

Regeringens proposition

2003/04:105

God ekonomisk hushållning i kommuner och landsting

Prop.
2003/04:105

Regeringen överlämnar denna proposition till riksdagen.

Stockholm den 19 maj 2004

Göran Persson

Lars-Erik Lövdén
(Finansdepartementet)

Propositionens huvudsakliga innehåll

I propositionen föreslås ändringar i kommunallagen (1991:900) och i lagen (1997:614) om kommunal redovisning. Förslagen till ändringar innebär att kommuner och landsting i sin budget skall ta fram särskilda mål och riktlinjer av betydelse för en god ekonomisk hushållning. Det föreslås också att förvaltningsberättelsen skall innehålla en utvärdering av om målen för en god ekonomisk hushållning har uppnåtts. Vidare föreslås att revisorerna skall bedöma om resultaten i delårsrapporten och årsbokslutet är förenliga med de mål fullmäktige beslutat om i budgeten och planen för ekonomin under perioden samt att delårsrapporten skall behandlas av fullmäktige.

Vissa ändringar av det nuvarande balanskravet föreslås. Kommuner och landsting ges möjlighet att fastställa en budget som inte är i balans om det föreligger synnerliga skäl. Fullmäktige föreslås få möjlighet att besluta att inte reglera ett negativt resultat om det uppkommit till följd av orealiserade förluster i värdepapper. Den frist om två år som i dag gäller för kommuner och landsting för att återställa det egna kapitalet efter ett redovisat negativt resultat föreslås bli förlängd med ytterligare ett år. Det föreslås också krav på en åtgärdsplan för hur det egna kapitalet skall återställas.

Ändringarna föreslås träda i kraft den 1 december 2004 och skall tillämpas första gången avseende räkenskapsåret 2005.

1	Förslag till riksdagsbeslut.....	3
2	Lagtext.....	4
2.1	Förslag till lag om ändring i kommunallagen (1991:900) ..	4
2.2	Förslag till lag om ändring i lagen (1997:614) om kommunal redovisning.....	7
3	Ärendet och dess beredning.....	8
4	Bakgrund	8
4.1	Kommunalekonomisk förvaltning	8
5	God ekonomisk hushållning	10
5.1	Mål och riktlinjer för god ekonomisk hushållning	10
5.2	Behandling av delårsrapport	13
5.3	Revisorerna skall bedöma måluppfyllelsen	14
5.4	Stabila planeringsförutsättningar	15
5.5	Förändringar av balanskravet.....	17
6	Balanskravet prövas inom det politiska systemet.....	21
7	Kommunalekonomiskt råd	23
8	Ekonomiska och andra konsekvenser.....	24
9	Ikraftträdande	24
10	Författningskommentarer	25
10.1	Förslaget till lag om ändring i kommunallagen (1991:900).....	25
10.2	Förslaget till lag om ändring i lagen (1997:614) om kommunal redovisning.....	27
Bilaga 1	Sammanfattning av betänkandet God ekonomisk hushåll- ning i kommuner och landsting (SOU 2001:76)	28
Bilaga 2	Författningsförslagen i betänkandet God ekonomisk hushållning i kommuner och landsting (SOU 2001:76).....	39
Bilaga 3	Förteckning över remissinstanser som yttrat sig över betänkandet God ekonomisk hushållning i kommuner och landsting (SOU 2001:76).....	42
	Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 19 maj 2004.	43

1 Förslag till riksdagsbeslut

Prop. 2003/04:105

Regeringen föreslår att riksdagen antar regeringens förslag till

1. lag om ändring i kommunallagen (1991:900),
2. lag om ändring i lagen (1997:614) om kommunal redovisning.

2 Lagtext

Regeringen har följande förslag till lagtext.

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

Härigenom föreskrivs i fråga om kommunallagen (1991:900)¹ dels att 8 kap. 4 och 5 §§ samt 10 kap. 8 § skall ha följande lydelse, dels att det i lagen skall införas fyra nya paragrafer, 8 kap. 5 a–5 b och 20 a §§ samt 9 kap. 9 a §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

8 kap.

4 §

Kommuner och landsting skall varje år upprätta en budget för nästa kalenderår (budgetår).

Budgeten för en gemensam nämnd upprättas av den kommun eller det landsting som har tillsatt nämnden. Budgeten skall upprättas efter samråd med de övriga samverkande kommunerna och landstingen.

Budgeten skall upprättas så att intäkterna överstiger kostnaderna.

Undantag från tredje stycket får göras om det finns synnerliga skäl.

5 §

Budgeten skall innehålla en plan för verksamheten och ekonomin under budgetåret.

I planen skall skattesatsen och anslagen anges. Av planen skall det vidare framgå hur verksamheten skall finansieras och hur den ekonomiska ställningen beräknas vara vid budgetårets slut.

Om kostnaderna för ett visst räkenskapsår överstiger intäkterna, skall det negativa resultatet regleras och det redovisade egna kapitalet enligt balansräkningen återställas under de närmast följande två åren. Beslut om sådan reglering skall fattas i budgeten senast det andra året efter det år då det negativa resultatet uppkom. Om det finns

Budgeten skall innehålla en plan för verksamheten och ekonomin under budgetåret. I planen skall skattesatsen och anslagen anges. Av planen skall det vidare framgå hur verksamheten skall finansieras och hur den ekonomiska ställningen beräknas vara vid budgetårets slut.

För verksamheten skall 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.

¹ Lagen omtryckt 2004:93.

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

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

Budgeten skall också innehålla en plan för ekonomin för en period av tre år. Budgetåret skall därvid alltid vara periodens första år. Planen skall innehålla sådana finansiella mål som anges i andra stycket.

5 a §

Om kostnaderna för ett visst räkenskapsår överstiger intäkterna, skall det negativa resultatet regleras och det redovisade egna kapitalet enligt balansräkningen återställas under de närmast följande tre åren.

Fullmäktige skall anta en åtgärdsplan för hur återställandet skall ske.

Beslut om reglering skall fattas senast i budgeten det tredje året efter det år då det negativa resultatet uppkom.

5 b §

Fullmäktige får besluta att en reglering av ett negativt resultat inte skall göras

1. om det har uppkommit till följd av ett beslut med stöd av 8 kap. 4 § fjärde stycket,

2. om orealiserade förluster i värdepapper uppstått, eller

3. om det finns andra synnerliga skäl.

20 a §

Minst en delårsrapport som skall upprättas i enlighet med bestämmelserna i 9 kap. 1 § lagen (1997:614) om kommunal redovisning skall behandlas av fullmäktige.

9 kap.

9 a §

Revisorerna skall bedöma om resultatet i delårsrapporten som

enligt 8 kap. 20 a § skall behandlas av fullmäktige och årsbokslutet är förenligt med de mål fullmäktige beslutat. Revisorernas skriftliga bedömning skall biläggas delårsrapporten och årsbokslutet. Prop. 2003/04:105

10 kap.

8 §

Ett överklagat beslut skall upphävas, om

1. det inte har tillkommit i laga ordning,
2. beslutet hänför sig till något som inte är en angelägenhet för kommunen eller landstinget,
3. det organ som har fattat beslutet har överskridit sina befogenheter, eller
4. beslutet strider mot lag eller annan författning.

Första stycket punkterna 3 och 4 gäller inte beslut enligt 8 kap. 5 § tredje stycket. Första stycket punkterna 3 och 4 gäller inte beslut enligt 8 kap. 4 § tredje och fjärde styckena samt 5 a och 5 b §§.

Något annat beslut får inte sättas i det överklagade beslutets ställe.

Denna lag träder i kraft den 1 december 2004 och tillämpas första gången avseende räkenskapsåret 2005. Äldre föreskrifter gäller för överklagande av beslut som har meddelats före den 1 december 2004.

2.2 Förslag till lag om ändring i lagen (1997:614) om kommunal redovisning

Prop. 2003/04:105

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (1997:614) om kommunal redovisning

dels att 4 kap. 4 § skall ha följande lydelse,

dels att det i lagen skall införas en ny paragraf, 4 kap. 5 §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

4 kap.

4 §

Om kostnaderna för ett visst räkenskapsår överstiger intäkterna, skall det i förvaltningsberättelsen för det året anges när och på vilket sätt man avser att göra den i 8 kap. 5 § kommunallagen (1991:900) föreskrivna regleringen av det negativa resultatet. Om fullmäktige har beslutat att en sådan reglering inte skall ske, skall upplysning lämnas om detta. Därvid skall skälen till beslutet anges.

Upplysning skall också lämnas om hur tidigare räkenskapsårs negativa resultat har reglerats.

Om kostnaderna för ett visst räkenskapsår överstiger intäkterna, skall det i förvaltningsberättelsen för det året anges när och på vilket sätt man avser att göra den i 8 kap. 5 a § kommunallagen (1991:900) föreskrivna regleringen av det negativa resultatet. Om fullmäktige har beslutat att en sådan reglering inte skall ske, skall upplysning lämnas om detta. Därvid skall skälen till beslutet anges.

Upplysning skall också lämnas om hur tidigare räkenskapsårs negativa resultat har reglerats.

5 §

Förvaltningsberättelsen skall innehålla en utvärdering av om målen för en god ekonomisk hushållning har uppnåtts.

Denna lag träder i kraft den 1 december 2004 och tillämpas första gången avseende räkenskapsåret 2005.

I april 2000 bemyndigade regeringen det statsråd som ansvarar för frågor om kommunal ekonomi att tillkalla en särskild utredare för att utreda vissa frågor rörande kommunernas och landstingens ekonomiska förvaltning. Enligt direktivet (dir. 2000:30) skulle utredaren bl.a. göra en översyn av bestämmelserna om god ekonomisk hushållning och dess tillämpning samt vid behov föreslå förändringar för att öka långsiktigheten i den ekonomiska och verksamhetsmässiga planeringen. I uppdraget ingick även att förtydliga och modifiera kravet att budgeten skall upprättas så att intäkterna överstiger kostnaderna, det s.k. balanskravet.

Utredningen, som antog namnet Ekonomiförvaltningsutredningen, överlämnade i november 2001 betänkandet *God ekonomisk hushållning i kommuner och landsting* (SOU 2001:76). Utredningens sammanfattning av betänkandet finns i *bilaga 1* och betänkandets lagförslag finns i *bilaga 2*.

Betänkandet har remissbehandlats. En förteckning över remissinstanserna finns i *bilaga 3*. Remissyttrandena och en sammanställning av remissyttrandena i ärendet finns tillgängliga i Finansdepartementet (dnr Fi2001/4079).

Propositionen bygger på en överenskommelse mellan regeringen, Vänsterpartiet och Miljöpartiet de Gröna.

4 Bakgrund

4.1 Kommunalekonomisk förvaltning

God ekonomisk hushållning

När den nya kommunallagen (1991:900) trädde i kraft den 1 januari 1992 slopades en rad äldre bestämmelser om ekonomisk förvaltning. Bestämmelserna om förmögenhetsskydd och en årligen balanserad budget togs bort och ersattes med en mer allmänt hållen bestämmelse om god ekonomisk hushållning.

Enligt 8 kap. 1 § kommunallagen skall kommuner och landsting ha en god ekonomisk hushållning i sin verksamhet och i sådan verksamhet som bedrivs genom andra juridiska personer. I propositionen *Ny kommunallag* (prop. 1990/91:117) gjorde regeringen bedömningen att det inte var meningsfullt och inte heller möjligt att i detalj ange vad som är att betrakta som god ekonomisk hushållning. Regeringen angav dock att en kommun eller ett landsting med i princip obegränsad livslängd inte bör förbruka sin förmögenhet för täckande av löpande behov. Det angavs vidare att det normalt inte kan anses vara en god ekonomisk hushållning att finansiera löpande driftkostnader med lån och att en god ekonomisk hushållning bör vara att de löpande intäkterna täcker de löpande kostnaderna. I de flesta fall är det förenligt med god ekonomisk hushållning att medel från försäljning av anläggningstillgångar används

för att återbetala lån eller återinvestera i nya anläggningstillgångar. I vissa fall bör dock medel från försäljning av anläggningstillgångar kunna användas för löpande behov utan att det behöver strida mot vad som är att anse som en god ekonomisk hushållning. Detta kan vara fallet då ett vikande befolkningsunderlag eller en förändrad verksamhetsinriktning gör behovet av anläggningstillgången mindre. Vidare framhölls det att i begreppet god ekonomisk hushållning även ingår att verksamheten skall utövas på ett ändamålsenligt och från ekonomisk synpunkt tillfredsställande sätt.

Innebörden av begreppet balanskrav

Den försämrade samhällsekonomiska utvecklingen under början av 1990-talet var i olika avseenden mycket kännbar för kommuner och landsting samt ställde krav på besparingar och omstruktureringar. Vissa kommuner och landsting hade svårigheter att anpassa sina verksamheter till de ekonomiska förutsättningarna. Detta ledde bl.a. till att kravet på en ekonomi i balans aktualiserades.

Efter förslag i propositionen Den kommunala redovisningen (prop. 1996/97:52) infördes i kommunallagen ett krav på en balanserad budget som skulle tillämpas senast räkenskapsåret 2000 med syfte att förstärka reglerna i kommunallagen om god ekonomisk hushållning. Med balanserad budget avses enligt 8 kap. 4 § tredje stycket kommunallagen att budgeten skall upprättas så att intäkterna överstiger kostnaderna. Samtidigt infördes bestämmelser i 8 kap. 5 § kommunallagen som reglerar den situationen att kostnaderna överstigit intäkterna under ett visst räkenskapsår. Om det inte föreligger synnerliga skäl skall det negativa resultatet regleras under de närmaste två följande åren. Med synnerliga skäl avses enligt förarbetena 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. Som exempel på synnerliga skäl anges i förarbetena när en kommun eller ett landsting på ett medvetet och tydligt sätt har gjort avsättningar och byggt upp ett avsevärt eget kapital för att kunna möta framtida intäktsminskningar eller kostnadsökningar. Ett annat exempel är att en avyttring skett och en förlust därvid uppstått. Det kan då enligt förarbetena finnas skäl att inte reglera förlusten under förutsättning att avyttringen samtidigt innebär att kommunen eller landstinget därigenom har skapat förutsättningar för minskade framtida kostnader.

Relationen mellan begreppen god ekonomisk hushållning och balanskravet

I propositionen Den kommunala redovisningen (prop. 1996/97:52) behandlades bestämmelsen om god ekonomisk hushållning endast översiktligt. Några ändringar i lagen föreslogs inte. Det framhölls emellertid att balanskravet, dvs. att intäkterna skall överstiga kostnaderna, inte är detsamma som god ekonomisk hushållning. Enligt vad som uttalades i propositionen betraktas balanskravet som en miniminivå.

Regeringen anförde bl.a. att det i de flesta fall inte räckte med att intäkterna i stort sett endast täcker kostnaderna. För att kravet på god ekonomisk hushållning skall anses vara uppfyllt bör resultatet i normalfallet ligga på en nivå som Realt sett åtminstone konsoliderar ekonomin.

5 God ekonomisk hushållning

5.1 Mål och riktlinjer för god ekonomisk hushållning

Regeringens förslag: Kommuner och landsting skall i planen för verksamheten ange mål och riktlinjer som är av betydelse för en god ekonomisk hushållning. I planen för ekonomin skall anges de finansiella mål som är av betydelse för en god ekonomisk hushållning.

En utvärdering av om målen uppnåtts skall lämnas i årsredovisningen.

Utredningens förslag: Överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: Majoriteten av remissinstanserna är positiva till förslaget och ingen av instanserna ställer sig negativ till förslagen.

Skälen för regeringens förslag: Den ekonomiska utvecklingen i kommunsektorn tyder på att införandet av balanskravet har haft en positiv ekonomisk effekt i kommuner och landsting. Mellan 1996 och 2001 ökade antalet kommuner med positiva ekonomiska resultat från ca 80 till nästan 200. Under samma period ökade antalet landsting med positiva ekonomiska resultat från 2 till 10.

Åren 2002 och 2003 har andelen kommuner och landsting med positiva resultat dock minskat. Enligt preliminära uppgifter för 2003 beräknas 175 kommuner och 7 landsting ha positiva ekonomiska resultat. Många kommuner och landsting har således fortfarande svårigheter att uppnå en ekonomi i balans.

Det är nödvändigt att kommuner och landsting är väl förberedda för att kunna möta kraven på den kommunala verksamheten genom att se till att både verksamhet och ekonomi genomsyras av en god ekonomisk hushållning i ett både kort- och långsiktigt perspektiv. En god ekonomisk hushållning med en ekonomi i balans är en viktig förutsättning för att kommuner och landsting skall kunna utföra sina verksamheter på ett effektivt sätt. Balanskravet anger en miniminivå för resultatet.

Sedan balanskravet trädde i kraft 2000 har kommunernas och landstingens intresse riktats mot balanskravet i stället för mot det övergripande och mer långsiktiga kravet på en god ekonomisk hushållning. Även om balanskravet i sig är en nog så stor utmaning för vissa kommuner och landsting är det av flera skäl angeläget att framhålla det mer långsiktiga målet om en god ekonomisk hushållning.

Under de kommande åren blir antalet äldre personer fler. Detta kommer att leda till ökande behov av insatser inom främst vård och omsorg, vilket leder till krav på ökade resurser i kommuner och landsting. Till detta skall läggas att de kommunala pensionsutbetalningarna kommer att öka. Därför är det nödvändigt att kommuner och landsting är väl förberedda för att kunna möta de växande behoven av kommunal verksamhet. Detta kan ske genom att både verksamhet och

ekonomi genomsyras av en god ekonomisk hushållning i ett både kort- och långsiktigt perspektiv. En ekonomi i balans samt en väl fungerande uppföljning och utvärdering av ekonomi och verksamhet är nödvändiga förutsättningar för att kommuner och landsting skall kunna leva upp till kravet på en god ekonomisk hushållning.

Regeringen föreslår mot denna bakgrund regler om att kommuner och landsting i sitt planerande skall använda sig av mål och riktlinjer. Vidare föreslås att en utvärdering av målen skall ske i årsredovisningen. Syftet med dessa regler är att stödja kommuner och landsting i strävandena mot en god ekonomisk hushållning.

Planering skall ske med mål och riktlinjer

I dag finns bestämmelser i 8 kap. 5 § kommunallagen om att budgeten i kommuner och landsting skall innehålla en plan för verksamheten och ekonomin under budgetåret. Av planen skall skattesatsen och anslagen framgå. Vidare skall det framgå hur verksamheten skall finansieras och hur den ekonomiska ställningen beräknas vara vid budgetårets slut. Av stadgandet framgår också att budgeten skall innehålla en plan för ekonomin för en period av tre år.

Regeringen finner av skäl som utvecklats ovan det vara angeläget att nu införa bestämmelser om att det i dessa planer även skall tas in mål och riktlinjer för verksamheten. För ekonomin skall de finansiella målen anges i planen. Förslaget syftar som nämnts till att stödja kommuner och landsting i deras strävanden att uppnå och säkerställa en god ekonomisk hushållning. Det är inte meningsfullt att närmare reglera omfattningen och innehållet i sådana mål och riktlinjer, inte heller vilka områden av den kommunala verksamheten som skall omfattas. Detta måste den enskilda kommunen respektive det enskilda landstinget göra med utgångspunkt från sina egna förhållanden med beaktande av riksdagen beslutade nationella mål. Som många remissinstanser påpekat, är det förhållandet att kommuner och landsting själva har att ange mål och riktlinjer som är av betydelse för en god ekonomisk hushållning, ägnat åt att stärka det kommunala självstyret. Det är dock viktigt att mål och riktlinjer uttrycker realism och handlingsberedskap samt kontinuerligt utvärderas och omprövas. Som Svenska Kommunförbundet och Landstingsförbundet påpekat i sitt remissvar kommer dessa mål och riktlinjer att bli det viktigaste styrdokumentet för den kommunala ekonomin och verksamheten.

Förslaget föranleder en ändring av 8 kap. 5 § kommunallagen.

I planen skall verksamhetsperspektivet ingå

Verksamhetsperspektivet tar sikte på kommunens eller landstingets förmåga att bedriva sin verksamhet på ett kostnadseffektivt och ändamålsenligt sätt. För att skapa förutsättningar för att få en god ekonomisk hushållning måste det finnas ett klart samband mellan resursåtgång, prestationer, resultat och effekter. Detta säkerställer en kostnadseffektiv och ändamålsenlig verksamhet. För att åstadkomma detta krävs bl.a. en utvecklad planering med framförhållning och handlingsberedskap,

tydliga och mätbara mål samt en rättvisande och tillförlitlig redovisning som ger information om avvikelser gentemot uppställda mål. Vidare behövs resultatanalyser och kontroller som utvisar hur verksamhetens prestationer och kvalitet motsvarar uppställda mål samt en effektiv organisation som säkerställer måluppfyllelsen.

Kommuner och landsting måste för att kunna styra verksamheterna säkerställa processer av betydelse för förutsättningarna att bedriva dessa kostnadseffektivt och ändamålsenligt. Exempel på områden är verksamhetsplaner, kvalitetspolicy, investeringsplaner, lokalförsörjningsplaner, upphandlings- och konkurrenspolicy och kompetensförsörjningsplanering. I detta sammanhang är jämförelser med andra kommuner eller landsting en viktig beståndsdel. I juni 2002 tillsatte därför regeringen Rådet för kommunala analyser och jämförelser (dir. 2002:91). Rådet skall enligt direktiven bl.a. ansvara för att ett system tillskapas för att hantera informationen i en kommunal databas, kvalitetssäkra de nyckeltal som finns i databasen, främja nyckeltalsbaserade analyser samt lämna förslag om organisatorisk anknytning för databasen efter uppbyggnadskedet.

Det finansiella perspektivet skall också framgå av planen

Som allmän utgångspunkt gäller att varje generation måste själv bära kostnaderna för den service som den konsumerar. Detta innebär att ingen generation skall behöva betala för det som en tidigare generation förbrukat. I Ekonomiförvaltningsutredningens betänkande anges att överskottet (resultatet) därför måste vara tillräckligt stort för att motsvarande servicenivå skall kunna garanteras även för nästkommande generation utan att den skall behöva uttaxeras en högre skatt. Mot denna bakgrund är det finansiella perspektivet viktigt.

Det finansiella perspektivet tar sikte på kommunens eller landstingets finansiella ställning och dess utveckling och anger därmed de finansiella förutsättningarna eller ramarna för den verksamhet som kommunerna och landstingen bedriver.

Instrumentet för kontroll av om en god ekonomisk hushållning i detta perspektiv uppnås är den finansiella redovisningen, dvs. externredovisningen. Denna bygger på bokföringsmässiga grunder och är reglerad i lagen (1997:614) om kommunal redovisning. Syftet med redovisningen är att den skall ge en rättvisande bild av kommunens eller landstingets ekonomi. Redovisningen utgör därvid ett viktigt underlag för beslut. Redovisningen används också som underlag för den finansiella analysen, vilken utgör ett väsentligt instrument för att kunna bedöma den finansiella situationen och utvecklingen och därmed bedöma om det är en god ekonomisk hushållning.

Kommunerna och landstingen skall ange en tydlig ambitionsnivå för den egna finansiella utvecklingen och ställningen i form av mål. Målformuleringarna måste utgå från vad som i normalfallet är att betrakta som god ekonomisk hushållning. Varje enskild kommun och enskilt landsting får därefter anpassa målen till sina egna förhållanden och omständigheter.

Exempel på vad som kan ingå i den finansiella målsättningen är resultatkrav med anledning av framtida kapacitetsbehov, dvs. förmågan

att även i framtiden producera service på nuvarande nivå. För att kravet på en god ekonomisk hushållning skall uppnås bör resultatet ligga på en nivå som reellt sett konsoliderar ekonomin.

En annan viktig del i den finansiella målsättningen är skuldsättningen på kort och lång sikt. Kommunen eller landstinget kan sätta upp mål för soliditeten, dvs. hur mycket av tillgångarna som skall vara finansierade med egna medel. Vidare bör kommunen eller landstinget i en finansieringsstrategi precisera hur olika delar (t.ex. investeringar och pensioner) skall finansieras.

Även mål för flöden som in- och utbetalningsströmmar kan vara aktuella. Ett mål kan vara nivån på betalningsberedskapen.

I den finansiella målsättningen bör risk och andra osäkerhetsfaktorer vägas in. Många kommuner och landsting har t.ex. gått i borgen för sina företag. Risker för att de kan behöva gå in och täcka förluster i företagen bör därför kalkyleras och ingå i den finansiella målsättningen.

Ovanstående är exempel och andra mål kan vara aktuella.

En utvärdering av om målen uppnåtts skall lämnas i årsredovisningen

För att målen för en god ekonomisk hushållning skall få den betydelse i beslutsprocessen som regeringen föreslår och bli ett levande och viktigt instrument i kommunens eller landstingets styrning krävs att de stäms av, följs upp och utvärderas kontinuerligt. Detta gör många kommuner och landsting redan i dag i olika avseenden. Det är dock viktigt att det sker också i årsredovisningen. Regeringen föreslår därför att i samband med att årsredovisningen upprättas skall en utvärdering göras av om målen uppnåtts. Denna utvärdering skall redovisas i årsredovisningens förvaltningsberättelse.

Förslaget föranleder en ny bestämmelse, 4 kap. 5 §, i lagen om kommunal redovisning.

5.2 Behandling av delårsrapport

Regeringens förslag: Delårsrapporten skall behandlas av fullmäktige.

Utredningens förslag: Överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: En majoritet av remissinstanserna är positiva till förslaget. Ett fåtal kommuner är kritiska till förslaget, bl.a. *Stockholms kommun*, som anser att det måste vara den enskilda kommunen som skall bestämma hur man skall organisera sin verksamhet och att någon lagstiftning därmed inte bör införas.

Bakgrund: Kommunallagen innehåller bestämmelser om årsredovisningens hantering i fullmäktige. Dessa innebär bl.a. att den skall godkännas av fullmäktige. Bestämmelser finns även när det gäller revisionsberättelsen, med innebörd att revisorerna varje år skall lämna en revisionsberättelse till fullmäktige med redogörelse för resultatet av den revision som avser nämndernas verksamhet under budgetåret. Det är nämnderna själva som enligt 6 kap. 7 § kommunallagen ansvarar för att verksamheten bedrivs i enlighet med de mål och riktlinjer som full-

mäktige bestämt och i enlighet med de föreskrifter som gäller för verksamheten.

Därutöver finns ingen reglering i kommunallagen om hur en kommun eller ett landsting skall följa upp sin verksamhet. Detta gäller bl.a. den delårsrapport som kommuner och landsting enligt lagen (1997:614) om kommunal redovisning skall upprätta minst en gång per år. I förarbetena till lagen om kommunal redovisning har det överlämnats till praxis att inom ramen för god redovisningssed ange den närmare utformningen av delårsrapporterna. I praxis har detta tolkats som att delårsrapporten i likhet med årsredovisningen bör innehålla någon form av förvaltningsberättelse samt resultat- och balansräkning. Vidare innehåller enligt praxis delårsbokslutet också ofta en prognos av helårsutfallet som ger information om avvikelser. Denna ger kommunen eller landstinget möjlighet att vidta åtgärder för att anpassa ekonomi och verksamhet till den budgeterade inriktningen och till en ekonomi i balans.

Skälen för regeringens förslag: Uppföljning av ekonomi och verksamhet är viktiga medel i strävan att uppnå en god ekonomisk hushållning.

I många kommuner och landsting behandlas delårsrapporten av fullmäktige. Delårsrapporten är ett viktigt uppföljningsdokument som är väsentlig för ekonomistyrningen. Genom att fullmäktige behandlar delårsrapporten förbättras fullmäktiges möjligheter till bedömning av det ekonomiska läget och förmågan att upprätthålla en god ekonomisk hushållning under löpande verksamhetsår. Med en behandling av fullmäktige markeras också delårsrapportens politiska betydelse för den ekonomiska förvaltningen. Regeringen anser därför att delårsrapporten skall behandlas av fullmäktige. Delårsrapporten blir på detta sätt ett viktigare inslag i kommunernas och landstingens uppföljningssystem.

Det är vidare viktigt att informationen i delårsrapporten tas till vara och att den leder till åtgärder om utvecklingen inte följer det som planerats. Av rapporten bör det också framgå om prognosen pekar på att ekonomisk balans kommer att uppnås enligt gällande förutsättningar. En sådan avstämning bör göras av alla kommuner och landsting, oavsett hur det ekonomiska resultatet är. Det bör åtminstone översiktligt framgå av delårsrapporten vilka åtgärder som krävs för att balansera intäkter och kostnader. En detaljerad redogörelse kan emellertid lämnas i samband med att årsbudgeten för nästkommande år bereds och beslutas.

Regeringens förslag föranleder en ny bestämmelse, 8 kap. 20 a §, i kommunallagen.

5.3 Revisorerna skall bedöma måluppfyllelsen

Regeringens förslag: Revisorerna skall bedöma om resultatet i delårsrapporten och årsbokslutet är förenligt med målen för den ekonomiska förvaltningen. Revisorernas skriftliga bedömning skall biläggas delårsrapporten och årsbokslutet.

Utredningens förslag: Överensstämmer med regeringens förslag.

Remissinstanserna: En majoritet av remissinstanserna är negativa till förslaget. Ett flertal av dem som avstyrker förslaget, däribland *Svenska Kommunförbundet* och *Landstingsförbundet*, anser att revisorerna redan

med dagens regelverk kan granska delårsbokslutet och att det därför inte behöver regleras särskilt.

Skälen för regeringens förslag: Revisorernas ansvarsområde omfattar både förvaltningsrevision och redovisningsrevision. Redovisningsrevisionen syftar främst till att avgöra om räkenskaperna är rättvisande samt om nämnderna har en tillräcklig kontroll. Förvaltningsrevisionen syftar främst till att bedöma om verksamheten är ändamålsenlig och om fullmäktiges beslut efterlevs. I dag bedömer revisorerna oftast inte resultat i delårsrapporten. Ett viktigt skäl för att lagreglera upprättandet av delårsrapport var att balanskravet medförde stora krav på den ekonomiska uppföljningen. I arbetet för en god ekonomisk hushållning är det viktigt att tillvarata de kunskaper och erfarenheter som finns hos de kommunala revisorerna. Mot denna bakgrund anser regeringen att de uttryckligen bör få i uppgift att också bedöma om resultatet enligt delårsrapporten och årsbokslutet stämmer överens med kommunens eller landstingets mål för den ekonomiska förvaltningen. Vissa remissinstanser har menat att revisorerna kan granska detta enligt de regler som finns i dag. Avsikten med att i lag införa en sådan skyldighet är att revisionens ställning därigenom kommer att stärkas samt att revision av mål för den ekonomiska förvaltningen sker i landets alla kommuner och landsting. Revisorerna bör även lämna ett skriftligt utlåtande med sin bedömning. Denna bör biläggas delårsrapporten eller årsbokslutet inför behandlingen i fullmäktige.

Regeringen föreslår därför att en ny bestämmelse med denna innebörd, 9 kap. 9 a §, införs i kommunallagen.

5.4 Stabila planeringsförutsättningar

Regeringens bedömning: Kommuner och landsting bör så långt som möjligt ges stabila planeringsförutsättningar och en rimlig planeringshorisont.

Skälen för regeringens bedömning: Genom att kommuner och landsting så långt som möjligt ges stabila planeringsförutsättningar och en rimlig planeringshorisont underlättas nödvändiga strukturella förändringar samtidigt som förhastade kortsiktiga lösningar kan undvikas. Regeringen avser att redovisa vilken utveckling av den kommunala ekonomin som bedöms förenlig med samhällsekonomisk balans. Riktlinjerna skall redovisas översiktligt och revideras med hänsyn till större förändringar i det samhällsekonomiska läget.

Som regeringen tidigare framhållit bör statsbidrag ges i form av generella bidrag (bl.a. prop. 2002/03:100, avsnitt 8.3.3). Att rikta statsbidrag till vissa verksamheter kan medföra en ineffektiv resursanvändning i enskilda kommuner och landsting. Det finns även risk för att det kan uppstå en konflikt mellan t.ex. kvantitativa mål för en viss verksamhet och balanskravet. I vissa fall kan det dock vara motiverat att använda specialdestinerade bidrag under en begränsad tid.

Sedan 1996 erhåller kommunerna och landstingen ett generellt statsbidrag, som i huvudsak fördelas med ett enhetligt belopp per invånare.

Det generella statsbidraget är därmed ett viktigt instrument för att styra kommunsektorns samhällsekonomiska utrymme.

Kommunallagens krav på god ekonomisk hushållning är överordnat balanskravet. God ekonomisk hushållning innebär att resultatet, sett över en längre period, bör vara positivt. Balanskravets nuvarande utformning innebär att kommuner och landsting skall ha en ekonomi som är i balans varje enskilt år, vilket skall ses som en lägsta godtagbar resultatnivå. Många kommuner och landsting har dock för närvarande, trots ett antal år med en god utveckling av de kommunala inkomsterna, svårigheter att klara balanskravet. Om de kommunala intäkterna utvecklas sämre än normalt till följd av en försvagning av den allmänna konjunkturen kan balanskravet medföra att kommuner och landsting tvingas till besparingar i en lågkonjunktur. Det finns således en risk att balanskravet bidrar till att kommunernas och landstingens ekonomiska utveckling förstärker snarare än mildrar konjunktursvängningarna, vilket inte är önskvärt vare sig ur samhällsekonomins eller den kommunala verksamhetens perspektiv. Detta problem har bl.a. lyfts fram i betänkandet Stabiliseringspolitik i valutaunionen (SOU 2002:16).

I denna proposition föreslås en förlängning av den period inom vilken det egna kapitalet skall återställas efter ett konstaterat underskott samt möjligheten att, under vissa förutsättningar, budgetera underskott. Förändringar behövs dessutom för att undvika att utvecklingen av kommunernas och landstingens ekonomi bidrar till att förstärka konjunktursvängningarna, snarare än att jämna ut dem. I ovan nämnda betänkande redovisas några tänkbara alternativ. Regeringen har för avsikt att i samråd med Svenska Kommunförbundet och Landstingsförbundet överväga vilka ytterligare åtgärder som på bästa sätt kan bidra till en jämnare utveckling av kommunernas och landstingens intäkter och därmed också skapa mer stabila planeringsförutsättningar för kommuner och landsting. Regeringen har den 13 maj 2004 beslutat propositionen Ändringar i det kommunala utjämnningssystemet (prop. 2003/04:155). I denna föreslås att regleringsbidrag och regleringsavgifter införs som nya instrument i den ekonomiska regleringen mellan staten och kommunsektorn. En av flera möjligheter är att använda dessa i såväl låg- som högkonjunktur för att utjämna kommunernas och landstingens intäkter.

Regeringens förslag: Undantag från kravet att upprätta en budget där intäkterna överstiger kostnaderna, får göras om det finns synnerliga skäl.

Den frist om två år, som i dag gäller för att reglera ett negativt resultat och återställa det redovisade egna kapitalet enligt balansräkningen, förlängs med ett år. Fullmäktige skall anta en åtgärdsplan för hur återställandet skall ske. Beslut om sådan reglering skall senast fattas i budgeten för det tredje året efter det år då det negativa resultatet uppkom.

Fullmäktige får besluta att inte reglera ett negativt resultat om det finns synnerliga skäl. Exempel på sådana skäl är om det negativa resultatet har uppkommit till följd av ett beslut med stöd av 8 kap. 4 § fjärde stycket eller om orealiserade förluster i värdepapper uppstått.

Utredningens förslag: Överensstämmer endast delvis med regeringens. Utredningen föreslog ett fyraårigt balanskrav av följande innehåll: Den rullande ekonomiska planens tidsmässiga omfattning ökas från tre till fyra år. En fast fyraårsplan, som sammanfaller med en mandatperiod, införs. Den fasta planen skall upprättas så att intäkterna överstiger kostnaderna under mandatperioden. I den fasta planen skall det vara möjligt att underbalansera budgeten för ett enskilt år under mandatperioden. Av planen skall framgå när och hur ett negativt resultat skall regleras under den innevarande mandatperioden. Ett negativt resultat skall regleras senast det sista året under mandatperioden. Om ett negativt resultat undantagsvis kvarstår i slutet av mandatperioden, skall det regleras det första året i den följande fyraårsplanen. Utredningen föreslog också att synnerliga skäl skulle kunna åberopas för att inte fastställa en budget i balans och att begreppet skulle utökas till att omfatta större omstruktureringsåtgärder och orealiserade förluster i värdepapper.

Remissinstanserna: Knappt hälften av remissinstanserna är negativa till utredningens förslag. *Svenska Kommunförbundet* och *Landstingsförbundet* avstyrker förslaget, bl.a. därför att det är svårt att planera fjärde året och att det finns för många osäkerhetsfaktorer. De förespråkar i stället en modell där det nuvarande balanskravet finns kvar och att kommuner och landsting får ytterligare ett år på sig för att återställa ett negativt resultat. Förbunden efterlyser en möjlighet för kommuner och landsting som har en stark ekonomisk ställning att underbalansera budgeten och möjlighet att underlåta att reglera ett negativt resultat. *Sävsjö kommun* efterlyser besked kring begreppet synnerliga skäl och ianspråktagande av det egna kapitalet för kommuner med god ekonomi. *Karlskrona*, *Arboga* och *Ulricehamns kommuner* anser inte att orealiserade förluster skall utgöra ett synnerligt skäl för att inte återställa ett negativt resultat eftersom det bl.a. missgynnar kommuner med dålig ekonomi. *Stockholms kommun* anser att reavinster under vissa förutsättningar kan vara skäl att inte reglera ett negativt resultat. *Storumans kommun* vill att aktieägartillskott skall inkluderas i skäl för att inte reglera ett negativt resultat. *Västra Götalands läns landsting* anser att avsteg från finansieringsprincipen skall kunna vara skäl att inte reglera ett negativt resultat. *Borlänge kommun* anser att det är

Skälen för regeringens förslag

Behov av att förändra balanskravet

I 8 kap. 4 § kommunallagen föreskrivs att budgeten skall upprättas så att intäkterna överstiger kostnaderna. Det ges således i lagen ingen möjlighet att under några omständigheter fastställa en budget som inte är i balans.

Om utfallet visar att resultatet enligt resultaträkningen avseende ett visst räkenskapsår är negativt, skall det negativa resultatet regleras och det egna kapitalet återställas under de närmaste två åren. En sådan reglering kan enligt 8 kap. 5 § kommunallagen underlåtas om det föreligger synnerliga skäl.

Det kan konstateras att balanskravet bara har funnits i några år. Vissa frågor om dess tolkning och ändamålsenlighet har dock aktualiserats sedan det infördes. Det finns därför mot bakgrund av de erfarenheter som hittills vunnits och de synpunkter som framförts av remissinstanserna anledning att föreslå en mer ändamålsenlig reglering av balanskravet utan att för den skull frångå intentionerna bakom kravet. Regeringen har övervägt att införa det fyraåriga balanskrav som utredningen föreslog men anser att det nuvarande balanskravet är väl avvägt och att det är motiverat att i huvudsak behålla detta med vissa modifieringar.

Fastställande av budget

I dag är balanskravet i budgeten ovillkorligt medan kravet på balans i det redovisade resultatet inte behöver uppfyllas om det föreligger synnerliga skäl. Ett skäl för en uppmjukning av bestämmelserna i denna del är att det bör finnas en viss överensstämmelse mellan bestämmelserna om budgetbalans och bestämmelserna om reglering av ett negativt resultat. Möjligheten att redan i samband med beslut om budgeten kunna fastställa en budget som inte är i balans bör dessutom, enligt regeringens mening, kunna dels minska benägenheten att fastställa orealistiska budgetar, vilkas konsekvenser förr eller senare måste lösas in, dels stimulera kommuner och landsting till ett mer långsiktigt ekonomiskt tänkande och agerande. Mot denna bakgrund bör det därför införas en möjlighet för kommuner och landsting att upprätta en budget så att kostnaderna överstiger intäkterna om det finns synnerliga skäl.

Som vissa remissinstanser påpekat är det inte ett självändamål för en kommun eller ett landsting att förvalta en stor förmögenhet utan någon möjlighet att vid något tillfälle kunna ta denna i anspråk. Om en kommun eller ett landsting efter en grundlig finansiell analys kommer fram till att de har ett eget kapital med realiserbara tillgångar av en omfattning som klart överstiger rimliga krav på finansiell handlingsberedskap är det regeringens uppfattning att kommunen eller landstinget skall ges möjlighet att kunna minska kapitalet på ett planerat sätt. Ett synnerligt skäl kan därför vara att en kommun eller ett landsting med en stark

finansiell ställning ges möjlighet att med beaktande av god ekonomisk hushållning minska sin förmögenhet, dvs. upprätta en budget som inte är i balans. 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 bl.a. 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 större omstruktureringsåtgärder med åtföljande kostnader som en kommun eller ett landsting vidtar i syfte att uppnå en god ekonomisk hushållning bör enligt regeringens mening kunna utgöra skäl för att inte fastställa en budget i balans. Det är dock viktigt att dessa åtgärder kan planeras in och beräknas redan vid fastställande av budgeten. Det kan t.ex. gälla en kommun eller ett landsting med befolkningsminskning som behöver omstrukturera hela eller stora delar av sin verksamhet till förändrade behov för att få minskade framtida kostnader. Exempelvis kan det avse kraftigt förändrade behov av utbildningsverksamhet inom en kommun. Hela organisationen för verksamheten kanske kan behöva ses över och det kan bli aktuellt att minska antalet skolor, minska personal och genomföra andra åtgärder.

Det är viktigt att omstruktureringen är väl definierad och beskriven både avseende tid och innehåll. Erfarenheter från Utredningen om uppföljningen av Kommundelegationens ärenden visar att omstruktureringar inte får dra ut för länge på tiden för att vara verkningsfulla. Uppföljningen har visat att en period om tre år är att rekommendera.

Regeringen vill dock betona att normala verksamhetsförändringar som kontinuerligt genomförs i syfte att effektivisera verksamheten skall hanteras inom ramen för balanskravet. Regeringen förutsätter att kommuner och landsting använder möjligheten att underbalansera budgeten endast under enstaka år och med stor restriktivitet.

Förslaget föranleder en ändring av 8 kap. 4 § kommunallagen.

Förlängd tid för att reglera ett negativt resultat och återställa det egna kapitalet

Enligt 8 kap. 5 § tredje stycket kommunallagen skall kommuner och landsting reglera ett negativt resultat och återställa det egna kapitalet enligt balansräkningen under de närmast följande två åren. Av olika skäl kan denna tidsfrist dock vara alltför knapp. I regel är årsredovisningen, där årets resultat ingår, färdigställd först under april månad året efter räkenskapsåret. Budgeten för det innevarande året är då redan antagen. Många kommuner och landsting har vid denna tidpunkt även kommit långt i arbetet med att ta fram budgeten för påföljande år. Vissa kommuner och landsting anser att det med dagens regler kan vara svårt att i tid få fram förslag som kan leda till att ett negativt resultat regleras i tid. Det kan vara speciellt svårt, eller i vissa fall omöjligt, om det

negativa resultatet blivit väsentligt större än vad som tidigare beräknats. Risken finns också att det nuvarande kravet på återställande av det egna kapitalet under relativt sett kort tid kan leda till att mindre genomtänkta beslut fattas.

Regeringen föreslår mot denna bakgrund att tiden för att återställa det egna kapitalet förlängs med ett år. Tiden för att återställa det egna kapitalet blir därmed tre år. Även om tidsfristen utsträcks är det enligt regeringens mening självfallet viktigt att kommuner och landsting påbörjar arbetet med att reglera ett negativt resultat redan när obalansen konstaterats.

När kommuner och landsting nu får ytterligare ett år till på sig att reglera ett negativt resultat och att återställa det egna kapitalet är det också viktigt att strama upp formerna för arbetet. I rapporten Efter Kommundelegationen – hur gick det? (SOU 2003:68) från Utredningen om uppföljning av Kommundelegationens ärenden visas att ett bra verktyg och arbetssätt för att nå en ekonomi i balans är att arbeta med en åtgärdsplan. Den kommun eller det landsting som skall reglera ett negativt resultat och återställa det egna kapitalet skall därför ta fram en åtgärdsplan med konkreta åtgärder för hur ett återställande skall uppnås.

Det är viktigt att åtgärdsplanen anpassas efter den egna situationen och att det finns genomtänkta och genomförbara åtgärder för att täcka hela det belopp som skall regleras. För att underlätta avstämning och genomförande föreslås också att det skall framgå av planen när åtgärderna skall vara genomförda. En åtgärd i en åtgärdsplan kan vara samverkan inom teknisk verksamhet med en annan kommun som ger en framtida kostnadsminskning.

Åtgärdsplanen kan ses som ett principiellt viktigt beslut enligt 3 kap. 9 § kommunallagen som skall fattas av kommunfullmäktige. Beslutet bör fattas snarast efter det att ett negativt resultat konstaterats, dock bör åtgärdsplanen antas senast vid påföljande fullmäktigesammanträde efter att delårsrapporten behandlats i fullmäktige. Det är viktigt att åtgärdsplanen följs upp kontinuerligt under löpande år så att eventuella avvikelser snabbt blir tydliga och kan rättas till. Åtterrapporering bör ske till fullmäktige om åtgärdsplanen inte hålls.

Åtgärdsplanen syftar till att strama upp nu gällande regelverk och regeringen är beredd att återkomma med ytterligare åtgärder om detta förslag inte ger avsedd effekt.

Det är också viktigt att intresseorganisationer som Svenska Kommunförbundet och Landstingsförbundet aktivt medverkar till att stödja kommuner och landsting med stora underskott. Detta har förbunden själva understrukit i en skrivelse till regeringen (dnr Fi2003/1338).

Förslaget föranleder att en ny bestämmelse införs i kommunallagen, 8 kap. 5 a §.

Ett negativt resultat behöver i vissa fall inte regleras

I dag kan en kommun eller ett landsting enligt 8 kap. 5 § tredje stycket kommunallagen, om det föreligger synnerliga skäl, underlåta att reglera ett negativt redovisat resultat och underlåta att återställa det egna kapitalet.

För att åstadkomma en ännu mer ändamålsenlig reglering anser regeringen att ytterligare några omständigheter skall kunna utgöra sådana skäl för att inte återställa ett negativt resultat. Det förhållandet att en kommun eller ett landsting har en stark finansiell ställning eller har vidtagit omstruktureringsåtgärder i syfte att uppnå en god ekonomisk hushållning kan utgöra skäl för att inte reglera ett negativt resultat om det anförts vid budgetbeslutet. Regeringen anser också att det bör medges att en kommun eller landsting inte behöver reglera ett negativt resultat när det har uppstått orealiserade förluster på värdepapper som innehas med ett långsiktigt syfte. Det kan exempelvis handla om värdepapper som innehas för pensionsändamål. Det är enligt regeringens uppfattning inte rimligt att kortsiktiga nedgångar i marknadsvärdena på värdepapper som kommunen eller landstinget enligt sin placeringspolicy har ett långsiktigt syfte med skall påverka förutsättningarna att uppnå balanskravet. Effekten skulle i så fall kunna bli mer eller mindre ogenomtänkta verksamhetsneddragningar. Regeringen anser således att kortsiktiga nedgångar inte skall behöva medföra sådana åtgärder. 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 enligt regeringens mening inte skäl för att inte reglera ett negativt resultat.

Regeringen avser att följa utvecklingen av hur kommuner och landsting tillämpar bestämmelserna om synnerliga skäl och det nya kravet på åtgärdsplaner och kommer därför vid lämplig tidpunkt att initiera en uppföljning av de nya reglerna.

Förslaget föranleder att en ny bestämmelse, 8 kap. 5 b §, införs i kommunallagen.

6 Balanskravet prövas inom det politiska systemet

Regeringens förslag: Laglighetsprövning enligt 10 kap. kommunallagen skall inte kunna ske av en kommuns eller ett landstings budgetbeslut eller ett beslut att inte reglera ett negativt resultat.

En laglighetsprövning skall dock även fortsättningsvis vara möjlig av beslutets formella aspekter eller av frågan om det hänför sig till något som inte är en angelägenhet för kommuner eller landsting.

Utredningens förslag: Överensstämmer inte med regeringens. Utredningen föreslog att beslut att underbalansera budgeten och att inte reglera ett negativt resultat skulle kunna laglighetsprövas fullt ut enligt bestämmelserna i 10 kap. kommunallagen.

Remissinstanserna: Majoriteten av remissinstanserna är negativa till utredningens förslag. *Kammarrätten i Sundsvall* anför att de skäl som i tidigare förarbeten anförts mot laglighetsprövning av synnerliga skäl fortfarande har bärkraft. *Svenska Kommunförbundet* och *Landstingsförbundet* anför att det inte är lämpligt att laglighetspröva synnerliga skäl eftersom det i lagtext och dess förarbeten är svårt att klart definiera

begreppet. *Sölvesborgs kommun* avstyrker laglighetsprövningen med motiveringen att revisionens granskning utgör tillräcklig kontroll. *Dalarnas läns landsting* och *Malmö kommun* anför att det är fullmäktige som skall avgöra vad som är synnerliga skäl och att det därför inte skall laglighetsprövas.

Skälen för regeringens förslag

Laglighetsprövning

Enligt 10 kap. 8 § första stycket kommunallagen skall ett överklagat beslut upphävas om det inte har tillkommit i laga ordning, om det hänförs till något som inte är en angelägenhet för kommuner eller landsting, om det organ som fattat beslutet har överskridit sina befogenheter eller om beslutet strider mot lag eller annan författning. Ett beslut kan överklagas av alla kommunmedlemmar. En domstol får inte ändra ett överklagat beslut utan endast upphäva det.

Ett beslut att inte reglera ett negativt resultat om det föreligger synnerliga skäl får dock, enligt 10 kap. 8 § andra stycket kommunallagen, inte överklagas på den grunden att det organ som fattat beslutet har överskridit sina befogenheter eller att det strider mot lag eller annan författning. I propositionen *Den kommunala redovisningen* (prop. 1996/97:52) anfördes att bestämmelsen om synnerliga skäl inte var lämpad att ligga till grund för en domstolsprövning. Det är fråga om lokala politiska bedömningar av vad som är en lämplig hantering av den lokala ekonomin. Frågan om vad som är synnerliga skäl är inte primärt en fråga som bör avgöras av domstol inom ramen för ett laglighetsprövningsmål. Den bör, enligt vad regeringen uttalade, avgöras inom ramen för det politiska systemet. Härigenom blir det i första hand aktuellt att eventuellt utkräva ett politiskt ansvar för det fall att obalanser inte hanteras på ett sätt som lagen föreskriver. Regeringen hänvisade i nämnda proposition till att förarbetena till 8 kap. 1 § kommunallagen om god ekonomisk hushållning präglades av ett sådant synsätt (prop. 1990/91:117).

Bokslutsregleringen bör prövas inom ramen för det politiska systemet

Utredningen har föreslagit att nuvarande begränsningar att laglighetspröva beslut om att inte reglera ett negativt resultat skall slopas. Enligt regeringens bedömning är prövningen om det föreligger synnerliga skäl mycket politisk till sin karaktär. I likhet med vad majoriteten av remissinstanserna påpekat anser regeringen att det även fortsättningsvis bör vara en uppgift för det politiska systemet att pröva frågan om avsteg från principen om en ekonomi i balans vid bokslutsregleringen. Denna bedömning ändras inte av det förhållandet att ytterligare omständigheter bedöms utgöra grund för att inte reglera ett negativt resultat.

I praxis har det förekommit att ett beslut att upprätta en budget som inte varit i balans har överklagats. Enligt regeringen utgör även budgetbeslut exempel på beslut som bör prövas inom ramen för det politiska systemet. Detta är också i konsekvens med att beslut rörande bokslutsreglering av uppkomna underskott inte föreslås bli föremål för laglighetsprövning. Laglighetsprövning föreslås dock bli möjligt av beslutens formella aspekter i enlighet med vad som följer av 10 kap. 8 § första stycket 1 och 2 kommunallagen.

Det bör noteras att om styrelsen föreslår en budget som inte är i balans så är detta något som kan granskas av de kommunala revisorerna.

7 Kommunalekonomiskt råd

Regeringens bedömning: Ett kommunalekonomiskt råd bör inte inrättas nu.

Utredningens förslag: Utredningen föreslår att regeringen inrättar ett kommunalekonomiskt råd som bl.a. skall ha i uppdrag att följa och analysera utvecklingen på det kommunalekonomiska området.

Remissinstanserna: En majoritet av remissinstanserna är negativa till förslaget. Vissa remissinstanser anser att utredningens förslag är ett ingrepp i den kommunala självstyrelsen. De flesta anser att Svenska Kommunförbundet och Landstingsförbundet bör ha den roll rådet föreslås få och att Regeringskansliet kan svara för statens engagemang. Om större grupper har behov av stöd under en viss period kan tillfälliga delegationer inrättas för att hantera en sådan situation efter mönster av t.ex. Kommun- respektive Bostadsdelegationen.

Skälen för regeringens bedömning: Staten har genom bland andra Bostadsdelegationen och Kommundelegationen arbetat med att på olika sätt stödja kommuner och landsting som har haft en besvärlig ekonomisk situation. Dessa har beviljats medel från anslaget för särskilda insatser i vissa kommuner och landsting och har fått stöd i hur de skall komma till rätta med sin situation. En särskild utredare tillsattes med uppgift att fram till halvårsskiftet 2003 följa upp och stödja de kommuner och landsting som på grundval av Kommundelegationens arbete beviljats stöd. Utredaren lämnade sin slutrapport Efter Kommundelegationen – hur gick det? (SOU 2003:68) till regeringen den 30 juni 2003. Insatsen bedömdes i rapporten vara lyckosam och 36 av de 40 kommuner och landsting som hade överenskommelser med staten hade uppnått en ekonomi i balans. Av främst detta skäl och då remissinstanserna varit negativa anser regeringen inte att det nu finns behov av att inrätta ett kommunalekonomiskt råd.

Ekonomiska konsekvenser

De föreslagna ändringarna i kommunallagen är ägnade att på sikt stärka den kommunala ekonomin och därmed samhällsekonomin. Genom ytterligare krav på en god ekonomisk hushållning och genom modifieringar av balanskravet underlättas långsiktiga och genomtänkta beslut.

Påverkan på den lokala demokratin

Allmänhetens möjligheter till insyn i den kommunala ekonomin förbättras genom förslaget om revisorernas utökade uppgifter i fråga om granskning och bedömning av resultatet i delårsrapporten och årsbokslutet och den föreslagna obligatoriska behandlingen av delårsrapporten i fullmäktige.

9 Ikraftträdande

Ändringarna bör träda i kraft den 1 december 2004 och tillämpas första gången avseende räkenskapsåret 2005. Äldre föreskrifter bör gälla för överklagande av beslut som har meddelats före den 1 december 2004.

10.1 Förslaget till lag om ändring i kommunallagen
(1991:900)**8 kap.**

4 §

Förslaget behandlas i avsnitt 5.5.

Enligt huvudregeln i paragrafens tredje stycke skall budgeten upprättas så att intäkterna överstiger kostnaderna. Genom det nya *fjärde stycket* klargörs att undantag från principen om budget i balans får göras om det finns synnerliga skäl. Möjligheten att underbalansera budgeten skall användas med restriktivitet och normalt sett endast något enstaka år.

Ett exempel på vad som skulle kunna utgöra synnerliga skäl är att kommuner och landsting har en stark finansiell ställning. Om en kommun eller ett landsting efter en finansiell analys konstaterar att det finns ett eget kapital med realiserbara tillgångar av en omfattning som överstiger rimliga krav på finansiell handlingsberedskap, skall en minskning av kapitalet kunna ske på ett planerat sätt. I ett sådant läge bör det finnas möjligheter att anta finansiella mål som anger att det egna kapitalet tillåts minska.

För att en minskning av det egna kapitalet inte skall anses bryta mot kravet på god ekonomisk hushållning skall det finnas kapital som täcker kommunens hela pensionsåtagande, dvs. även den del av pensionskulden som avser tiden före 1998 och redovisas som en ansvarsförbindelse och således inte i balansräkningen. Därutöver skall det finnas en buffert med realiserbara tillgångar som kan användas för delfinansiering av framtida investeringar. När dessa delar är täckta måste de egna förutsättningarna definieras utifrån hur stor skuldsättningen är, vilken riskexponering som kan bli aktuell och penningflödet.

Ytterligare exempel på vad som skulle kunna utgöra synnerliga skäl för att avvika från kravet på att upprätta en budget i balans är större omstruktureringsåtgärder i syfte att uppnå en god ekonomisk hushållning. Med större omstruktureringsåtgärder avses att åtgärden för kommunen eller landstinget är förknippad med stora kostnader i relation till dess omsättning. Det kan t.ex. vara en kommun eller ett landsting med befolkningsminskning som behöver omstrukturera sin verksamhet för att få en mer anpassad verksamhet och framtida minskade kostnader genom omstruktureringen. Normala verksamhetsförändringar som kontinuerligt genomförs i syfte att effektivisera verksamheten skall däremot hanteras inom ramen för balanskravet.

5 §

Förslaget behandlas i avsnitt 5.1.

I paragrafen första stycke har nuvarande andra stycket infogats. Av det nya *andra stycket* framgår att kommuner och landsting skall ange mål och riktlinjer för verksamheten 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. Av det nya *tredje stycket* som delvis överensstämmer med nuvarande *fjärde stycket*

5 a §

Förslaget behandlas i avsnitt 5.5.

Paragrafen är ny. Bestämmelsen motsvarar delvis tidigare 8 kap. 5 § tredje stycket. Tiden för att reglera ett negativt resultat och återställa det redovisade egna kapitalet har dock ökat till 3 år. Fullmäktige skall anta en åtgärdsplan för hur återställandet skall ske. Åtgärdsplanen skall innehålla genomtänkta och genomförbara åtgärder för att täcka hela det belopp som skall regleras och det skall framgå när åtgärderna skall vara genomförda. Beslutet bör fattas snarast efter det att ett negativt resultat konstaterats, dock bör åtgärdsplanen antas senast vid påföljande fullmäktigesammanträde efter att delårsrapporten behandlats i fullmäktige. Åtgärdsplanen skall följas upp kontinuerligt och återrapportering skall ske till fullmäktige om åtgärdsplanen inte hålls. Beslut om reglering skall fattas i budgeten senast det tredje året efter det år då det negativa resultatet uppkom.

5 b §

Förslaget behandlas i avsnitt 5.5.

Den nya paragrafen motsvarar delvis tidigare 8 kap. 5 § tredje stycket. I paragrafen finns bestämmelser om när en kommun eller ett landsting kan underlåta att reglera ett negativt resultat och återställa det egna kapitalet. Skäl för att inte återställa ett resultat är enligt *punkten 1* om detta är ett sådant planerat underskott som beslutats med stöd av det föreslagna 8 kap. 4 § fjärde stycket. I denna del hänvisas till kommentaren till den bestämmelsen.

Enligt *punkt 2* är en annan omständighet som kan utgöra skäl att inte reglera ett negativt resultat när orealiserade förluster på värdepapper som innehas med ett långsiktigt syfte har uppstått. Det kan t.ex. handla om medel som avses att användas för pensionsändamål. Detta gäller under förutsättning att några förluster inte har realiserats.

Beslut om att inte reglera ett negativt resultat får enligt *punkt 3* även göras om det finns synnerliga skäl i övrigt. Regeringen har i prop. 1996/97:52 s. 94 beskrivit vissa omständigheter som skulle kunna utgöra synnerliga skäl.

Möjligheten att inte reglera ett negativt resultat skall användas med restriktivitet. Faktorer som t.ex. en negativ befolkningsutveckling, hög arbetslöshet, förändringar av skatteintäkter, statsbidrags- och utjämnings-systemet eller andra faktorer som det bör finnas beredskap för, utgör enligt regeringens mening inte skäl för att inte reglera ett negativt resultat.

20 a §

Förslaget behandlas i avsnitt 5.2.

I 9 kap. 1 § lagen (1997:614) om kommunal redovisning anges att kommuner och landsting minst en gång under räkenskapsåret skall upprätta en särskild redovisning (delårsrapport) för verksamheten från räkenskapsårets början. Minst en rapport skall omfatta en period av minst hälften och högst två tredjedelar av räkenskapsåret.

Genom den nya bestämmelsen tydliggörs att minst en delårsrapport skall behandlas av fullmäktige. Av bestämmelsen följer dock inget krav på att fullmäktige formellt skall godkänna rapporten.

9 kap.

9 a §

Förslaget behandlas i avsnitt 5.3.

Bestämmelsen är ny. Bestämmelsen avser den delårsrapport som enligt den föreslagna 8 kap. 20 a § skall behandlas av fullmäktige och årsbokslutet som skall godkännas av fullmäktige. Revisorerna skall bedöma om resultatet i delårsrapporten och årsbokslutet är förenligt med de mål för den ekonomiska förvaltningen som fullmäktige beslutat om i årsbudgeten och flerårsplanen (se kommentaren till 8 kap. 5 §). En skriftlig bedömning skall biläggas delårsrapporten och årsbokslutet.

10 kap.

8 §

Förslaget behandlas i avsnitt 6.

Ändringen i *andra stycket* innebär en begränsning i domstolsprövningen genom att dels budgetbeslut och beslut att åberopa synnerliga skäl för att inte balansera en budget enligt 8 kap. 4 § tredje och fjärde styckena, dels beslut om att inte reglera ett negativt resultat enligt 5 a–b §§, inte kan prövas av domstol såvitt avser besvärsgrunderna i första stycket 3 och 4. Däremot kan frågan om beslutet har tillkommit i laga ordning eller att beslutet inte hänför sig till något som är en angelägenhet för kommuner eller landsting prövas av domstol.

10.2 Förslaget till lag om ändring i lagen (1997:614) om kommunal redovisning

4 kap.

4 §

Ändringen, som endast utgör en följdändring, är föranledd av att bestämmelserna om reglering av ett negativt resultat flyttats från 8 kap. 5 § till 8 kap. 5 a § kommunallagen.

5 §

Förslaget behandlas i avsnitt 5.1.

Paragrafen är ny. Bestämmelsen innebär att en utvärdering av om målen för en god ekonomisk hushållning enligt 8 kap. 5 § kommunallagen har uppnåtts skall lämnas i årsredovisningens förvaltningsberättelse. Härigenom understryks kravet på kommuner och landsting att fortlöpande pröva hur målet om en god ekonomisk hushållning kan uppnås.

Sammanfattning av betänkandet God ekonomisk hushållning i kommuner och landsting (SOU 2001:76)

Prop. 2003/04:105
Bilaga 1

Kapitel 1 Allmän bakgrund

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

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

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

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

Ekonomiförvaltningsutredningens uppdrag sammanfattas i direktiven i följande punkter:

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

Kapitel 2 Kommunsektorns ekonomi 1991-2004

Utredningen har analyserat den ekonomiska utvecklingen i kommunsektorn under 1990-talet och den förväntade utvecklingen fram till 2004.

Den tidigare oavbrutna expansionen av kommunernas och landstingens ekonomi bröts under 1990-talet. Under perioden 1991-1998 minskade sektorns ekonomi svagt. Antalet sysselsatta inom sektorn minskade mer än produktionen, vilket förklaras av att en växande användning av entreprenader.

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

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

Kommunernas och landstingens ekonomiska utveckling skilde sig åt under 1990-talets senare hälft. Kommunerna hade under denna period en bättre utveckling än landstingen. År 2000 ägde en avsevärd förbättring rum, då kommunerna sammantaget hade ett positivt resultat som uppgick till 8,7 miljarder kronor. Landstingen uppvisade däremot ett sammantaget negativt resultat under hela perioden. En viss förbättring inträffade dock 2000, då sex landsting uppvisade positivt resultat, men totalt var landstingens årsresultat -3,8 miljarder kronor. Skillnaderna var dock påtagliga mellan olika landsting.

Kapitel 3 Förhållandena i Danmark, Finland och Norge

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

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

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

Kapitel 4 God ekonomisk hushållning

Utredarens uppgift i denna del har varit att se över kommunallagens regler om god ekonomisk hushållning och värdera de instrument som används i kommuner och landsting för att öka långsiktigheten i den ekonomiska planeringen varvid bl.a. demografisk utveckling, risk-exponering, skuldsättning samt behov av ny- och reinvesteringar skall beaktas. Även revisorernas roll skall övervägas. Förslag till tydligare krav på ekonomisk och verksamhetsmässig planering skall också lämnas, framför allt beträffande treårsplanen.

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

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

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

Bostadsdelegationen tillsattes 1998. Dess uppgift avser åtgärder beträffande kommuner med övermäktiga åtaganden för boendet. Staten har tillskjutit 2 miljarder kronor för detta ändamål. Genom avtal med staten har kommunerna åtagit sig rekonstrueringsåtgärder i storleksordningen 3 miljarder kronor.

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

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

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

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

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

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

Kapitel 5 Kravet på en balanserad budget

Kravet på att kommunerna och landstingen skall upprätta budgetar i balans återinfördes genom en ändring i kommunallagen 1997. Innebörden av bestämmelsen är att budgeten skall upprättas så att intäkterna överstiger kostnaderna. Om det redovisade resultatet blir negativt, dvs. om kostnaderna för ett visst räkenskapsår överstiger intäkterna, skall det negativa resultatet regleras senast under det andra året efter det att det negativa resultatet redovisades. Från bestämmelsen om återställande av ett negativt resultat kan undantag medges om det föreligger synnerliga skäl. Ett exempel på synnerliga skäl är om ett avsevärt eget kapital har byggts upp för att möta framtida behov. Ett annat exempel är om avyttring av anläggningstillgång har skett med därpå följande förlust.

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

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

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

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

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

Samtliga kommuner och landsting som besökts betalar ut maximal del av avtalspensionen för individuell förvaltning. Deras grunduppfattning var att det är bättre att ta den ekonomiska påfrestningen nu och att inte skjuta över den på kommande generationer.

Kapitel 6 Förvaltningen av pensionsmedel m.m.

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

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

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

Kapitel 7 Uppföljning av ekonomi och verksamhet

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

ambitioner som avspeglas i delårsrapporterna samt om det finns anledning att formalisera delårsrapporternas beredning ytterligare.

Enligt en enkätundersökning i slutet av 2000 upprättar en majoritet av kommunerna delårsrapporter 2–5 gånger per år eller oftare. I 90 % av kommunerna behandlas dessa av fullmäktige. I de fall rapporterna avviker från budget vidtas generellt åtgärder från styrelsens sida, bl.a. i form av press på de nämnder som står för överskridanden att vidta åtgärder. 3 landsting av 4 behandlar delårsrapporter 2 gånger per år eller oftare. Behandlingen sker i fullmäktige i två tredjedelar av landstingen.

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

Kapitel 8 Organisering och styrning av kommuner och landsting

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

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

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

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

Utredarens slutsats är att det är svårt att finna säkra belägg för vilka faktorer i eller utanför en kommun eller landsting som leder till framgång respektive ekonomiska problem. Svårigheterna beror bl.a. på bristande tillgång till forskningsresultat och att de data som finns har ett begränsat förklaringsvärde. Uppfattningarna varierar om förekomsten av yttre

strukturella skillnader mellan de olika kommuntyperna. Även när det gäller befolkningsutvecklingens betydelse för ekonomin skiljer sig uppfattningarna. Den politiska och administrativa ledningens betydelse för den ekonomiska utvecklingen har omvittnats från flera håll. Även förmågan till samarbete tillmäts betydelse. I den studie som utredningen initierat framhålls att det finns ett motsatsförhållande mellan tradition och förnyelse i problemkommunerna samtidigt som dessa kommuner är mer flexibla och nyskapande. Dessa förhållanden har betydelse för om och vilka åtgärder som vidtas.

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

Kapitel 9 Överväganden och förslag

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

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

Utredarens förslag och överväganden syftar till att öka det politiska ansvaret för ekonomin och stärka demokratin genom att väljarna ges ett avgörande inflytande i ansvarsfrågan. Förslagen syftar också till att tillhandahålla effektiva verktyg för att åstadkomma god ekonomisk hushållning, öka flexibiliteten i hanteringen av balanskravet samt till ökad budgetdisciplin. Utredaren lyfter fram ett antal av förslagen som särskilt betydelsefulla.

- Kommuner och landsting skall ange mål och policier för vad som utgör god ekonomisk hushållning.
- Regeringen bör inrätta Statens kommunalekonomiska råd, som får i uppgift att bl.a. följa och analysera utvecklingen på det kommunalekonomiska området och att till kommuner och landsting som så önskar ge råd och hjälp med ekonomiska analyser.
- Den rullande planen för ekonomin skall omfatta fyra år i stället för som nu tre år. Den fasta fyraårsplanen, som skall sammanfalla med mandatperioden, blir det viktigaste ekonomiska styrmedlet.
- Det skall vara möjligt att underbalansera budgeten ett enskilt år, men ett eventuellt negativt resultat skall regleras under mandatperioden. Vid regleringen skall medel motsvarande det negativa resultatet plus 10 % av detta tillföras det egna kapitalet.
- Större omstruktureringar och orealiserade kortsiktiga förluster i värdepapper bör kunna utgöra synnerliga skäl vid bedömningen av om ett negativt resultat skall regleras eller inte.
- Sambandet mellan den kommunala självstyrelsen och ekonomin förstärks. Styrelsen skall under ett valår i särskild ordning redovisa kommunens eller landstingets ekonomiska situation.

Revisorerna skall bedöma om den politiska majoriteten har levt upp till målet för den ekonomiska förvaltningen. En underlåtenhet att balansera ekonomin under en fyraårsperiod kan få konsekvenser i frågan om ansvarsfrihet skall ges.

- Delårsrapporternas status höjs genom att de liksom årsredovisningen skall behandlas i fullmäktige.

Mål för den ekonomiska förvaltningen: god ekonomisk hushållning
Mål och policier för en god ekonomisk hushållning

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

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

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

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

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

Inrättande av ett statligt råd för kommunal ekonomi

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

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

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

Kravet på en balanserad budget

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

Balans över en fyraårig period

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

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

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

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

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

Reglering av ett negativt resultat

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

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

Ett tydligare samband mellan den lokala självstyrelsen och den kommunala ekonomin

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

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

Förvaltningen av pensionsmedel m.m.

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

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

Uppföljningen av ekonomi och verksamhet

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

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

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

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

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

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

8 kap.

4 §

Kommuner och landsting skall varje år upprätta en budget för nästa kalenderår (budgetår).

Budgeten för en gemensam nämnd upprättas av den kommun eller det landsting som har tillsatt nämnden. Budgeten skall upprättas efter samråd med de övriga samverkande kommunerna och landstingen.

Budgeten skall upprättas så att intäkterna överstiger kostnaderna.

5 §

Budgeten skall innehålla en plan för verksamheten och ekonomin under budgetåret.

I planen skall skattesatsen och anslagen anges. Av planen skall det vidare framgå hur verksamheten skall finansieras och hur den ekonomiska ställningen beräknas vara vid budgetårets slut.

Om kostnaderna för ett visst räkenskapsår överstiger intäkterna, skall det negativa resultatet regleras och det redovisade egna kapitalet enligt balansräkningen återställas under de närmast följande två åren. Beslut om sådan reglering skall fattas i budgeten senast det andra året efter det år då det negativa resultatet uppkom. Om det finns synnerliga skäl kan fullmäktige besluta att sådan reglering inte skall göras.

Budgeten skall också innehålla en rullande plan för ekonomin för en period av fyra år (planperioden). Budgetåret skall därvid alltid vara periodens första år. I planen för verksamheten skall anges mål och policier för områden som är av betydelse för en god ekonomisk hushållning. I planen för ekonomin skall anges de finansiella målen för vad som är god ekonomisk hushållning. En utvärdering av i vad mån målen för en god ekonomisk hushållning har uppnåtts skall lämnas i årsredovisningen.

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

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

Om ett negativt resultat redovisas för ett enskilt budgetår

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

21 §

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

22 §

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

9 kap.

9 a §

Revisorerna skall bedöma om resultatet i delårsrapport som enligt 8 kap. 22 § skall behandlas av fullmäktige och årsbokslutet är förenligt med de mål fullmäktige beslutat om i årsbudgeten och

planen för ekonomin under planperioden. Revisorernas skriftliga bedömning skall biläggas delårsrapport eller delårsrapporter och årsbokslut.

Prop. 2003/04:105
Bilaga 2

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

10 kap.

8 §

Ett överklagat beslut skall upphävas om

1. det inte har tillkommit i laga ordning,
2. beslutet hänför sig till något som inte är en angelägenhet för kommunen eller landstinget,
3. det organ som har fattat beslutet har överskridit sina befogenheter, eller
4. beslutet strider mot lag eller annan författning.

Första stycket punkterna 3 och 4 gäller inte beslut enligt 8 kap. 5 § tredje stycket.

Något annat beslut får inte sättas i det överklagande beslutets ställe.

Förteckning över remissinstanser som yttrat sig över betänkandet God ekonomisk hushållning i kommuner och landsting (SOU 2001:76)

Prop. 2003/04:105
Bilaga 3

Instanser som avlämnat yttrande:

Svea hovrätt, Kammarrätten i Sundsvall, Ekonomistyrningsverket, Riksrevisionsverket, Konjunkturinstitutet, Statskontoret, Institutet för kommunal ekonomi vid Stockholms universitet, Centrum för forskning om offentlig sektor vid Göteborgs universitet, Bergs kommun, Bjuvs kommun, Danderyds kommun, Eksjö kommun, Enköpings kommun, Falu kommun, Hammarö kommun, Hudiksvalls kommun, Hylte kommun, Kalmar kommun, Karlskrona kommun, Luleå kommun, Malmö kommun, Mullsjö kommun, Orsa kommun, Simrishamns kommun, Solna kommun, Stockholms kommun, Storumans kommun, Strömstads kommun, Strömsunds kommun, Sundsvalls kommun, Södertälje kommun, Sölvesborgs kommun, Tibro kommun, Tomelilla kommun, Umeå kommun, Uppsala kommun, Varbergs kommun, Växjö kommun, Vingåkers kommun, Ydre kommun, Älmhults kommun, Örebro kommun, Dalarnas läns landsting, Västerbottens läns landsting, Kalmar läns landsting, Västra Götalands läns landsting, Föreningen Sveriges kommunalekonomer, KPMG Bohlins AB, Landsorganisationen i Sverige (LO), Landstingsförbundet, Svenska Kommunförbundet och Tjänstemännens Centralorganisation (TCO).

Instanser utöver remisslistan som avlämnat yttrande:

Falkenbergs kommun, Sävsjö kommun, Ulricehamns kommun, Gnosjö kommun, Töreboda kommun, Norrköpings kommun, Uddevalla kommun, Osby kommun, Borlänge kommun, Arboga kommun, Jönköpings kommun, Täby kommun, STAREV, Öhrlings Price Waterhouse och Svenska kommunalarbetarförbundet.

Finansdepartementet

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 19 maj 2004.

Närvarande: statsministern Persson, ordförande, och statsråden Ulvskog, Freivalds, Sahlin, Pagrotsky, Östros, Messing, Engqvist, Lövdén, Ringholm, Bodström, Sommestad, Karlsson, Lund, Nykvist, Nuder, Björklund, Holmberg, Jämtin

Föredragande: Lövdén

Regeringen beslutar proposition 2003/04:105 God ekonomisk hushållning i kommuner och landsting.