



PM 2009:70 RI (Dnr 119-631/2009)

Friare disposition av tidigare års överskott

Hemställan till regeringen

Borgarrådsberedningen föreslår att kommunstyrelsen beslutar följande

1. Stockholms stad begär hos regeringen om ändring av balanskravet i enlighet med föredragande borgarrådets promemoria.
2. Kommunstyrelsen översänder denna promemoria till regeringen.

Föredragande borgarrådet Sten Nordin anför följande.

Ärendet

Finansborgarrådet har tagit initiativ till att hemställa hos regeringen om justering av balanskravet på kommunerna. Balanskravet är idag utformat på ett asymmetriskt sätt som riskerar att få oönskade konsekvenser. För en stabilare kommunal ekonomi och för en större stabilitet över konjunkturcyklerna bör därför balanskravet justeras så att kommunerna medges rätt att med vissa begränsningar friare disponera eventuella överskott.

Beredning

Ärendet har initierats av finansborgarrådet.

Mina synpunkter

Balanskravet på Sveriges kommuner är en av de större reformerna på det kommunrättsliga området under det senaste decenniet. Det har till väsentlig del sin bakgrund i den omfattande krisen i de offentliga finanserna i början av 1990-talet. Kravet är därför, liksom reformerna av den statliga budgetprocessen och etablerandet av en självständig riksbank, rimligt. Dessa genomgripande förändringar av svensk offentlig ekonomi är en väsentlig orsak till de senaste årens goda ekonomiska utveckling.

Det råder således ingen tvekan om vikten av att kommunerna tar ett långsiktigt ekonomiskt ansvar. Ett långsiktigt ekonomiskt ansvarstagande innebär givetvis att kommunen över tid inte ianspråktar det egna kapitalet för att finansiera den löpande driften. Men ansvarsfull ekonomisk politik måste även inbegripa en lindring av tvära svängningar i ekonomin. I lågkonjunktur kan det för detta syfte finnas anledning att dämpa kraften i nedgången genom såväl en aktiv finanspolitik som genom att ge neddragningar i offentligt finansierad verksamhet en begränsad omfattning.

För en långsiktigt stabil och gynnsam ekonomisk utveckling i hela landet bör kommunerna ges laglig möjlighet att kombinera dessa båda mål. Givetvis bör kommunernas ekonomi omgärdas av ett tydligt regelverk. Dagens regler har emellertid

olyckliga konsekvenser i och med att de inte ger ekonomiskt välskötta kommuner möjlighet att använda tidigare års ekonomiska överskott utan låser in dessa pengar, vilket i praktiken tvingar kommunerna till förmögenhetsuppbyggnad. En ökad frihet för kommunerna att disponera tidigare års överskott skulle ge kommunerna möjligheter att i konjunkturedgång driva en aktiv finanspolitik. En sådan regelförändring skulle samtidigt skapa incitament för kommunerna att budgetera överskott i ekonomiskt goda tider. Resultatet skulle bli en förstärkt ekonomisk stabilitet och konjunkturöverbrygging även i kommunsektorn.

Det nuvarande balanskravet på kommunerna kan sägas vara asymmetriskt utformat i den bemärkelsen att om en kommun inte klarar balanskravet utan går med underskott ska det alltid täckas i påföljande års budget. Överskott ska däremot tillföras det egna kapitalet. Detta kan leda till en evig förmögenhetsuppbyggnad där det egna kapitalet ständigt växer medan kommunfullmäktige har begränsad möjlighet att disponera detta. I dag kan överskott endast användas till att finansiera investeringar och därmed minska behoven av upplåning och därpå följande räntekostnader.

Min bestämda uppfattning är att det borde vara möjligt för kommunfullmäktige att ha ett större inflytande över hur ett överskott ska disponeras. Detta inte minst utifrån det kommunala självstyret och kommunfullmäktiges ansvar att agera långsiktigt och utifrån god ekonomisk hushållning. I detta ligger självklart ett ansvar för att långsiktigt värdesäkra kommunens tillgångar. Samtidigt kan det finnas behov att vidta andra åtgärder, exempelvis att över en konjunkturcykel med variationer i skatteunderlagsutvecklingen utjämna finansieringen för att få en rimlig utveckling av nettokostnaderna mellan åren. Det skulle borge för en tydligare långsiktighet såväl för kommunens finanser som för det offentliga verksamheter och därmed ytterst för medborgarna.

Nuvarande regelverk leder till en ökad "kameral kreativitet". Risken finns att kommuner på olika sätt försöker gå runt balanskravet och komma åt överskotten genom att göra avsättningar eller öronmärka delar av det egna kapitalet. Därmed finns risken att prioriteringar sker utifrån vad detta regelverk tillåter, inte vad som bedöms vara bäst för kommunen. Det nu gällande systemet med inlåsnings av resultatet leder till ineffektivitet och suboptimerande styrning. Det är en utveckling som inte gynnar någon utan riskerar snarast att leda till att arbetet med att agera utifrån god ekonomisk hushållning försvåras.

Inom ramen för det kommunala självstyret bör därför kommunfullmäktige ges friare möjlighet att disponera tidigare års överskott. Denna friare möjlighet bör regleras i kommunallagen, i vilken givetvis även fortsättningsvis höga krav ska ställas på att kommunen måste ha balans i sin ekonomi (balanskrav).

Det kommunala balanskravet bör dock utformas symmetriskt, det vill säga att under år med underskott i verksamheten ska detta självklart täckas i påföljande års budget men även överskott från verksamheten ska under vissa förutsättningar kunna tillföras budgeten för nästkommande år.

Utifrån kravet på god ekonomisk hushållning är givetvis vissa begränsningar motiverade. Sådana begränsningar kan exempelvis utgöras av regler om att ett överskott i första hand ska användas till att värdesäkra det egna kapitalet. Nivån på en sådan värdesäkring bör kopplas till ett budgeterat överskottsmål på 1 till 2 procent av budgetens omslutning. Tidigare års eventuella underskott, då inte värdesäkring skett, ska täckas när överskott uppstår.

Vid beräkning av behovet av ett överskottsmål måste hänsyn även tas till den faktiska värdeutvecklingen (utveckling av dolda övervärden) i kommunkoncernens tillgångsmassa. Genom denna värdesäkring tar kommunen ett långsiktigt ansvar gentemot kommande generationer.

Ett eventuellt resterande överskott kan med ovan föreslagna modell tillföras i samband med bokslutet som "eget fritt *disponibelt* kapital". Ett sådant fritt kapital ska kommunfullmäktige kunna disponera friare. Det kan sparas för framtiden, användas till att finansiera kommande års investeringar eller tillföras kommande budget som en finansieringspost. Användandet av detta överskott ska präglas av god ekonomisk hushållning. Det ska med andra ord användas till att överbrygga allt för kraftiga besparingar i en lågkonjunktur, engångssatsningar i verksamheten som inte ger ökade kostnader eller sänkta intäkter i framtiden, nödvändig omstrukturering av verksamhet etc. Hur kommunstyrelsen föreslår att överskottet ska användas efter värdesäkring bör inte lagregleras utan ska ingå som en del i revisorernas ansvarsprövning.

Realisationsvinster (netto) eller andra extraordinära intäkter i bokslutet borde kommunfullmäktige i högre grad än i dag kunna disponera. Självklart ska reavinster vid försäljning av stadens tillgångar användas för att i första hand finansiera nya investeringar. Den grundläggande principen att vad tidigare generationer byggt upp ska sparas åt kommande generationer ska gälla.

Däremot kan begreppet "investering" tolkas på ett friare sätt. Reavinster borde också kunna användas till att finansiera investeringar i andras tillgångar som inte kommunen äger men där ett allmännyttigt intresse föreligger, exempelvis statliga infrastrukturinvesteringar, fastigheter där kommunen är hyresgäst och verksamhetsutövare, exempelvis förskolor, skolor, omsorgslokaler, bibliotek etc. Det senare kan gälla både bolag och externa fastighetsägare.

Slutligen bör övervägas om inte reavinster även ska kunna användas för kostnader av engångskaraktär som långsiktigt sänker kommunens kostnader eller ökar intäkterna och därmed får permanent långsiktiga effekter, exempelvis:

- IT-investeringar i kommunen
- Större omstrukturingsåtgärder
- Kompetensutveckling
- Integrationsbefrämjande åtgärder (exempelvis Stockholms stads projekt Järvalytet)

I samband med bokslut avsätts medel i resultaträkningen för dessa insatser och försämrar därmed resultatet med motsvarande belopp.

Med denna promemoria hemställer därför Stockholms stad om att regeringen vidtar åtgärder för att justera balanskravet i enlighet med vad som anförts ovan. En sådan reform vore välkommen inte bara strikt kommunalekonomiskt utan minst lika mycket ur ett medborgarperspektiv. De verksamheter inom välfärdsområdena som kommunerna finansierar och ansvarar för ligger mycket nära människor i vardagen: förskolan, skolan och omsorgen om våra äldre. En större möjlighet att disponera överskott från ekonomiskt starka år till kärvare tider skulle ge stabilare förutsättningar för dessa viktiga verksamheter. Därmed skulle en sådan reform komma att åtnjuta en bred folklig förankring och stor legitimitet runt om i landet.

Jag föreslår att borgarrådsberedningen föreslår att kommunstyrelsen beslutar följande

1. Stockholms stad begär hos regeringen om ändring av balanskravet i enlighet med föredragande borgarrådets promemoria.

2. Kommunstyrelsen översänder denna promemoria till regeringen.

Stockholm den 2 april 2009

STEN NORDIN

Borgarrådsberedningen tillstyrker föredragande borgarrådets förslag.

Reservation anfördes av borgarråden *Roger Mogert* (s), *Yvonne Ruwaida* (mp) och *Ann-Margarethe Livh* (v) enligt följande.

Vi föreslår borgarrådsberedningen föreslå kommunstyrelsen besluta att

1. I huvudsak bifalla föredragande borgarrådets förslag till beslut
2. Därutöver anföra följande:

Det är rimligt att kommuner som haft en god ekonomi och en ansvarsfull hushållning ska kunna använda tidigare års överskott till att i en konjunkturedgång bedriva en aktiv finanspolitik. Vi instämmer också i att kommunfullmäktige bör ha inflytande över hur ett överskott ska disponeras. Det finns därför anledning att se över det nuvarande regelverket och hur balanskravet på kommunerna ska utformas på bästa sätt. När man göra detta bör man samtidigt förhålla sig till hela det finanspolitiska ramverket och dess kopplingar till stabiliseringspolitiken. Frågor man kan ställa sig är; Vad blir konsekvenserna om Sveriges alla kommuner och landsting börjar bedriva en egen konjunktur/stabiliseringspolitik som inte är samordnad nationellt? Hur påverkar detta statens överskottsmål som är formulerat som finansiellt sparande i hela den offentliga sektorn?

De nuvarande bestämmelserna innebär att en kommun har möjlighet att upprätta en budget i obalans om synnerliga skäl föreligger. I förarbeten och författningskommentarer specificeras skälen till bland annat större omstruktureringskostnader. Ett annat skäl kan vara då en kommun medvetet och tydligt gjort avsättningar och byggt upp ett avsevärt eget kapital för att möta tillfälliga framtida intäktsminskningar eller kostnadsökningar. Det råder idag dock osäkerhet kring vad de synnerliga skälen innebär i praktiken. Att göra detta tydligare vore därför välkommet.

I regeringens vårproposition framgår att regeringen inom kort avser att se över regelverket gällande kommunernas balanskrav. Även om en sådan översyn är välkommen bör det påpekas att frågan är av marginell betydelse när det gäller kommunernas ekonomi på längre sikt. Med en strikt tolkning av dagens regelverk är det ett mycket litet fåtal kommuner som befinner sig i en sådan ekonomisk situation att de har ett överskott att använda sig av. Framför allt vore en uppmjukning av balanskravet inte någon hjälp för de kommuner som är i störst behov av ekonomisk hjälp – de har inga överskott att ta av. Det är viktigt att ha ett ganska stramt regelverk så att det inte missbrukas. Till exempel ska inte kommuner kunna sänka skatten och kompensera det med att underbalansera budgeten. Det gjorde den borgerliga majoriteten i 2009 års budget.

Kommunsektorn står inför mycket stora utmaningar. Av demografiska skäl kommer vi att inom ett decennium se ett växande gap mellan behov och resurser i välfärden. I så gott som alla kommuner kommer det att krävas omfattande insatser för att undvika underskott i ekonomin. Frågan om den framtida välfärdsförsörjningen löses på intet sätt genom att förändra kommunernas balanskrav – i bästa fall kan det ses som en högst temporär lösning för ett mindre antal kommuner.

Den borgerliga regeringen har inte avsatt några extra bidrag till kommunerna under 2009. Att regeringen på så sätt avstår från en av de mest kraftfulla åtgärderna för att stimulera eko-

nomin och förhindra ett dramatiskt sysselsättningsfall kompenseras på intet vis av att regeringen funderar på att mjuka upp balanskravet. Det hjälper inte de kommuner som befinner sig i det svåraste ekonomiska läget. En eventuell lagändring kommer dessutom knappast att kunna komma till stånd under 2009 och är därför inte en heller en lösning på de akuta ekonomiska problem många kommuner står inför redan idag.

Kommunstyrelsen

Reservation anfördes av *Carin Jämtin, Roger Mogert, Tomas Rudin och Teres Lindberg* (alla s), *Stefan Nilsson* (mp) och *Ann-Margarethe Livh* (v) med hänvisning till reservationen av (s), (mp) och (v) i borgarrådsberedningen.