar det vara så att investeringsnivåerna inte når upp till budget av andra orsaker än de rent finansiella.

Utgångspunkten för hur höga utgifter kommunen kommer att ha för investeringar bygger i första hand på de verksamhetsbehov som identifieras framåt. Å andra sidan påverkas investeringsutrymmet även av de finansiella förutsättningar som ges av mål för resultat och självfinansieringsgrad. Att sätta finansiella mål för investeringar bygger därför i stor utsträckning på att se samband med både verksamhetsmässiga och finansiella förutsättningar.

Det är också viktigt att det finns en tydlig rutin/process för investering för att förebygga onödigt kostsamma investeringar eller investeringskalkyler som i efterhand visar sig varit alltför optimistiska med ökade utgifter och framtida kostnader som följd.

Eftersom investeringarna ofta har lång tidshorisont och påverkar ekonomin på längre sikt kan med fördel en investeringsplan göras som omfattar längre tid än den lagstadgade tiden om tre år för budget och plan.

4.2.3 Mål för skuldsättning

Liksom för investeringsverksamheten så går det inte att sätta mål för skuldsättning eller självfinansieringsgrad isolerat eftersom förutsättningarna i hög grad bygger på andra finansiella mål som t.ex. investeringsplaner och resultat.

Det är också viktigt att hantera skillnader i förutsättningar mellan olika verksamheter vid val av mål för skuldsättning. Inom affärsverksamhet kan det vara rimligt att ha högre nivåer av lånefinansiering jämfört med verksamhet i förvaltningsform.

Finansiella mål kopplat till finansiering av investeringar behöver ses över en längre tid än ett enskilt budgetår för att vara ändamålsenliga. Ett enstaka år påverkas nyckeltalet kraftigt i det fall en större investering i t.ex. verksamhetsfastigheter genomförts och investeringsutgifterna är ovanligt höga.

En högre grad av skuldsättning för att finansiera investeringar innebär även större risker för kommunen som behöver beaktas i analysen av vilket resultatkrav som krävs för t.ex. ränterisker eller behov av amortering av skulder. Det måste finnas en beredskap för att hantera de finansiella risker som finns kopplat till ränteförändringar och det är därför rimligt att ett utrymme finns för amorteringar eller egenfinansiering av nya investeringar utifrån de finansiella riskerna.

4.2.4 Redogörelse för ekonomin i koncernföretagen

En förändring som införts från räkenskapsåret 2024 och som ska tillämpas från och med budget för 2025 är att budgeten ska innehålla en redogörelse för ekonomin i de kommunala koncernföretagen. Den närmare utformningen av innebörden av denna regel överlämnas till den enskilda kommunen.

De motiv bakom förändringen som anges i förarbetena är:

- Kommuner bedriver en stor del av den kommunala verksamheten genom andra juridiska personer, dvs. genom kommunala bolag, stiftelser och föreningar.
- Regeringen anser att det är viktigt att tydliggöra de kommunala koncernföretagens betydelse för ekonomin vid beslut om budget och planering av ekonomin. De juridiska personer som ingår i kommunkoncernen och påverkar en kommuns ekonomi bör synliggöras i budgeten för att den ska ge en mer rättvis bild av kommunens ekonomi.
- Regeringen ser inte någon anledning att ställa krav på en ”sammanställd budget” för kommunkoncernen som svarar mot de sammanställda räkenskaperna i årsredovisningen.
- Redogörelsen kan föregås av en beräkning av ekonomin i koncernföretagen och presenteras i en tabell eller i någon annan form.

När det gäller formerna för redogörelsen så anges i propositionen:

”Det saknas skäl att föreslå någon mer preciserad utformning av vad budgeten ska innehålla i denna del utöver att den ska innehålla en redogörelse för koncernföretagens ekonomi under budgetåret. Detta innebär en frihet att välja detaljeringsgrad utifrån vad som är lämpligt för den enskilda kommunen eller regionen, med hänsyn till hur mycket verksamhet som bedrivs av koncernföretag och till andra faktorer.

Det bör även överlämnas till de enskilda kommunerna och regionerna att avgöra om redogörelsen för de kommunala koncernföretagen ska avse fler än ett år, dvs. i likhet med den treårsplan som gäller för kommunens eller regionens budget i övrigt.”

Formkraven för redogörelsen är alltså små och friheten stor för den enskilda kommunen. Utgångspunkten för utformning och omfattning av redogörelsen kan vara:

- Hur stor del av verksamheten som bedrivs i kommunala koncernföretag.
- Hur ägarstyrningen avseende ekonomin gentemot bolagen ser ut i form av t.ex. bolagsordning och ägardirektiv.
- Hur kommunen följer upp koncernföretagens ekonomi i årsredovisningens förvaltningsberättelse, redogörelsen i budget och uppföljningen i årsredovisning behöver hänga ihop.

Formerna för redogörelsen är alltså i högsta grad öppna för kommunen att av- göra och många kommuner uppfyller förmodligen kraven på en redogörelse för ekonomin i koncernföretagen redan idag. Om man idag upprättar en samman- ställd budget för kommunkoncernen så uppfylls kraven, även om det alltså inte finns något krav på att en koncernbudget ska upprättas.

4.2.5 Sammanfattning

Varje kommun väljer själv, inom lagstiftningens ramar, finansiella mål och vilken nivå dessa ska ligga på. Utgångspunkten är de långsiktiga riktlinjerna för god ekonomisk hushållning som fullmäktige beslutat om och sitt eko- nomiska utgångsläge. Som en miniminivå för finansiella mål kan följande exempel ges:

- Årets resultat ska uppgå till minst X % (xx mnkr) av skatteintäkter och generella statsbidrag.
- Soliditet/Eget kapital inkl. samtliga pensionsförpliktelser ska öka till X %/YY mnkr.
- Årets investeringar ska finansieras med egna medel till X %.
- Låneskulden ska minska med X % (xx mnkr) nästa år och med X % (xx mnkr) till år 20xx. (Alternativt: Tillgångarna ska öka med xx mnkr nästa år och med xx mnkr till år 20xx).

4.3 Mål och riktlinjer för verksamheten

God ekonomisk hushållning innebär inte enbart att ekonomin går ihop och att resultatet är i balans. Begreppet innefattar även ett krav på att pengarna används till rätt saker och att de utnyttjas på ett effektivt sätt.

Enligt kommunallagen ska kommuner ange mål och riktlinjer för verksam- heten som är av betydelse för god ekonomisk hushållning. Lagstiftningens krav på mål och riktlinjer för verksamheten kan ses som en uppmaning att utveckla praxis inom detta område. Lagen överlåter till de enskilda kommu- nerna att själv välja väg för hur mål och riktlinjer skall utvecklas. Liksom för de finansiella målen så bör utgångspunkten vara de långsiktiga riktlinjer för god ekonomisk hushållning som fullmäktige beslutat.

I förarbeten framgår att verksamhetsperspektivet tar sikte på förmågan att bedriva verksamheten på ett ändamålsenligt och kostnadseffektivt sätt.

För att styra verksamheten behövs regelverk, planer och policys för det interna arbetet. De kan avse kvalitetsfrågor, investeringar, upphandlingar, kompetensbehov etc. Det sägs också att målen och riktlinjerna ska vara tydliga och mätbara samt att de ska följas upp och utvärderas.

I utredningen ”En god kommunal hushållning” betonas att god ekonomisk hushållning ur ett helhetsperspektiv behöver omfatta:

- › Att krav ställs på att ekonomin sköts på ett sådant sätt att en betryggande säkerhet och långsiktig ekonomisk hållbarhet uppnås.
- › Att verksamheten bedrivs på ett ändamålsenligt och effektivt sätt. Samtidigt betonar utredningen att det inte enbart går att betona hög produktivitet och effektivitet i verksamheten. Andra perspektiv som måste vara uppfyllda är krav på regelefterlevnad och hög kvalitet.

Även om utredningens förslag i stora delar inte fått genomslag i ändrad lagstiftning så kan vi konstatera att betänkandet, i dessa delar om vad som är god ekonomisk hushållning ur ett verksamhetsperspektiv, helt och hållet överensstämmer med tidigare förarbeten från 1991 och 2004.

4.4 Undantag från balanskravet i budget

Kommunallagen kräver att budgeten upprättas så att intäkterna överstiger kostnaderna. Undantag från balanskravet kan dock göras i det fall:

- › Medel tas i anspråk från resultatreserv (RER) eller resultatutjämningsreserv (RUR).
- › Om det finns synnerliga skäl.

I detta avsnitt beskriver vi hur undantagen bör tillämpas i det fall en budget med negativt balanskravsresultat upprättas.

I propositionen ”En effektiv ekonomistyrning i kommuner och regioner” konstaterar regeringen att en alltför strikt reglering av kravet på återställande av negativa resultat riskerar att innebära kortsiktiga neddragningar som ur ett långsiktigt perspektiv inte kan ses som motiverat. Att balansera en budget genom att dra ned på underhåll, förebyggande arbete, välfärdsteknik och effektiva digitala system är inte god ekonomisk hushållning trots att ekonomin på ”ytan” kan se stark ut. Här finns erfarenheter att dra från såväl nedskärningar i kommuner under 90-talskrisen samt statens bristande satsningar vad gäller underhåll av vägar och järnvägar.

4.4.1 Disponering av RER eller RUR i budget

Med utgångspunkt i förarbetena bör de årliga finansiella målen kunna påverkas och förändras ett år när kommunen avser att utnyttja medel ur RER/RUR. Hur detta ska ske rent praktiskt är svårt att utläsa av lag eller förarbeten.

I det fall man budgeterar med negativt balanskravsresultat och planerar att disponera medel från RER/RUR bör detta framgå av budgeten. För att tydliggöra planeringen på ett transparent sätt behöver budgeten innehålla en balanskravsutredning.

Vid ett planerat utnyttjande av RER/RUR är det därför rimligt att de årliga finansiella målen justeras utifrån de effekter som vikande intäkter eller ökade kostnader ger på resultat och ställning. Utgångspunkten för detta måste vara en analys av de finansiella förutsättningarna för budgetåret med utgångspunkt i riktlinjer och långsiktiga mål för god ekonomisk hushållning.

För att klara kravet på balans mellan intäkter och kostnader i budget och redovisning är det tillräckligt att RER/RUR utnyttjas med ett belopp som motsvarar vad som krävs för att få ett balanskravsresultat där det är balans mellan intäkter och kostnader. De kortsiktiga finansiella målen i budget kan alltså sättas utifrån detta. Utgångspunkten måste dock vara att det finns en analys av hur resultatet påverkas av vikande intäkter som RER/RUR är avsett att täcka och att nyttjandet av RER/RUR sätts utifrån denna prognos i årsbudget. En liknande analys behöver göras i årsredovisningen då också ett eventuellt utnyttjande av RER/RUR ska fastställas.

Samtidigt som de kortsiktiga målen kan justeras utifrån de ändrade förutsättningar som en lågkonjunktur innebär så behöver de långsiktiga målen för ekonomin ses över. De utmaningar som investeringsnivåer och kassaflöden på grund av pensionsutbetalningar innebär torde finnas kvar som utgångspunkt för målen även under/efter en lågkonjunktur och behöver hanteras i den långsiktiga finansiella planeringen.

Rutiner för hur de finansiella målen på kort och lång sikt ska revideras i samband med att RER/RUR disponeras kan med fördel beskrivas i de långsiktiga riktlinjerna som ska fastställas av fullmäktige.

4.4.1.1 Exempel – Hantering av RUR och finansiella mål i budget

I detta exempel tittar vi isolerat på resultatmålet. Övriga finansiella mål kan, men behöver inte påverkas av att resultatmålet tillfälligt sätts lägre än de långsiktiga målen. En djupare analys av de kortsiktiga finansiella målen behöver därför göras i den egna organisationen.

Vi har i exemplet valt att utgå från RUR då regelverket för denna är mer reglerat och generellt och inte lika öppet som för RER. Utifrån det egna regelverket för RER torde dock samma grundläggande resonemang kunna föras i de fall det gäller en RER.

I exemplet har vi utgått från ett resultatmål på 1 procent. Detta är bara ett exempel och ska inte på något sätt ses om normerande för vad som är ett rimligt resultatmål i kommuner. Finansiella mål måste alltid sättas utifrån de egna finansiella och verksamhetsmässiga förutsättningarna.

Förutsättningar:

- Kommunen har i riktlinjerna för RUR angett att en förutsättning för nyttjande av RUR är att skatteunderlagsutvecklingen ska understiga den genomsnittliga utvecklingen för de senaste tio åren.
- Kommunen har ett långsiktigt resultatmål på 1 procent.
- Den prognostiserade skatteunderlagsutvecklingen för riket nästkommande år understiger den genomsnittliga utvecklingen av skatteunderlaget för de senaste tio åren.
- Detta påverkar kommunens intäkter i form av skatter och statsbidrag och kommunen bedömer att ett positivt resultat inte är möjligt att uppnå.
- I budget sätts därför resultatmålet till -0,5 % för år 1 och 2 i planperioden och att man dessa år klarar balanskravet genom nyttjande av RUR. År 3 räknar man med en viss återhämtning.
- Kommunen har tidigare avsatt medel till RUR och för att klara balanskravsresultatet planerar man att utnyttja RUR under år 1 och 2 så att budgeterat balanskravsresultat blir 0.

Tabell 2: Exempel, hantering av resultatutjämningsreserv, RUR, i budget, procent och mnkr

Delpost	Utfall År -1	Budget år 0	Budget år 1	Budget år 2	Budget år 3
Resultatmål i % av skatter och statsbidrag	1 %	1 %	-0,5 %	-0,5 %	0,5 %
Skatteintäkter	451	460	461	464	474
Generella statsbidrag	195	199	200	201	205
Årets resultat	9,5	6,6	-3,3	-3,3	3,4
Tidigare reserverat till RUR	8,0	11,0	11,0	7,7	4,4
Årets reservering till RUR	-3,0	0,0			
lanspråktagande av RUR			3,3	3,3	
Balanskravsresultat	6,5	6,6	0,0	0,0	3,4
Summa RUR	11,0	11,0	7,7	4,4	4,4

4.4.2 Synnerliga skäl för att upprätta en budget i obalans

Utöver möjligheten att disponera medel ur en RER eller RUR vid upprättande av en budget i obalans finns även undantaget att åberopa synnerliga skäl för att inte återställa ett negativt resultat eller att återställa det över längre tid än de tre år som lagen föreskriver.

I förarbeten (se utdrag från prop. 2022/23:119 nedan) framgår att möjligheten att inte reglera ett negativt resultat genom att åberopa synnerliga skäl ska användas med restriktivitet och att faktorer som det bör finnas beredskap för, inte utgör grund för att åberopa synnerliga skäl.

4.4.2.1 Synnerliga skäl för att inte återställa

I förarbetena till lagreglerna ges ett antal exempel på företeelser som kan vara skäl att inte behöva planera för ett återställande av ett budgeterat negativt balanskravsresultat:

- Den finansiella ställningen är så stark⁴ att det kan vara försvarbart att under en tid gå med ett planerat underskott.
- Omstruktureringskostnader av engångskaraktär i samband med större strukturförändringar av verksamheten som på sikt leder till ett effektivare resursutnyttjande och god ekonomisk hushållning.
- Andra skäl som kan försvaras med ett mycket väl motiverat resonemang grundat i vad som utgör god ekonomisk hushållning.

När det gäller synnerliga skäl för att upprätta en budget med ett negativt balanskravsresultat behöver man, på samma sätt som i det fall synnerliga skäl åberopas för att inte återställa ett konstaterat negativt resultat, grunda sitt ställningstagande i vad som är god ekonomisk hushållning. Som grund för att kunna åberopa synnerliga skäl finns det faktum att kommunen har en stark finansiell ställning som gör att man klarar ett enskilt år med negativt balanskravsresultat. I propositionen om god ekonomisk hushållning (prop. 2003/2004:105) förtydligas möjligheten för en kommun med ett starkt eget kapital att på ett strukturerat och planerat sätt minska sitt egna kapital genom att åberopa synnerliga skäl för att inte återställa ett negativt resultat:

”I ett sådant läge bör det finnas möjlighet att anta finansiella mål som anger att det egna kapitalet tillåts minska. En finansiell analys som uppfyller kravet på god ekonomisk hushållning skall ligga till grund för en sådan minskning av det egna kapitalet. För att ett uttag av det egna kapitalet inte skall bryta mot kravet på en god ekonomisk hushållning skall det bland annat finnas kapital som täcker hela pensionsåtagandet, även den del som redovisas som en ansvarsförbindelse. Därutöver skall det finnas en buffert med realiserbara tillgångar som kan användas för delfinansiering av framtida investeringar. När dessa delar är täckta måste kommunens eller landstingets egna förutsättningar definieras utifrån skuldsättning, riskexponering och penningflöde.”

Även om kommunen själv behöver göra bedömningen av sin finansiella styrka så anger förarbetena ändå vissa grundkrav som t.ex. att det egna kapitalet ska täcka samtliga pensionsåtaganden och att det ska finnas resurser på tillgångssidan.

Not. 4 Prop. 2003/2004:105: ”Om en finansiell analys visar att det finns ett eget kapital med realiserbara tillgångar av en omfattning som överstiger rimliga krav på finansiell handlingsberedskap, ska en minskning av kapitalet kunna ske på ett planerat sätt.”

För att kunna åberopa synnerliga skäl för att inte återställa hela eller delar av ett negativt balanskravsresultat ställs krav på stark finansiell ställning. Vad som utgör stark finansiell ställning för den egna kommunen kan med fördel definieras i de långsiktiga riktlinjerna.

4.4.2.2 Synnerliga skäl för att återställa över längre tid

Regelverket öppnar även upp för att åberopa synnerliga skäl för att återställa ett negativt balanskravsresultat över längre tid än tre år. I propositionen ”En effektiv ekonomistyrning i kommuner och regioner” (prop. 2022/23:119) anger regeringen t.ex.:

”Synnerliga skäl bör därför även få åberopas för att inte återställa hela eller delar av ett negativt balanskravsresultat eller att reglera det över fler år. Det bör också framhållas att en alltför strikt reglering av kravet på återställande av negativa resultat riskerar att innebära kraftiga neddragningar av den kommunala kärnverksamheten som med hänsyn till långsiktiga faktorer inte kan anses motiverade. Möjligheten att inte reglera ett negativt resultat ska dock användas med restriktivitet. Faktorer som t.ex. en negativ befolkningsutveckling, hög arbetslöshet, förändringar av skatteintäkter, statsbidrags- och utjämningsystemet eller andra faktorer som det bör finnas beredskap för, utgör inte skäl för att inte reglera ett negativt resultat.”

Under senare år har framförallt inflationens effekter på kommuners pensionsförpliktelser hanterats i budget och redovisning på så sätt att flera kommuner åberopar synnerliga skäl för att återställa över längre tid än tre år.

4.4.2.3 Exempel – ökade pensionskostnader

Utgångspunkten för att hantera frågan om kraftigt ökade pensionskostnader bör vara det övergripande kravet på god ekonomisk hushållning utifrån lokala förutsättningar. Mot bakgrund av detta behöver man analysera de långsiktiga effekterna av förändringar av pensionsåtagandet och de finansiella krav som dessa förändringar innebär på kort och lång sikt i den egna kommunen.

Utifrån en sådan analys bör man se över de långsiktiga riktlinjerna för god ekonomisk hushållning och även se vilka effekter förändringen ger på de finansiella målen. Ambitionen kan till exempel vara att över tid nå upp till de långsiktiga målen för soliditeten inklusive pensionsåtagandet.

Effekterna av ökade pensionsförpliktelser för pensioner p.g.a. t.ex. ändrade livslängdsantaganden eller inflation kommer att påverka kommuner olika utifrån hur deras respektive finansiella situation ser ut, tre typexempel kan vara:

- En kommun som har en stark finansiell ställning och klarar att bära hela pensionsåtagandet med positiv soliditet. Effekten av ändrad beräkningsgrund för pensioner påverkar kommunen men man klarar att bära denna merkostnad utan att balanskravsresultatet blir negativt det år antagandena ändras. Effekten kan bli att man kortsiktigt inte klarar de finansiella mål som satts upp för aktuellt år.
- En kommun som har en relativt stark finansiell ställning men som i och med de ändrade antagandena får negativ soliditet inklusive samtliga pensionsåtaganden. Effekten av ändrad beräkningsgrund innebär också att balanskravsresultatet blir negativt det år antagandena ändras. En återställning av det negativa balanskravsresultatet bör ske och en finansiell analys för att ta fram vilka finansiella mål som ska gälla behöver göras.
- En kommun som har en svagare finansiell ställning och negativ soliditet inklusive samtliga pensionsåtaganden. Balanskravsresultatet blir också negativt det år antagandena ändras. Även här behöver en återställning av det negativa balanskravsresultatet göras och utmaningarna kan antas vara större att klara av detta då man kanske har underskott i verksamheten redan innan handlingsplanen för återställande tas fram.

Gemensamt för de tre exemplen är att man i samband med uppföljningen av mål för god ekonomisk hushållning i årsredovisning och delårsrapport behöver förklara orsakerna till den bristande måluppfyllelsen och hur detta ska hanteras i förhållande till målen på längre sikt eftersom förutsättningarna för den goda ekonomiska hushållningen har förändrats. Av detta följer att såväl de långsiktiga riktlinjerna för god ekonomisk hushållning som de mål och riktlinjer som finns i budget behöver ses över och uppdateras utifrån ändrade förhållandena.

Det kan även, beroende på omständigheterna bakom det negativa resultatet, finnas ett behov av att återställa det negativa balanskravsresultatet och säkra att man klarar god ekonomisk hushållning utifrån de nya förutsättningarna. Däremot skulle en återställning över tre år i enlighet med kommunallagens krav kunna innebära en kraftig påverkan på förutsättningarna för verksamheten. Ett exempel på detta är de kraftigt ökade pensionskostnaderna under 2023–2024 som följer av inflationen. Lagstiftarens intentioner torde inte ha varit att sådana effekter på pensionskostnader, ett åtagande på 20–30 år, ska återställas genom neddragningar i verksamheten under de tre första åren.

Utifrån dessa förutsättningar kan det vara rimligt att diskutera en återställning av det negativa balanskravsresultatet på längre tid än de tre år som lagen kräver. En förutsättning för en sådan längre tid för återställande är att man utgår från ett resonemang kring vad som är god ekonomisk hushållning där ett återställande enligt lagens krav skulle innebära konsekvenser för verksamheten som inte är förenliga med god ekonomisk hushållning. Analysen och åtgärdsplanen går inte att göra generellt utan den behöver göras utifrån de egna förutsättningarna.

En återställning av ett negativt balanskravsresultat över längre tid än tre år förutsätter att synnerliga skäl för detta åberopas och ska motiveras utifrån att en sådan återställning bygger på en långsiktigt god ekonomisk hushållning. Kopplat till beslutet ska även en åtgärdsplan finnas som behöver följas upp över den tid återställandet ska göras.

Det är viktigt att poängtera att en lösning som innebär att man ”hanterar problemet” genom att åberopa synnerliga skäl för att inte återställa balanskravsresultatet utan att vidta ytterligare åtgärder kan innebära en sämre beredskap att hantera framtiden då man varken gör den nödvändiga analysen eller tar hänsyn till de långsiktiga förändringarna av att åtagandet faktiskt ökat vilket kan förväntas påverka framtida kassaflöden.

5. Uppföljning i delårsrapport och årsredovisning

I årsredovisning och delårsrapporter, men även i budgetuppföljning och bokslutsprognos, är det naturligt att följa upp hur väl utfall stämmer överens med målen (lagen kräver att uppföljning görs i årsredovisningen samt i den obligatoriska delårsrapporten). Om uppföljningen visar på avvikelser mot målen förutsätts det att man i förvaltningsberättelsen analyserar vilka faktorer som föranlett detta, samt att man översiktligt redogör för vilka åtgärder som planeras för att målen ska uppnås.

Balanskravsutredningen ska ingå i förvaltningsberättelsen, och om en åtgärdsplan visar sig nödvändig förväntas en översiktlig redogörelse beskriva vilka åtgärder som planeras för att komma till rätta med underskottet.

5.1 Delårsrapport

Kommunallagen anger att minst en delårsrapport i enlighet med LKBR 13 kap 1–3 §§ ska upprättas. Rapporten ska inom två månader efter rapportperiodens slut överlämnas av styrelsen till fullmäktige och revisorer.

I LKBR 13 kap finns de redovisningsmässiga reglerna för upprättande av delårsrapport. Normering från RKR finns i rekommendation RKR R17 Delårsrapport.

Bestämmelserna i LKBR anger att:

- Minst en delårsrapport ska upprättas för verksamhet och ekonomi från räkenskapsårets början.
- Minst en av de rapporter som upprättas ska omfatta minst sex och högst åtta månader. Det innebär att en delårsrapport per juni, juli eller augusti ska upprättas.
- Delårsrapporten ska innehålla:
 - Resultaträkning.
 - Balansräkning.
 - Förenklad förvaltningsberättelse.

Regelverket för delårsrapporten är alltså inte så omfattande eller detaljstyrt. När det gäller upprättande av sammanställda räkenskaper i delårsrapporten så finns ingen reglering i lag att sådana krävs. Men rimligt är ändå att någon form av uppföljning av ekonomin i de kommunala koncernföretagen lämnas i delårsrapporten kopplat till kraven på att i budget lämna en redogörelse för ekonomin i de kommunala koncernföretagen.

Betänkandet ”En god kommunal hushållning” konstaterade att uppföljningen av verksamhet och ekonomi i kommuner i stor utsträckning överlämnats till kommunerna att själv bestämma om. Det är viktigt att ha en löpande uppföljning och ekonomistyrningsrutiner som tidigt identifierar problem i ekonomi och verksamhet samt en tydlig ansvarsfördelning för vem som ska fatta beslut om åtgärder för att åtgärda problem och avvikelser. Den uppföljning som görs i delårsrapporten måste också ses ur ett mer långsiktigt perspektiv än ett budgetår i taget så att avvikelser hanteras och åtgärdas på ett mer långsiktigt sätt.

Om man i delårsrapporten för ett budgetår ser en risk för ett negativt balanskravsresultat är det lämpligt att redan i detta skede inleda förberedelser för att återställa resultatet och planera inför arbetet med att ta fram en åtgärdsplan.

5.1.1 Exempel – RER/RUR i Löpande uppföljning och rapport

I samband med behandling av delårsrapport och bokslutsprognoser kan man behöva fatta beslut om en omprövning av reservering respektive disponering av RER/RUR som beslutats i budget eller om ett behov uppstår med anledning av prognostiserat resultat. Vid prognoser om negativa resultat så kan även åtgärder i verksamheterna vägas av som alternativ till att disponera RER/RUR – utifrån de riktlinjer som gäller för respektive reserv. Om man väljer att besluta om RER/RUR löpande under året, eller om man endast fattar beslut om RER/RUR i samband med årsbudget och årsredovisning, beror på hur man i övrigt arbetar med sin interna ekonomistyrning.

I tabell 3 nedan följer ett exempel över hur den löpande hanteringen kan gå till. Vi har i exemplet valt att utgå från RUR då regelverket för denna är mer reglerat och generellt och inte lika öppet som för RER. Utifrån det egna regelverket för RER torde dock samma grundläggande resonemang kunna föras i de fall det gäller en RER.

Förutsättningarna i exemplet är att det finns en ingående RUR på 80 och att det initialt finns en negativ differens mellan skatteunderlagets tioåriga genomsnitt och den senaste prognosen för år 20x1. Även årets resultat är negativt. Det enda som händer över den här tiden är att skatteunderlagsprognosen ändras. Mellan november 20x0 och augusti 20x1 sker en försämring, därefter förbättras skatteunderlagsprognosen påtagligt och i bokslutsprognosen överstiger den det tioåriga genomsnittet. Samtidigt får de åtgärder som beslutats i delårsbokslutet fullt genomslag och förbättrar resultatet med 15. I exemplet har i riktlinjerna för god ekonomisk hushållning beslutats att högst 80 procent av RUR får användas första året, därför uppgår ”medel från RUR” till 64 i delårsbokslutet per augusti 20x1. Exemplet visar hur man aktivt kan använda sig av RUR för att på så sätt mildra konsekvenserna för verksamheten.

Tabell 3: Exempel på tillämpning av resultatutjämningsreserv, RUR, under löpande år, belopp i mnkr

Beslut	Ramar 20x1	Budget 20x1	Delårs- bokslut 20x1	Bokslut 20x1
Tidpunkt	Juni 20x0	Nov 20x0	Aug 20x1	Mars 20x2
Förändring av skatte- underlagsprognosen ⁵		0	-50	80
Är "RUR-villkoret" uppfyllt? ⁶	Ja	Ja	Ja	Nej
Årets resultat efter balanskravsjusteringar	-100	-50	-100	-5
Beslut om åtgärder i verksamheten ⁷	50		15	
Medel från RUR	50	50	64	0
Balanskravsresultat	0	0	-21	-5

5.2 Årsredovisning

Kommunallagen reglerar den formella behandlingen av årsredovisningen. Styrelsen ansvarar för att årsredovisningen upprättas och den ska överlämnas till fullmäktige och revisorerna senast den 15 april. Fullmäktige beslutar om årsredovisningen ska godkännas eller inte och detta ska ske innan fullmäktige beslutar om ansvarsfrihet för nämnder och styrelse.

En ny bestämmelse från räkenskapsåret 2024 är att revisionsberättelserna, inklusive de sakkunnigas granskningsrapporter, ska hållas tillgängliga på kommunens webbplats från och med tillkännagivandet av det fullmäktige-sammanträde då revisionsberättelserna ska behandlas.

Not. 5 Jämfört med senaste prognos, med start i juni 20x0.

Not. 6 Det vill säga om förutsättningarna i de egna riktlinjerna är uppfyllda.

Not. 7 De beslutade åtgärderna i verksamheten i samband med rambeslut och delårsbokslut får fullt genomslag i budget respektive bokslut.

Årsredovisningen ska enligt LKBR upprättas som en helhet och ge en rättvisande bild av verksamhetens resultat och den ekonomiska ställningen.

Årsredovisningens delar utgörs av:

- › Resultaträkning.
- › Balansräkning.
- › Kassaflödesanalys.
- › Noter.
- › Drift- och investeringsredovisning, och
- › Förvaltningsberättelse.

I förvaltningsberättelsen ska, enligt lagen om kommunal bokföring och redovisning, en utvärdering göras om de mål och riktlinjer som avses i 11 kap 6 § KL uppnåtts och följts. Även den ekonomiska ställningen ska utvärderas. Dessutom är det obligatoriskt att sammanställa en så kallad balanskravsutredning som definierar "Årets resultat efter balanskravsjusteringar" och i förekommande fall redovisar förändringen av RER/RUR. Av denna balanskravsutredning ska "Balanskravsresultat" framgå. Uppställningen av balanskravsresultatet regleras i LKBR 11 kap 10 § och normeras i rekommendation RKR R15 Förvaltningsberättelse. Nedan visas hur en sådan beräkning ska ställas upp. Denna uppställning ska ses om en fullständig uppräknings av de poster som ska ingå vid beräkningen av balanskravsresultatet. Detta innebär att inga andra poster får ingå i beräkningen av balanskravsresultatet.

I balanskravsutredningen görs även justeringar av ett antal angivna kostnader och intäkter (realisationsvinster och förluster, orealiserade vinster och förluster i värdepapper, återföring av orealiserade vinster och förluster i värdepapper).

Huvudregel vid negativa balanskravsresultat är att det negativa balanskravsresultatet ska återställas under de närmast följande tre åren. I så fall ska fullmäktige fastställa en åtgärdsplan för hur återställningen ska ske.

Nedan beskrivs hanteringen av RER/RUR i balanskravsutredningen samt därefter vad som gäller för åtgärdsplanen. Slutligen beskrivs vad som gäller för hantering av synnerliga skäl och vad de innebär.

5.2.1 Exempel – Årsredovisning, balanskravsresultat, reservering till RER

Tabell 4: Exempel, balanskravsutredning, belopp i mnkr

Balanskravsutredning	Exempel 1
Årets resultat enligt resultaträkningen	+100
– samtliga realisationsvinster	–10
+ realisationsvinster enl. undantagsmöjlighet	+4
+ realisationsförluster enl. undantagsmöjlighet	+3
-/+ orealiserade vinster och förluster i värdepapper	+1
+/- återföring av orealiserade vinster och förluster i värdepapper	0
Årets resultat efter balanskravsjusteringar	+98
– reservering av medel till resultatreserv	–28
+ användning av medel från resultatreserv	0
+ användning av medel från resultatutjämningsreserv	0
Balanskravsresultat	+70

I exemplet antas att kommunen har ett negativt eget kapital inklusive hela pensionsåtagandet så att 2-procentsregeln blir tillämplig. I exemplet motsvarar 2 procent av skatter och bidrag 70 mnkr. Kommunen får alltså maximalt reservera den del av årets resultat efter balanskravsjusteringar som överstiger 70 mnkr. Kommunen väljer att reservera det maximala beloppet, 28 mnkr, till RER.

Av förvaltningsberättelsen ska det även framgå om kommunen har kvar negativa balanskravsresultat att reglera från tidigare år. Exempel på hur detta kan sammanställas finns i RKR:s rekommendation R15 Förvaltningsberättelse.

Om vi utgår från exemplet ovan och antar att det finns ett oreglerat negativt balanskravsresultat på 50 mnkr från tidigare år kan en balanskravsutredning kompletteras med ytterligare rader under balanskravsresultatet.

Tabell 5: Exempel, sammanställning av negativa balanskravsresultat att återställa, belopp i mnkr

Balanskravsresultat, ej återställda	Exempel 2
Balanskravsresultat	+70
IB ackumulerade ej återställda negativa resultat	-50
Varav från 20X9	-30
Varav från 20X0	-20
Summa	+20
UB ackumulerade ej återställda negativa resultat	0

Finns det inget underskott från tidigare år att reglera behövs inte denna redovisning i tabellform. Det räcker i så fall att skriva att man inte har något balanskravsunderskott att återställa.

Hur en balanskravsutredning analyseras, och hur analysen av mål och riktlinjer utformas, måste dock anpassas efter de lokala förutsättningarna. I praktiken kommer det att uppstå en mängd olika situationer beroende av hur utfallet blir, men också beroende på hur den lokala ekonomistyrningen är utformad.

5.3 Negativt resultat efter balanskravsjusteringar

Om balanskravsutredningen visar att resultat efter balanskravsjusteringar är negativt så finns det möjlighet att disponera medel från RER/RUR för att täcka underskottet. Detta förutsätter att de villkor som satts upp i kommunens riktlinjer för RER/RUR är uppfyllda.

5.4 Negativt balanskravsresultat

I de fall där balanskravsutredningen landar i ett negativt balanskravsresultat ska resultatet som grundregel återställas senast tre år efter att det negativa resultatet uppstått. Fullmäktige kan åberopa synnerliga skäl för att inte återställa hela eller delar av ett negativt balanskravsresultat eller för att återställa över längre tid än tre år.

Justeringar som görs med åberopande av synnerliga skäl ska inte påverka det redovisade balanskravsresultatet utan hanteras efter balanskravsresultatet i förvaltningsberättelsen. Av förvaltningsberättelsen ska framgå

- › upplysningar om när och på vilket sätt kommunen avser att göra en reglering av ett negativt resultat
- › i förekommande fall de synnerliga skäl som åberopas för att helt eller delvis inom tre år inte reglera ett negativt resultat
- › uppgift om negativa resultat från tidigare år som kvarstår att återställa.

5.4.1 Synnerliga skäl

Liksom vid upprättande av budget finns möjlighet att åberopa synnerliga skäl för att inte återställa ett konstaterat negativt balanskravsresultat i årsredovisningen, eller för att återställa över längre tid än tre år. Om synnerliga skäl för att inte återställa ett negativt resultat åberopas ska dessa anges tydligt enligt rekommendation R15 Förvaltningsberättelse.

För att kunna åberopa synnerliga skäl i årsredovisningen krävs inte att motsvarande gjorts i budget för det aktuella året. Bedömningen görs utifrån en analys av de förutsättningar som ligger bakom det negativa balanskravsresultatet i årsredovisningen och grundas på dessa.

De synnerliga skäl som åberopas behöver grundas i en analys utifrån vad som kan betraktas som god ekonomisk hushållning. Förarbetena anger att ”Med synnerliga skäl avses // fall där ett frångående från kravet att återställa det egna kapitalet är mycket väl motiverat. Det grundläggande kravet är att de åtgärder som kommunen eller landstinget rent allmänt vidtar måste vara förenliga med god ekonomisk hushållning.”⁸

De grundläggande principerna för åberopande av synnerliga skäl skiljer dock inte från hanteringen i samband med budget. I denna del hänvisas därför till beskrivningen i avsnitt 4.4.2 *Synnerliga skäl för att upprätta en budget i obalans*.

Not. 8 Prop. 2003/2004:105, ”God ekonomisk hushållning i kommuner och landsting” avsnitt 4.1.

5.4.2 Återställande och åtgärdsplan

Kommunallagen anger att fullmäktige ska anta en åtgärdsplan för hur återställande ska ske om negativt balanskravsresultat konstateras i bokslutet. Ett negativt resultat ska regleras ”senast i budgeten det tredje året efter det år då detta negativa resultat uppkom”. Enligt förarbeten bör beslut om åtgärdsplan fattas snarast efter det att ett negativt resultat konstaterats. En åtgärdsplan ska redovisa hur och när ett negativt resultat ska återställas.

Det är naturligtvis en fördel att så snabbt som möjligt ta fram förslag till åtgärder. Därför bör förslagen finnas med redan i nästkommande års budget. Om inte, riskeras att två år går förlorade, varpå endast ett år återstår för att återställa resultatet.

Det är också viktigt att ordinarie avvikelshantering fungerar (åtgärder då avvikelser framkommer vid ekonomisk uppföljning under löpande verksamhetsår). Redan i löpande uppföljning och delårsrapport bör det framgå vilka åtgärder som vidtas för att komma i balans.

Då åtgärdsplanen hanterar ett negativt resultat som uppkommit det gångna året påverkas den av hur avvikelshantering fungerat under året samt av de åtgärder som redan genomförts. Det innebär att en åtgärdsplan kan se väldigt olika ut i olika situationer.

En variant är att åtgärdsplanen sammanfattar de åtgärder som beslutats i avvikelshantering, vilket innebär att det negativa resultat som konstaterats i bokslut återställs inom tre år inom ramen för ordinarie budget.

En annan variant är att åtgärdsplanen kräver mer arbete än som kan hanteras i avvikelshantering. Det kan vara aktuellt med strukturella åtgärder eller verksamhetsavveckling. För att minska arbetet med åtgärdsplanen bör avvikelshantering i den ekonomiska uppföljningen fungera väl.

Uppföljning av ekonomi och verksamhet samt avvikelshantering är länkar i budget- och uppföljningsprocessen. Detta kräver en realistisk budget där verksamhet och ekonomi hänger ihop. En fungerande budget- och uppföljningsprocess skapar trygghet i organisationen.

Några avsikter med åtgärdsplanen är

- › att i lagens mening uppfylla minimikravet på ekonomi i balans
- › att förtydliga att obalans finns och att det egna kapitalet måste återställas
- › att fullmäktige blir en aktiv part i processen och tar ställning till föreslagna åtgärder.

En bra åtgärdsplan förutsätter tydliga åtgärder, ansvarsfördelning, tidplan för genomförande, beräkning av effekter samt en plan för uppföljning. Följande kan vara bra att tänka på i arbetet med en åtgärdsplan:

- › Integrera åtgärdsplanen i den styrprocess där ekonomiska mål och verksamhetsmål ingår, samt gör den till en del i budget- och uppföljningsarbetet.
- › Koppla planen till målen då dessa kan påverkas av planerade åtgärder. Detta gäller både ekonomiska mål och verksamhetsmål.
- › Förankra planen i hela organisationen.
- › Tydliggör ansvarsfördelningen för alla delar av planen.
- › Beskriv konsekvenserna av föreslagna åtgärder.
- › En strukturerad uppföljningsprocess som tas fram i samband med upprättandet av åtgärdsplanen.

5.5 Årets resultat och eget kapital

En av de grundläggande redovisningsprinciper som gäller vid årsredovisningens upprättande enligt LKBR är kongruensprincipen som innebär att årets resultat enligt resultaträkningen överförs som årets förändring av eget kapital i balansräkningen.

Enligt lagen om kommunal bokföring och redovisning (6 kap 2 §) ska en RER eller RUR redovisas som en varavpost under Eget kapital i balansräkningen, dvs. som en markerad del av eget kapital. Eftersom reserven enbart är en varavpost ska inte förändringar av reserven redovisas över resultaträkningen. Förändringarna hanteras som beskrivits ovan i den sidoordnade balanskravsutredningen.

Posten ”Eget kapital” i balansräkningen ska ställas upp enligt nedan, raderna för resultatreserv och resultatutjämningsreserv används i de fall kommunen har en sådan reserv.

1. Eget kapital vid årets början
 - varav resultatreserv
 - varav resultatutjämningsreserv.
2. Årets resultat.
3. Eget kapital vid årets slut
 - varav resultatreserv
 - varav resultatutjämningsreserv.

Här är det värt att notera de skillnader som finns mellan det balanskravsresultat som lagen ställer krav på och det resultat som redovisas i externredovisningen och som alltså ger förändringen av eget kapital kan skilja sig åt. Balanskravsresultatet kan t.ex. vara negativt men bestå av orealiserade vinster från finansiella placeringar som tas bort i de justeringar som görs. I ett sånt fall kan årets resultat enligt externredovisningen vara positivt och öka det egna kapitalet. Det kan även vara det omvända om det uppstår orealiserade förluster från finansiella placeringar.

Med beaktande av detta kan vi titta på vilka effekter ett negativt resultat kan ge på den finansiella styrkan för tre kommuner som har samma balanskravsresultat men hanterar det på olika sätt. Resultatet efter balanskravsjusteringar i vårt exempel sätts till -10 000 vilket överensstämmer med Årets resultat i externredovisningen. I exemplet har ingen av kommunerna några realisationsvinster eller orealiserade vinster/förluster, vilket medför att inga andra balanskravsjusteringar ska göras.

En av kommunerna använder RER för att komma upp till ett resultat i balans, en kommun åberopar synnerliga skäl för att inte återställa det negativa resultatet utifrån att man har en stark finansiell ställning och den tredje kommunen beslutar att återställa resultatet genom åtgärder under de närmaste tre åren och en åtgärdsplan upprättas året efter att det negativa balanskravet uppstått. I tabell 6 nedan åskådliggör vi de olika alternativens effekt på balanskravsresultatet och på årets resultat/eget kapital.

Tabell 6: Effekt på balanskravsresultat och på eget kapital vid olika alternativ

Delpost	Kommun 1	Kommun 2	Kommun 3
Årets resultat enligt RR	- 10 000	- 10 000	- 10 000
Resultat efter balanskravsjusteringar	- 10 000	- 10 000	- 10 000
Disponering RER	10 000		
Balanskravsresultat	0	- 10 000	- 10 000
Synnerliga skäl		10 000	
Balanskravsresultat att återställa	0	0	- 10 000
Årets resultat/Förändring Eget kapital	- 10 000	- 10 000	- 10 000

Tabellen visar att kommun 1 hanterar sitt underskott i balanskravsutredningen och har alltså 0 i balanskravsresultat. Kommun 2 däremot har ett negativt balanskravsresultat på -10 000 i balanskravsutredningen. Genom att åberopa synnerliga skäl undgår man lagens krav på återställning. Kommun 3 har ett negativt balanskravsresultat och fattar beslut om återställning av detta över tre år.

Tabellen visar att effekten på de tre kommunernas finansiella ställning är densamma, det egna kapitalet minskar med 10 000 och den finansiella ställningen försämras. Förutsättningarna för den ekonomiska förvaltningen förändras och det kan finnas behov för samtliga tre kommuner att se över sin långsiktiga finansiella planering för att säkra en långsiktigt hållbar ekonomi. Det enda kommun 1 och 2 har gjort är att i enlighet med regelverket slippa återställa underskotten och istället förbrukat en del av eget kapital, dvs. minskat sin finansiella styrka. Kommun 3, som väljer att återställa underskottet är efter tre år tillbaka vid samma finansiella ställning som innan underskottet, till skillnad från kommun 1 och 2.

Bilaga

Referenser

Nedan finns länkar till lagar och förarbeten samt övrigt referensmaterial avseende innehållet i skriften.

Lagstiftning

- › [Kommunallag \(2017:725\), främst kapitel 11 Ekonomisk förvaltning.](#)
- › [Lag \(2018:597\) om kommunal bokföring och redovisning.](#)

Förarbeten

- › [Den kommunala redovisningen \(prop. 1996/97:52\).](#)
- › [Vissa kommunalekonomiska frågor \(prop. 1999/2000:115\).](#)
- › [God ekonomisk hushållning i kommuner och landsting \(prop. 2003/2004:105\).](#)
- › [Kommunala resultatutjämningsreserver \(prop. 2011/12:172\).](#)
- › [En ändamålsenlig kommunal redovisning \(prop. 2017/18:149\).](#)
- › [Effektiv ekonomistyrning i kommuner och regioner \(prop. 2022/23:119\).](#)

Övriga referenser

- › [Finanspolitiskt ramverk.](#)
- › [En god kommunal hushållning \(SOU 2021:75\).](#)
- › [Rådet för kommunal redovisning, RKR.](#)
- › Donatella, Peterson, Eriksson (2023) Finansiell analys av kommuner och regioner Studentlitteratur.

God ekonomisk hushållning

Kommunallagen anger att kommuner och regioner ska ha en god ekonomisk hushållning i sin verksamhet oavsett driftsform. En väl balanserad ekonomi är också grunden för en bra verksamhet. Regelverket för den ekonomiska förvaltningen har förändrats i vissa delar från och med 2024 men i grunden ligger ansvaret för ekonomi och verksamhet på varje kommun eller region och utifrån den frihet regelverket ger behöver var och en utifrån sina förutsättningar definiera vad som är god ekonomisk hushållning. Någon enhetlig nationell mall för detta är inte önskvärd eller möjlig att rita upp. Det är en uppgift för varje organisation att inom lagens ramverk hitta formerna för sin tillämpning.

Ambitionen med skriften är att beskriva regelverkets olika delar och hur de hänger ihop för att skapa förutsättningar för en långsiktigt hållbar ekonomi. Målgrupp för skriften är i första hand politiker och ansvariga tjänstemän i kommuner och regioner.

Skriften har sammanställts av medarbetare vid Sektionen för ekonomisk analys vid SKR.

ISBN 978-91-8047-290-6

Ladda ner på skr.se/publikationer

Post: 118 82 Stockholm **Besök:** Hornsgatan 20

Telefon: 08-452 70 00 skr.se



**Sveriges
Kommuner
och Regioner**