

Styrning i finansiell balans:

En mer effektiv ekonomistyrning i kommunsektorn



KOMMUNINVEST

2021-09-02

INNEHÅLLSFÖRTECKNING

Inledning	3
1. Uppdaterad ekonomistyrning	4
2. Centrala faktorer, mönster och trender	5
3. Möjliga förstärkningsåtgärder	12
3.1 Utgiftstak	12
3.2 Skuldtak	14
3.3 Skarpare fokus på soliditetsutvecklingen	17
4. Styrning i finansiell balans	21
4.1 Räkneexempel Kommun A	23
4.2 Räkneexempel Kommun B	24
4.3 Räkneexempel Kommun C	25
Slutsatser	27
Referenser	28

Inledning

Det har på senare tid vuxit fram ett ökat intresse för ekonomistyrning i kommunsektorn. Diskussionen kring centrala frågeställningar – såsom svaga resultat, skuldsättning och soliditet – är nu mer aktiv än den var för bara några år sedan.

Detta hör, av allt att döma, samman med att skötseln av kommuners och regioners ekonomi har blivit mer komplex och utmanande. Den generella resultatnivån och finansiella styrkan har varit och är god i kommunsektorn. Samtidigt var det år 2018 och 2019 många kommuner och regioner som landade på minus och inte klarade balanskravet. Det blev omdiskuterat. Framöver ökar också trycket på kommunsektorns ekonomi. Därmed har det blivit logiskt att även i den bredare samhällsdebatten ägna dessa frågor större uppmärksamhet.

För det första har ett demografiskt tryck på allvar börjat få konsekvenser. Andelen äldre stiger, samtidigt som andelen yrkesverksamma minskar, i en växande befolkning. Det ger ökad efterfrågan på välfärd och tilltagande problem med kompetensförsörjningen. I samband med pandemin har stora statsbidrag gjort att kommunsektorn landat på relativt höga resultatnivåer. Men detta är troligen temporärt. Efter pandemin står kommuner och regioner inför långsiktiga ekonomiska utmaningar som, inte minst på grund av demografin, är minst lika svåra som de såg ut att vara före pandemin.¹

För det andra har skuldsättningen inom kommunsektorn stigit. Huvudanledningen är omfattande investeringsbehov – utifrån såväl den demografiska utvecklingen som renovering av äldre fastigheter och infrastruktur. Ökningen har skett från låga nivåer, men ändå inneburit en tydlig förändring. Följaktligen har balansräkningen, i ett större samhällsperspektiv, blivit mer intressant än tidigare.

För det tredje har den fortsatta framväxten av privata aktörer i välfärden skapat fler valmöjligheter. I detta finns viktiga ekonomiska överväganden. Ett sådant är huruvida kommuner och regioner ska äga eller hyra sina verksamhetslokaler. I och med att det inom fastighetsbranschen etablerats alltfler aktörer, i segmentet ”samhällsfastigheter”, som har fokus på att bygga/hyra lokaler till

kommuner och regioner finns det numera ofta flera alternativa lösningar att förhålla sig till.²

I en återspeglning av det växande intresset har det tagits flera statliga initiativ. Regeringens Valfärdskommission, som startade i början av 2020, har bland annat inriktat sig på effektivt nyttjande av offentliga resurser och bättre styrning i välfärden.³ Regeringen har inrättat en kommundelation, som ska vara operativ november 2021–2024, med syftet att stötta kommuner och regioner som har en svag ekonomi och som behöver vidta omstrukturerings- och effektiviseringsåtgärder.⁴ Hösten 2020 tillsatte regeringen även utredningen ”En effektiv ekonomistyrning i kommuner och regioner”. Utredningens syfte är att, genom att föreslå ett sammanhållet ramverk för en effektiv ekonomistyrning, ge kommuner och regioner goda förutsättningar att möta framtida utmaningar.⁵

I rollen som kommunsektorns största långivare är ekonomistyrningen, både vad gäller principiella hållningar och praktisk hantering, en röd tråd i Kommuninvests verksamhet. Synen på hur enskilda kommuner och regioner sköter sin ekonomi har avgörande betydelse i kreditgivningen. Strävan efter att förenkla och rationalisera är bärande i rådgivningen. Ett nyckelbegrepp i Kommuninvests arbete med ekonomistyrning är ”styrning i finansiell balans”. Ekonomistyrningen i kommunsektorn ska, genom att säkra ett finansiellt helhetsgrepp som bygger bärkraft på längre sikt, göra det möjligt att kontinuerligt leverera en välfärd som möter invånarnas behov med en bibehållen finansiell balans.

Syftet med denna rapport är att reda ut vad ”styrning i finansiell balans” kan innebära i den nya kontext som uppstått. Efter en genomgång av faktorer, trender och mönster i kommunsektorns ekonomi görs en analys av vilka åtgärder som kan vidtas för att göra ekonomistyrningen mer effektiv. Hur ska man nu tänka kring begreppet ”styrning i finansiell balans”?

Att förbättra ekonomistyrningen i kommunsektorn är, till sin natur, ett kontinuerligt ”work in process”. Denna rapport ger en nulägesbild. Uppdateringar kommer helt säkert bli aktuella framöver.

1) Se text Valfärdsekonomin 2021.

2) Kommuninvest 2021.

3) Finansdepartementet 2021-05-26.

4) Finansdepartementet 2021-07-15.

5) Dir. 2020:88

1. Uppdaterad ekonomistyrning

Ett tydligt tema i debatten om kommunsektorns ekonomi är möjliga förändringar och förstärkningar av ekonomistyrningen. Kommuner och regioner svarar för omkring hälften av den offentliga sektorns utgifter och för kärnan i välfärden: förskola, skola, socialtjänst, äldreomsorg, sjukvård o s v. Att ekonomin även långsiktigt går ihop har stor betydelse för hela samhället.

En viktig regulatorisk grundförutsättning för ekonomistyrningen i kommunsektorn är det finanspolitiska ramverket. Detta innefattar ett överskottsmål för den offentliga sektorns finansiella sparande, ett utgiftstak för staten, ett skuldankare för den offentliga sektorns konsoliderade bruttoskuld (Maastrichtskulden) samt det kommunala balanskravet.⁶ Kommunsektorn ingår i kalkylerna för det av riksdagen fastställda överskottsmålet och skuldankaret. Det kommunala balanskravet innebär att kommuner och regioner ska budgetera för ett resultat i balans och att eventuella underskott ska återställas inom tre år.⁷

En annan viktig grundförutsättning är begreppet god ekonomisk hushållning. Det introducerades 1992 och utvecklades 2005. Utgångspunkten är att varje generation ska bära kostnaderna för den kommunala/ regionala service som den själv förbrukar. Nuvarande generation ska inte leva på nästa generation, utan ska lämna efter sig en välfärd med likvärdig ekonomisk styrka.

Vad god ekonomisk hushållning mer konkret innebär är inte förtydligt i kommunallagen. Det talas i allmänna ordalag om att kommuner/regioner ska anta riktlinjer för god ekonomisk hushållning, om att det i den årliga budgeten ska anges finansiella mål som är av betydelse för en god ekonomisk hushållning samt om att budgeten ska innehålla en verksamhetsplan med mål och riktlinjer som är av betydelse för en god ekonomisk hushållning.

I förarbetena finns ytterligare vägledning, men ändå inte mycket i termer av klara besked. Ett väsentligt budskap är dock att det inte räcker med att möta balanskravet för att klara god ekonomisk hushållning. I stället bör resultatet ligga på en nivå som realt sett konsoliderar ekonomin.⁸ Men vad betyder det?

Detta är en intressant och i viss mån avgörande frågeställning att förhålla sig till.

Erfarenheterna från den senaste tidens kreditgivning och rådgivning på Kommuninvest är att den övergripande finansiella styrkan i kommunsektorn är god. Det finns problem i ett antal enskilda kommuner och regioner, som i några enstaka fall är av det allvarigare slaget, men helhetsbilden är mestadels positiv. Det är i stället i det långsiktiga perspektivet som svårigheterna tornar upp sig. På 5–10 års sikt är kommunsektorns ekonomi, med rådande förutsättningar, inte hållbar. Finansdepartementet räknar med att välfärden 2026 står inför ett finansieringsgap på ca 50–80 miljarder kr.⁹ Det kommer att krävas en rad insatser, från statens sida och inom kommunsektorn, för att skapa långsiktigt hållbar balans. I en tid med höga investeringar och tuffare förutsättningar är ekonomistyrningen en allt viktigare komponent.

I direktivet till den utredning om effektiv ekonomistyrning som tillsattes hösten 2020, och som ska presentera sitt betänkande i september 2021, konstateras att delar av kommunsektorns ekonomi – trots goda tider med relativt hög tillväxt – är svagare än de borde vara. Vissa kommuner och regioner är ekonomiskt sårbara. Detta till följd av bl a ökad skuldsättning, tunga åtaganden på företagssidan och svårigheter att anpassa sig till faktiska demografiska trender.

Det finns, enligt direktivet, tecken på att inte alla kommuner och regioner möter lagens krav på god ekonomisk hushållning. Det handlar t ex om att det budgeteras för otillräckliga resultat, att löpande verksamhet finansieras via försäljning av tillgångar, att negativa balanskravsresultat inte regleras där så borde ske eller att resultatutjämningsreserven förbrukas i högkonjunktur.

I direktivet framhålls också att reglerna för ekonomistyrningen inte ingick i de senaste översynerna av kommunallagen eller den kommunala redovisningslagen. Detta är, oberoende av hur man ser på tillståndet i kommunsektorns ekonomi, ett bärande motiv till att nu göra en ordentlig genomgång.¹⁰

6) Skr. 2017/18:207.

7) Detaljerna återfinns i Kommunallagens (2017:725) kapitel 11 och relevanta förarbeten. För en fördjupad analys av det finanspolitiska ramverket och implikationerna för kommunsektorn, se exempelvis fokusrapporten "Finanspolitiska ramverket och kommunerna" (Kommuninvest 2020c).

8) Prop. 2003/04:105.

9) Finansdepartementet 2021-05-26b. Med finansieringsgap avses differensen mellan den utgiftsnivå som krävs för att upprätthålla kvaliteten i välfärden och den utgiftsnivå som kommuner och regioner i nuläget når upp till med gällande skattesatser och beslutade/aviserade statsbidrag.

10) Dir. 2020:88.

2. Centrala faktorer, mönster och trender

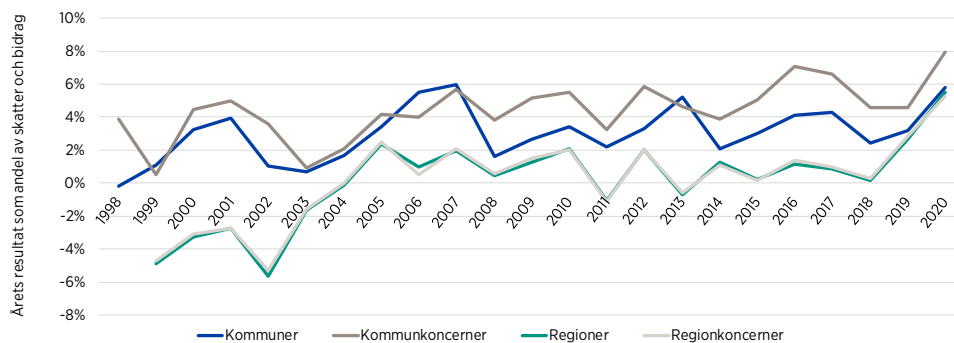
Om man mot denna bakgrund går lite mer på djupet i dynamiken kring kommunsektorns ekonomistyrning: vilka faktorer är det då som är mest relevanta? Vilka mönster och trender är dessa faktorer kopplade till?

En uppenbar första faktor är **resultatet**. Detta beräknas som intäkter minus kostnader, där avskrivningar men inte investeringsutgifter ingår.¹¹ Figur 1 visar resultatutvecklingen inom kommunsektorn sedan mitten av 1990-talet. Ett slags informell tumregel som, med bidrag från flera aktörer, skapats i relation till god ekonomisk hushållning är att en genomsnittlig kommun eller region bör ha ett resultat på omkring två procent av skatter och generella statsbidrag. För kommunerna har denna nivå kontinuerligt nåtts sedan 2008. Regionerna har de senaste två åren klarat resultat på över två procent, men före det har den nivån endast uppnåtts vid enstaka tillfällen.

Bakom den generella bilden döljer sig stor variation. Medan vissa kommuner och regioner konsekvent levererar starka resultat finns det andra som är påtagligt svaga i detta avseende. På kommunsidan var det 2018 och 2019 73 respektive 68 kommuner som redovisade negativa balanskravsresultat. Till 2020 skedde en avsevärd förbättring. Då landade endast 16 kommuner i negativa balanskravsresultat. Se figur 2.

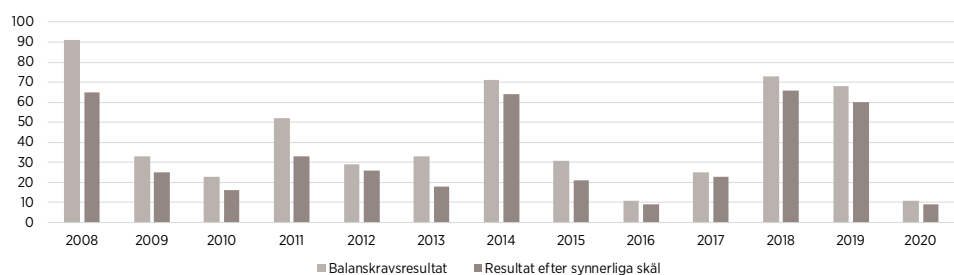
Det mesta talar dock för att det är 2020 som är undantaget. Omfattande statsbidrag, och även en dämpad kostnadsutveckling, i samband med pandemin bidrog tillfälligt till att lyfta upp resultatnivån. De goda resultaten kan hålla i sig ett eller ett par år till, men på lång sikt ser situationen annorlunda ut i och med den demografiska utvecklingen.

Figur 1: Kommuners och regioners resultat som andel av skatter och generella statsbidrag



Källa: SCB

Figur 2: Antal kommuner med negativt balanskravsresultat eller negativt resultat efter synnerliga skäl¹²



Källa: Kolada.se

- 11) Olika resultatmått förekommer i hanteringen av ekonomistyrningen. Årets resultat innefattar samtliga intäkter och kostnader. Balanskravsresultatet, som alltså är den huvudsakliga måttstocken, syftar via några preciseringar till att spegla ställningen i den egentliga verksamheten. Det inkluderar därmed justeringar för reavinster, realiserade vinster/förluster i värdepapper samt reservering/ användning av medel till/från resultatutjämningsreserv.
- 12) Balanskravsresultatet är årets resultat justerat för realisationsvinster med vissa undantagsmöjligheter. Resultat efter synnerliga skäl avser balanskravsresultatet med justering för bl a av kommunen beslutade skäl att inte täcka delar eller hela negativa balanskravsresultatet.

I figur 3 illustreras hur de ekonomiskt svagare kommunerna är fördelade över kommuntyper. Här redovisas data för 2019. Detta på grund av pandemins effekter under år 2020. Mest problematisk är situationen, enligt data från 2019, i gruppen "Lågpendlingskommuner" och de två landsbygdsgруппerna. Där hade över 30 procent av kommunerna ett negativt balanskravsresultat.

En annan given faktor i ekonomistyrningen är **investeringarna**, se figur 4. Demografien, med en växande och åldrande befolkning, har alltså – i kombination med att ett stort fastighetsbestånd från 1960- och 70-talen måste renoveras – skapat ett omfattande investeringsbehov inom kommunsektorn. Under perioden 2010–2019 växte investeringsvolymerna i kommun- och regionkoncernerna, i en totalsiffra för hela landet, med i genomsnitt 7 procent per år.¹³

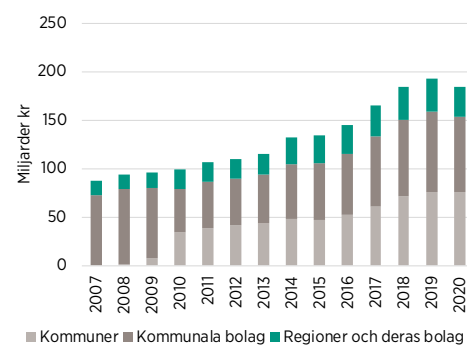
Under 2020 minskade befolkningstillväxten. Samtidigt skrevs de långsiktiga befolkningsprognoserna ner. Enligt SCB:s uppdaterade prognoser kommer ökningstakten under innevarande decennium att bli betydligt lägre än under det föregående.¹⁴ Detta medför dock inte, av allt att döma, någon större förändring av investeringslogiken på kort sikt. Även med en lägre ökningstakt förväntas investeringsvolymerna i kommunsektorn fortsatt vara höga under de kommande åren.

Med koppling till investeringarna är **självfinansieringsgraden** en viktig faktor att ta

hänsyn till i ekonomistyrningen. Detta är ett mått på hur stor del av de årliga investeringarna som finansieras med egna medel. Tack vare de senaste årens relativt höga generella resultatnivåer i kommunsektorn har självfinansieringsgraden, trots omfattande investeringar, upprätthållits och förstärkts under senare år. Se figur 5.

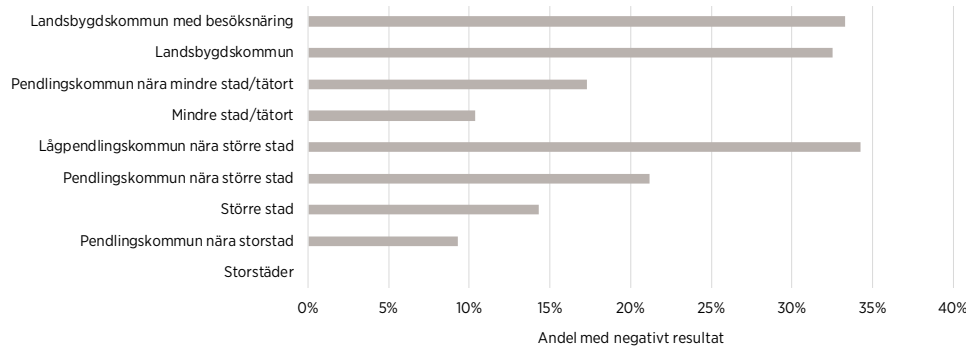
Även vad gäller självfinansieringsgraden finns det variationer över landet. Se figur 6. Den är högst i gruppen "Landsbygdskommun" och lägst i "Storstäder". Detta är intressant, inte minst givet att figur 3 indikerade att "Landsbygdskommun" 2019 hade en hög andel kommuner med negativa balanskravsresultat och "Storstäder" då inte hade någon

Figur 4: Investeringar 2010–2020 för samtliga kommuner, regioner och deras företag



Källa: Kommuninvest

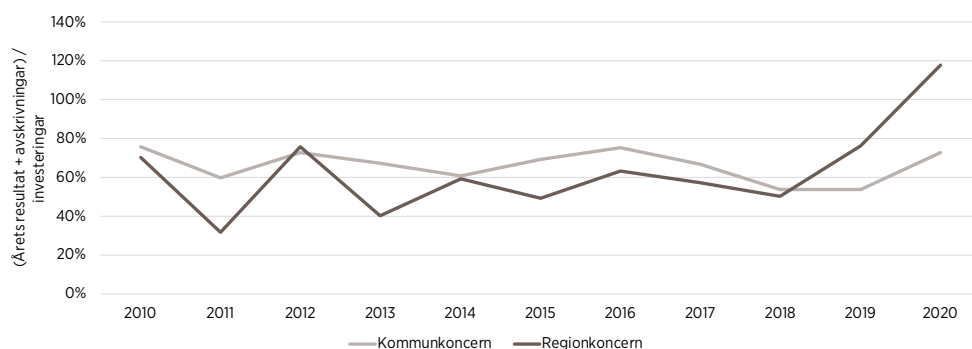
Figur 3: Andel kommuner med negativt balanskravsresultat år 2019 per kommungrupp



Källa: Kolada.se

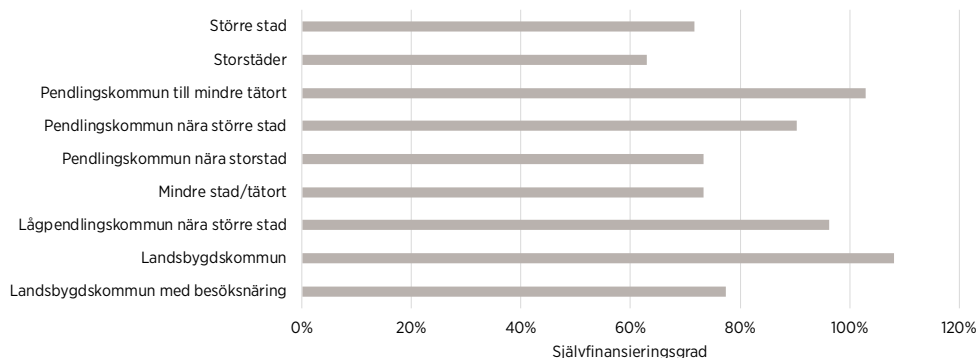
13) Kommuninvest 2020a.
14) SCB 2021-04-28. SCB 2021-06-07.

Figur 5: Självfinansieringsgrad av investeringar beräknat som årets resultat plus avskrivningar dividerat med investeringar, kommun- respektive regionkoncerner, 2010–2020



Källa: Kommuninvest

Figur 6: Öviktad genomsnittlig självfinansieringsgrad 2010–2019 per kommungrupp



Källa: Kommuninvest

sådan kommun. En orsak till detta mönster är att storstäderna vuxit snabbt och har stora företagskoncerner med betydande investeringsbehov.¹⁵

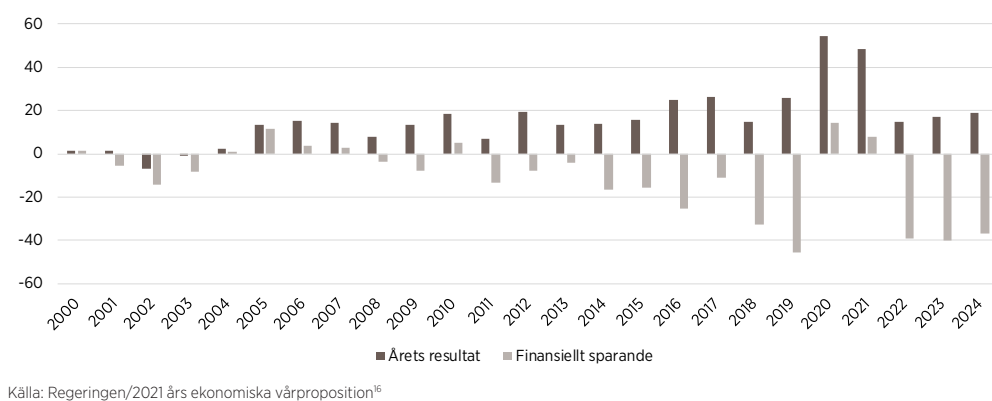
Ytterligare en nyckelfaktor, framförallt för staten, är **finansiellt sparande**. Finansiellt sparande beräknas som inkomster minus utgifter och på utgiftssidan ingår investeringar men inte avskrivningar. Vid beräkningen av en kommuns eller en regions årliga resultat ingår inte investeringar men där ingår avskrivningar. Finansiellt sparande fungerar alltså, med kommunsektorn som en av komponenterna, som måttstock för överskottsmålet i det finanspolitiska ramverket. Sedan 2019 gäller att överskottet ska vara 1/3 procent av BNP över en konjunkturcykel.

Generellt sett är investeringsutgifterna, som ingår i det finansiella sparandet, högre än avskrivningarna, som ingår i resultatet. Detta gäller även vid oförändrad investeringsnivå. Om investeringarna ökar blir denna differens ännu större. *Figur 7* visar att kommunsektorn som helhet under en längre tid redovisat positiva resultat, men samtidigt uppvisat ett negativt finansiellt sparande. Det innebär att statens finansiella sparande måste vara positivt för att överskottsmålet ska uppnås. En kommun eller region kan med nuvarande regelverk och kriterier ha ett negativt finansiellt sparande och ändå leva upp till kraven på god ekonomisk hushållning.

Starka resultat, drivna av stora statsbidrag, i kombination med en viss inbromsning

15) Spridningen är stor och det finns extremvärden, men även om vi exkluderar kommuner vars värde är större än 150 % samt mindre än -50 % står sig mönstret.

Figur 7: Årets resultat och finansiellt sparande för kommunsektorn, miljarder kr



Källa: Regeringen/2021 års ekonomiska vårproposition¹⁶

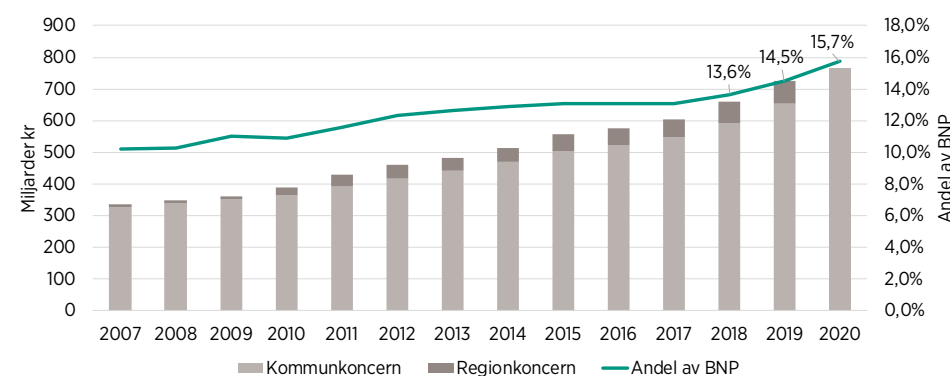
av investeringsutgifterna medförde att det finansiella sparandet i kommunsektorn 2020 var positivt för första gången sedan 2010. Sannolikt slutar även det finansiella sparandet 2021 på plus. Särskilt på avtrappade statsbidrag prognosticeras dock återigen ett negativt finansiellt sparande för kommunsektorn 2022 till 2024.

Den höga investeringstakten inom kommunsektorn har lett till att **låneskulden**, trots den relativt goda självfinansieringsgraden, har vuxit. Det i sig är inte oroväckande. Investeringarna har varit höga och tillgångsmassan har vuxit i takt med skulderna.

Det finns olika sätt att beskriva kommunsektorns skuldsättning. I beräkningen av Maastrichtskulden ingår endast den del av

kommunsektorns totala skuld som anses höra till kommunal förvaltning. Den andra delen av skulden bärs av de kommunala företagen som i detta avseende kategoriseras som en del av näringslivet. Gränsen mellan de två delarna, kommunal förvaltning respektive näringsliv, är förenklad. Gällande kriterier innebär att ett flertal moderbolag i kommunkoncerner inkluderas i kommunal förvaltning. Samtidigt kategoriseras ett antal kommunala fastighetsföretag, som i huvudsak bygger och förvaltar kommunala verksamhetsfastigheter, som tillhörandes näringslivet. Även bolagiserad VA-verksamhet kategoriseras i huvudsak på näringslivssidan. Uppdelningen blir inte alltid intuitiv.¹⁷

Figur 8: Utveckling av låneskulden 2007–2019 och prognos för 2020



Källa: Kommuninvest

16) Prop. 2020/21:100.

17) Kommunal förvaltning omfattar verksamhet som bedrivs i förvaltningsform, kommunalförbund samt i kommunala företag som redovisat ett negativt resultat, före finansiella poster, under tre på varandra följande år. Indelningen följer det europeiska nationalräkenskapsystemet ENS 2010. I SCB:s klassificering för 2019 identifieras 1979 kommun- och regionägda företag. Av dessa klassificeras 1822 företag att tillhöra näringslivet och de återstående 157 att ingå i kommunal förvaltning. Företagen i näringslivet står för 94 procent av nettoomsättningen inom de kommun- och regionägda företagen.

Skulden för hela kommunsektorn, alltså även inräknat de kommunala företag som inte ingår i kommunal förvaltning, har ökat med i snitt 7 procent per år det senaste decenniet. Skulden uppgick 2020 till omkring 775 miljarder kr. Som andel av BNP motsvarar det knappt 16 procent. Se *figur 8*.

Om man i stället ser till Maastrichtskulden så har det skett en omfördelning mellan staten och kommunsektorn över tid. Skuldsättningen i statlig förvaltning har minskat kraftigt från de höga nivåerna efter 1990-talskrisen. Samtidigt har skuldsättningen inom kommunal förvaltning i kommunsektorn ökat. Denna ökning reflekterar i viss mån den höga investeringstakten och de växande skulderna för kommunsektorn som helhet. Det har funnits en tillväxt både på förvaltnings- och näringslivssidan.

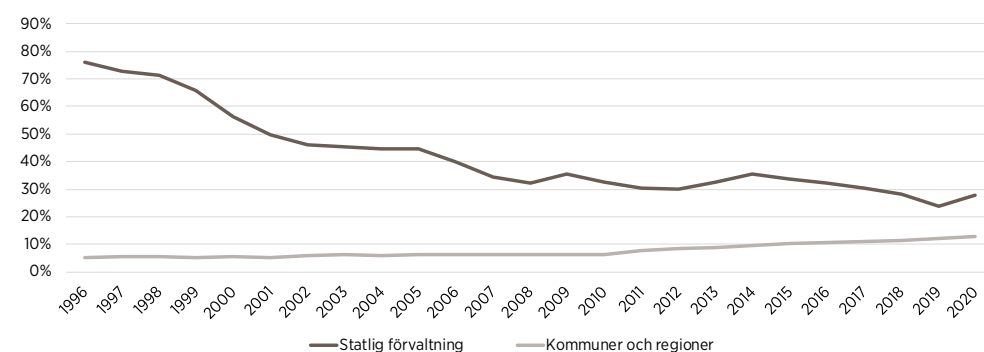
Men ökningen har också att göra med en teknikalitet. Det har blivit allt vanligare med internbanker inom kommun- och regionkoncerner. Ofta svarar moderbolagen i koncernerna för internbanken. Dessa moderbolag anses vanligtvis, i statistiken, höra till kommunal förvaltning. När internbankerna blivit fler har skuldbördan, som den redovisas i statistiken, i allt högre grad kommit att landa på moderbolagen, och därmed i kommunal förvaltning, än på de kommunala företag klassificerade i näringslivet som agerar ”kunder” i internban-

kerna. Även i de fall där internbanken sköts från kommunen/regionen som sådan, vilket definitionsmässigt är kommunal förvaltning, handlar det om samma konsekvenser.¹⁸

Betydelsen av internbanksanvändning är stor. Av den totala upplåningen på ca 605 miljarder kr i kommunal förvaltning har ca 312 miljarder kr vidareutlånats till kommunala företag klassificerade i näringslivet.¹⁹ Om samtliga kommunala företag som klassificeras i näringslivet hypotetiskt skulle finansiera sina investeringar med externt lånade medel skulle alltså den Maastrichtrelaterade upplåningen, som den statistiskt redovisas, i kommuner och regioner mer än halveras. Samtidigt finns det kommuner som driver sina verksamhetslokaler i företagsform som bör klassas som kommunal förvaltning men som idag inte ingår i Maastrichtskulden.

Skuldankaret för Maastrichtskulden har fastställts till 35 procent av BNP.²⁰ I ett europeiskt perspektiv är den offentliga skuldsättningen i Sverige låg: strax under 40 procent av BNP för 2020. Även den svenska ökningen av skuldkvoten under pandemin, på omkring 5 procentenheter, är relativt sett liten i ett internationellt jämförande perspektiv (se *figur 10*). Regeringen och Konjunkturinstitutet gör bedömningen att Maastrichtskulden kommer att minska till 29 respektive 31 procent av BNP fram till 2024.²¹

Figur 9: Maastrichtskuld i statlig respektive kommunal förvaltning 1996–2020, i procent av BNP



Källa: SCB

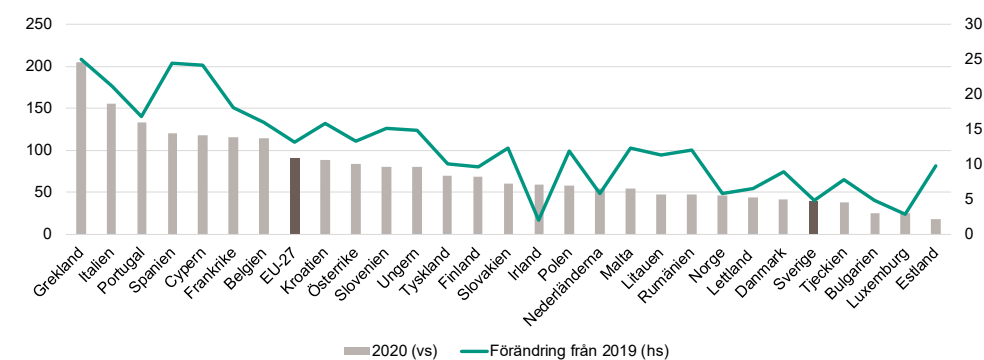
18) Förutom statlig och kommunal förvaltning ingår även sociala trygghetsfonder, som en liten del, i Maastrichtskulden.

19) Dessa siffror, som gäller för 2019 och ska ses som skattningar, har vi tagit fram i en sammanställning där vi kombinerat SCB-data över kommunernas tillgångar och skulder med egen insamling och bearbetning av kompletterande data.

20) Vid en avvikelse med mer än 5 procent av BNP från den bestämda nivån på skuldankaret ska regeringen i en skrivelse till riksdagen redovisa skälen till avvikelsen samt planerade åtgärder.

21) Konjunkturinstitutet 2021-06-23. Finansdepartementet 2021-06-23. Dessa prognoser bygger på scenarier med förhållandevis god återhämtning i ekonomin. Den relativt snabba skuldminskningen beror även till stor del på en teknisk förändring. Riksbanken beslutade i början av 2021 att ändra metod för att finansiera valutareserven, från att låna pengarna från Riksgälden till att finansiera egna valutaköp med en ökad monetär bas (Finanspolitiska rådet 2021).

Figur 10: Maastrichtskuld för EU-27 samt Norge, procent av BNP och förändring i procentenheter



Källa: Eurostat

Om man i ekonomistyrningen även vill ta hänsyn till uppbyggnaden av tillgångar är det vanligt att fokusera på **soliditeten**, där eget kapital sätts i proportion till den totala tillgångsmassan i balansräkningen. I flera sammanhang kan detta helhetsmått vara det mest lämpliga sättet att beskriva kommuners och regioners finansiella styrka.

Figur 11 visar att soliditeten i kommunkoncernerna, inklusive ansvarsförbindelsen²², ökat under de senaste åren. Soliditeten är ett mått på hur stor del av kommun- eller regionkoncernens tillgångar som finansierats med eget kapital. Även i regionkoncernerna har soliditeten, inklusive ansvarsförbindelsen, förstärkts. Förbättringen i regionerna har emellertid skett från låga nivåer och regionkoncernerna noterade 2020, inklusive ansvarsförbindelsen, alltjämt en negativ soliditet.

Samtidigt som det finansiella sparandet mestadels varit negativt och skulderna successivt vuxit har det således, på det övergripande planet, skett en förbättring av soliditeten inom kommunsektorn. Den finansiella styrkan i kommunsektorn har, med denna mycket rimliga måttstock, ökat över tid.

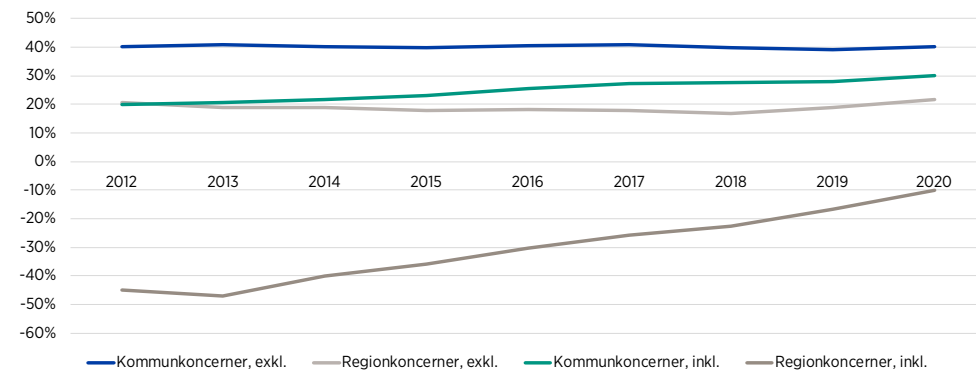
Det finns dock stora variationer över landet. Kommungrupperna ”Storstäder” och

”Pendlingskommun nära storstad” uppvisar högre soliditetsnivåer, inklusive ansvarsförbindelsen, än övriga kommungrupper. En av förklaringarna är att dessa kommungrupper haft en stark befolkningsutveckling under en längre tid. Kommungrupper där befolkningen minskat över tid, exempelvis ”Landsbygdskommun”, har istället en stor pensionsskuld i förhållande till storleken på den kommunala ekonomin, vilket pressar ner soliditeten. Se figur 12.

Vilken soliditetsnivå som är rimlig för en kommun eller region beror på hur koncernens struktur ser ut. Att jämföra soliditeten mellan olika kommun- och regionkoncerner är därför svårt. I många kommuner och regioner, framförallt i tillväxtområden, har tillgångarna marknadsvärden som ofta väsentligt överstiger de bokförda värdena. Det innebär att soliditeten kan underskatta den finansiella styrkan. Å andra sidan finns det kommuner med en svagare soliditet, där soliditeten inklusive ansvarsförbindelsen blir negativ, som är i behov av en förstärkning. Kommunkoncernens struktur kan också förändras över tid, vilket i så fall motiverar en förändring av soliditeten.

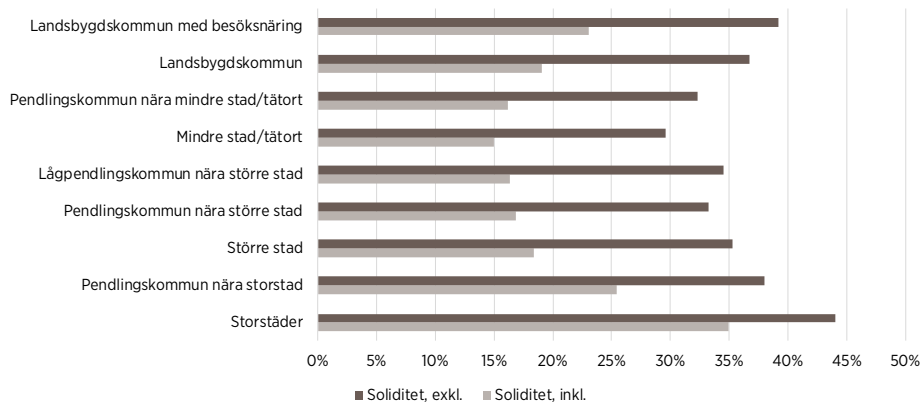
22) Pensionsförpliktelser som intjänats före 1998 ska redovisas som ansvarsförbindelse utanför balansräkningen (RK 2019).

Figur 11: Soliditet i kommun- respektive regionkoncerner, inklusive och exklusive ansvarsförbindelse



Källa: SCB

Figur 12: Soliditet (oviktat genomsnitt) i kommunkoncerner, inklusive och exklusive ansvarsförbindelse, per kommungrupp, 2019



Källa: SCB

3. Möjliga förstärkningsåtgärder

Vilka åtgärder skulle då – med avstamp från denna genomgång av centrala faktorer, mönster och trender – kunna vidtas för att vidareutveckla ekonomistyrningen? Hur kan allmänt hållna lagar och förarbeten konkretiseras i praktiken? Var finns den bästa potentialen för att utforma ett vässat upplägg för ”styrning i finansiell balans”?

Framställningen nedan är inriktad på tre spår. I direktivet till utredningen om effektiv ekonomistyrning handlar ett av uppdragen om att ”bedöma om det finns behov av och är lämpligt att införa en övre gräns för utgifter samt krav på nivåer för resultat och skuldsättning för kommuner och regioner”²³. Denna ingång, där de två första spåren förenklat kan benämnas ”utgiftstak” respektive ”skuldtak”, är intressant och relevant i sammanhanget. I ett tredje spår riktas uppmärksamheten i stället mot den långsiktiga soliditetsutvecklingen. Inte minst under en period där kommuner och regioner genom en hög investeringstakt bygger upp stora tillgångsmassor framstår denna breda faktor som ett träffsäkert mått för att reflektera finansiell styrka på kort och lång sikt.

I ett slags fjärde spår kan det här helt kort konstateras att det finns åtgärder, vilka redan varit föremål för analys och diskussion, som staten ensidigt kan vidta för att underlätta ekonomistyrningen i kommunsektorn. En sådan åtgärd är att minska andelen riktade statsbidrag. Dessa bidrag, som över tid blivit allt vanligare, skapar problem för kommuner och regioner: inlåsnings effekter, ryckighet, osäkerhet, fördyringar och en stor administrativ börda. En annan åtgärd är att ge kommuner och regioner tydligare och mer långsiktiga planeringsförutsättningar för de generella statsbidragen. Indexering och/eller nya samverkansformat skulle exempelvis kunna bli aktuella. I nuläget är det svårt att i kommunsektorn veta vad som är att vänta från staten på något eller några års sikt.²⁴

3.1 Utgiftstak

Hur ett utgiftstak skulle utformas, och vad som i så fall skulle vara syftet, är i mångt och mycket en öppen fråga. Det finns olika analytiska vägar in i denna frågeställning. Ett första, och relativt intuitivt, alternativ vore att etablera ett generellt utgiftstak – liknande det som finns för den statliga budgeten – inom kommunsektorn.

Om man tittar närmare på en sådan lösning finns det dock ett uppenbart dilemma. Ett generellt utgiftstak, som gäller över hela landet, skulle vara mycket svårt att implementera. Skillnaderna inom kommunsektorn är helt enkelt för stora. Dels står kommuner och regioner runtom i landet med helt olika grundvillkor och utmaningar i termer av demografisk utveckling, geografisk dynamik, näringslivsstruktur, behov av investeringar i det egna fastighetsbeståndet m.m. Dels finns det en avsevärd variation i hur kommun- och regionkoncerner är organiserade. Förutsättningarna för ekonomistyrningen skiljer sig t ex stort mellan kommuner/regioner som driver omfattande företagskoncerner och kommuner/regioner som i princip har all verksamhet i förvaltningsform. Att ta fram en enhetlig ekvation, eller enhetliga kriterier, för ett generellt tak är sannolikt en mycket komplicerad uppgift, som dessutom skulle vara svårt att följa upp och utvärdera.

Om man landar i att ett generellt tak inte fungerar skulle man i stället, i en alternativ lösning, kunna satsa på ett variabelt utgiftstak som anpassas efter lokala/regionala förutsättningar.

I detta fall borde det vara möjligt att skapa en fungerande teknisk lösning. Det skulle antagligen gå att, på ungefär samma vis som i den statliga budgetprocessen, ålägga kommuner och regioner att i ett treårsperspektiv jobba med fastställda utgiftstak. Den kanske mest komplicerade tekniska detaljen i ett

23) Dir. 2020:88, 9.

24) Se t ex Valfärds-ekonomerna 2020 och Valfärdsekonomen 2021.

sådant upplägg skulle vara att fastställa hur kommunala/regionala utgiftstak skulle förhålla sig till den relativt omfattande statliga styrningen via riktade statsbidrag. Det är inte ovanligt att staten med kort framförhållning går in med ambitions- och kostnadsökningar i olika delar av kommunsektorns verksamheter. Hur skulle en meningsfull konstruktion hantera det fenomenet? Löpande tekniska justeringar av utgiftstaket?

Med goda möjligheter att hitta rätt i teknikaliteterna är det i stället mervärdet som blir frågetecknet. På vilket sätt skulle ett variabelt utgiftstak kunna förstärka ekonomistyrningen i kommunsektorn?

I ett utpräglat statligt perspektiv skulle ett variabelt utgiftstak sannolikt inte göra någon märkbar skillnad för dynamik eller utfall avseende det finanspolitiska ramverket. Flexibiliteten skulle vara för stor för att möjliggöra en aktiv styrning mot specifika och lokala utfall för det finansiella sparandet.

För kommuner och regioner skulle arbetet med utgiftstak kanske kunna stimulera en mer robust planeringsdisciplin. I kommunallagens kap 11 finns redan ett balanskrav, en regel om att budgeten ska innehålla en treårig ekonomisk plan samt en bestämmelse om att utgiftsbeslut under löpande budgetår ska innefatta en anvisning om finansiering. Ett utgiftstak skulle då möjligen kunna bidra till en tydligare struktur kring exempelvis investeringsplanen.

En annan ingång i frågan om utgiftstak skulle eventuellt kunna vara att etablera ett krav på att det finansiella sparandet för kommuner och regioner över en tidsperiod måste vara i balans.

På plussidan skulle en nyordning av denna typ, i ett statligt perspektiv, bidra till ett mer sammanhållet finansiellt ramverk. Kommunsektorn skulle på ett mer direkt sätt understödja överskottsmålet för den offentliga sektorn som helhet. Måttstocken för detta mål är ju det finansiella sparandet. Staten skulle inte över tid behöva kompensera för negativt finansiellt sparande i kommunsektorn.

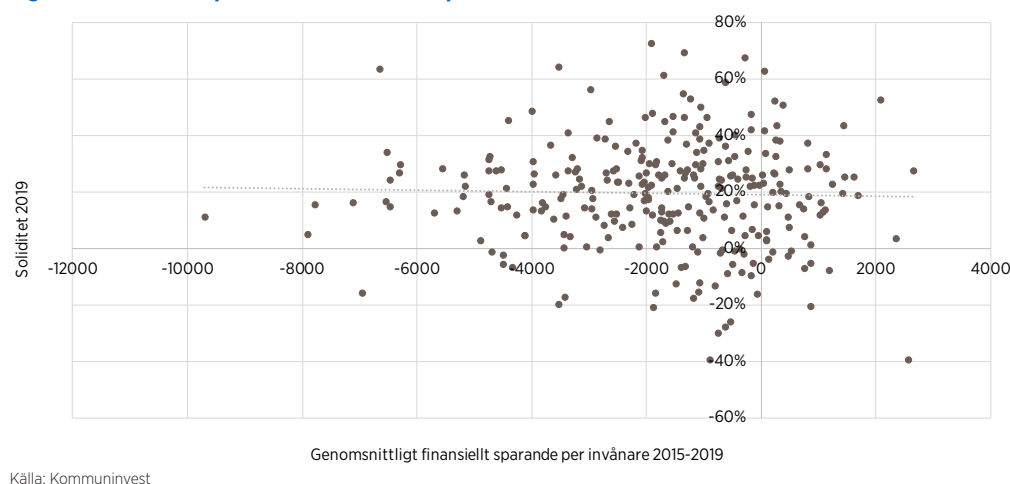
På minussidan finns flera besvärande omständigheter. *Figur 7* visade att kommunsek-

torn under långa tidsperioder haft ett negativt finansiellt sparande. Den senaste 10-årsperioden var det finansiella sparandet i snitt -16 miljarder kr per år. Även om det finansiella sparandet förväntas bli positivt 2021, motsvarande 8 miljarder kr, så prognosticerar regeringen alltså ett underskott för det finansiella sparandet i kommunsektorn på närmare 40 miljarder kr per år under 2022–2024.

För att uppnå ett finansiellt sparande i balans inom kommunsektorn skulle det därmed krävas en ganska drastisk omställning. Utgifterna skulle behöva minska och/eller inkomsterna öka på ett relativt radikalt vis. Detta i ett läge då den demografiska utvecklingen alltså snarast pekar på att behoven av välfärd växer. Att ordentligt dra åt svängremmen skulle i många kommuner och regioner sannolikt få kontraproduktiva effekter. Det går att se framför sig något slags infasning av ett krav på finansiellt sparande i balans, men även i ett sådant scenario skulle det uppstå problem och negativa bieffekter.

Till saken hör att ett krav av det slaget i hög grad skulle träffa fel. Ett grundkriterium för varje åtgärd för en starkare ekonomistyrning bör vara förmågan att leda in ekonomiskt svaga kommuner och regioner på en bättre bana. I *figur 13* har, för varje kommun, genomsnittligt finansiellt sparande per invånare under 2015–2019 plottats mot soliditeten 2019. 232 av 290 kommuner har haft ett negativt finansiellt sparande under perioden. Det finns dock ingen tydlig samvariation mellan finansiellt sparande och soliditet. Det är inte så, vilket hade varit optimalt med tanke på ambitionen, att kommuner med lågt finansiellt sparande generellt också hade låg soliditet. Givetvis leder ett positivt finansiellt sparande²⁵ till en starkare finansiell ställning, men de allra flesta kommuner har redan en stark finansiell ställning. Därför skulle ett balanskrav för det finansiella sparandet knappast fånga upp kommuner med svag finansiell ställning. Effekten skulle i stället bli allmänna neddragningar, även där det är omotiverat och icke-optimalt, av investeringar och kvaliteten i välfärden.

25) Vi har approximerat det finansiella sparandet genom följande beräkning: årets resultat + avskrivningar - investeringar

Figur 13: Finansiellt sparande²⁶ och soliditet per kommun

3.2 Skuldtak

Beträffande skuldtak finns det fler empiriska erfarenheter att utgå från. Lokala/regionala skuldtak, till skillnad från utgiftstak, förekommer i viss utsträckning i den praktiska ekonomistyrningen. Inte minst finns det ett antal kommuner som, utifrån egna förutsättningar och egen organisationsstruktur, har definierat skuldbegränsningar i sina finansiella mål för god ekonomisk hushållning.

Ett alternativ på detta tema kan vara ett etablera ett generellt skuldtak som gäller på samma sätt för alla kommuner och regioner.

Ett sådant tak skulle kunna omfatta kommun/region-koncernernas samlade skuld. Eller så skulle det, likt Maastrichtskulden, kunna fokusera endast på kommunal förvaltning. I så fall skulle det ligga i linje med och understödja det finanspolitiska ramverket. Men företagssidan skulle ändå i hög grad påverkas. En stor del av upplåningen i kommunal förvaltning vidareutlånas, som tidigare beskrivits, till kommunala företag som klassificeras i näringslivet. Vad som skulle kunna uppstå, med det fokuset, är incitament att avveckla internbanker och låta kommunala företag låna själva. Det skulle ge en mindre effektiv finansiering i ett koncernperspektiv. Eftersom upplåningen, enligt praxis, skulle ske med

kommunal borgen, skulle dock kommunen/regionen fortsatt ha det yttersta ansvaret för åtagandet.

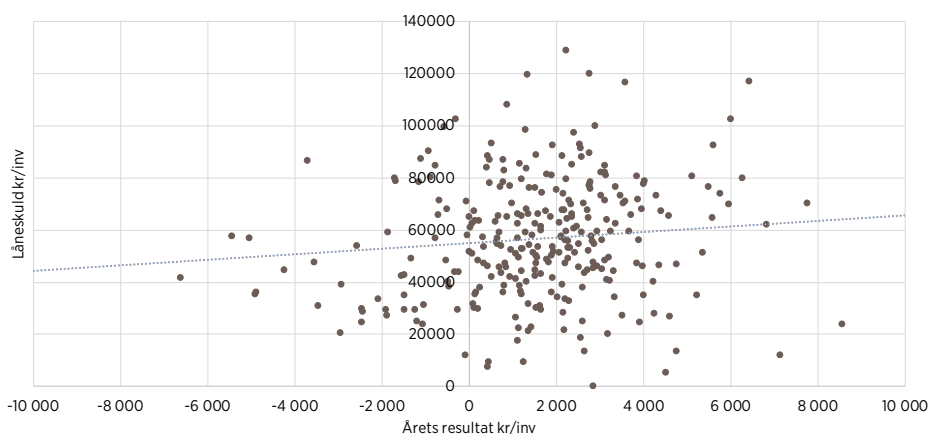
Oberoende av hur ett generellt skuldtak tekniskt skulle utformas/avgränsas talar mycket för att detta är en mindre bra idé.

För det första skulle en sådan konstruktion, precis som ett generellt utgiftstak, krocka med betydande variationer inom kommunsektorn. Ett generellt skuldtak över hela landet skulle få märkliga eller rentav destruktiva effekter i ett visst antal kommuner och regioner. Förutsättningar och organisationsstrukturer varierar helt enkelt för mycket för att detta skulle kunna bli något annat än ett trubbigt och klumpigt styrverktyg. För vissa kommuner och regioner är det fullt rationellt att ligga på relativt höga skuldnivåer. För andra kommuner och regioner är det inte det.

I figur 14 plottas, för alla kommuner, årets resultat mot låneskulden. Kommuner med högre resultat på koncernnivå tenderar att ha en högre skuld – och vice versa. Detta i sig är inte förvånande. Större marginaler i form av goda resultat gör det möjligt att bära en högre skuldsättning. Denna samvariation står sig även när man i en regressionsmodell lägger till något fler förklarande variabler. Men samtidigt är samvariationen inte särskilt stark. Spridningen är ganska stor.

26) Approximerat med årets resultat + avskrivningar – investeringar.

Figur 14: Årets resultat respektive låneskuld, per kommunkoncern, i kronor per invånare, 2019



Källa: Kommuninvest

Var skulle man, med denna bild, sätta ett generellt skuldtak? Borde man inte, för att säkra rimliga effekter, relatera till resultatet, vilket ju i realiteten avgör hur mycket skuld man kan bära, och/eller soliditeten, som fungerar som helhetsmått för finansiell styrka? Borde man inte på något vis lyfta ut kommunkoncerner som exempelvis har stora energi- eller hamnföretag? Även där sådana företag är väl-skötta och konservativt belånade innebär det en högre skuldsättning totalt sett i kronor per invånare o s v. För att få en god uppfattning om hur hög en skuld är bör man granska det specifika i enskilda kommuner eller regioner.

En hypotetisk väg framåt, för att i någon grad fånga upp det specifika, skulle kunna vara att skapa ett anpassat skuldmått där hela låneskulden på koncernnivå relateras till omsättningen i aktuell kommun- eller regionkoncern.

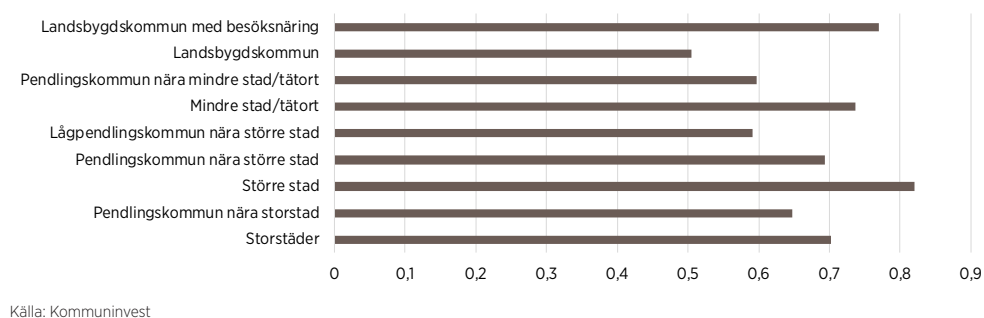
Även detta mått skulle dock vara problematiskt i det lokala/regionala perspektivet. Figur 15 visar att skulden i förhållande till omsättning var högst i gruppen ”Större stad” och lägst i ”Landsbygdskommun”. Det reflekterar i hög grad storleken på de kommunala företagen. Kommunala bostads- och energiföretag är generellt sett mer kapitalintensiva än den kommunala kärnverksamheten, vilket medför att finansieringsbehoven ofta är högre i förhållande till omsättningen. Som vi tidi-

gare sett har kommunerna i gruppen ”Större stad” generellt levererat höga resultat och uppvisat en relativt stark soliditetsutveckling. Å andra sidan finns det i gruppen ”Landsbygdskommun” ganska många kommuner med en historia av relativt låga resultat och låg soliditet. Träffbilderna med denna tekniska lösning skulle därmed bli skev. Den skulle, om inte hänsyn tas till andra faktorer, primärt kunna slå mot kommuner med stora företagskoncerner som i grunden har en bärkraftig ekonomi.

För det andra vore risken stor för att ett generellt skuldtak, om man återigen ser till den allmänna idén, skulle hämma nödvändiga investeringar i åtminstone vissa delar av kommunsektorn. Det exakta utfallet skulle naturligtvis hänga på vilken nivå för taket som de facto väljs.

Investeringsbehoven kommer alltså – även om befolkningsprognoserna nu revideras ner – fortsatt att vara stora. Det finns möjligheter för kommuner och regioner att effektivisera upphandlingar, trimma byggkostnader och göra andra kostnadsbesparande insatser på investeringssidan. Men det går inte att bortse från den demografiska utvecklingen eller från renoveringsbehov. Trots en relativt hög självfinansieringsgrad krävs det en omfattande extern finansiering. Om denna finansiering delvis skulle stoppas av ett skuldtak skulle

Figur 15: Låneskuld (oviktat genomsnitt) i förhållande till omsättning i kommunkoncerner, per kommungrupp, 2019



investeringstakten av allt att döma behöva dämpas.

Konsekvenserna skulle bli negativa. De två områden där kommuner och regioner har haft de största investeringsvolymerna är fastigheter och infrastruktur.²⁷ Det är svårt att avstå från att bygga och renovera verksamhetsfastigheter i form av förskolor, skolor, äldreboenden och sjukhus i takt med att de demografiskt relaterade behoven ökar. Att investeringsutgifterna skulle minska inom t ex VA förefaller inte särskilt realistiskt. Branchorganisationen Svenskt Vatten bedömer att investeringarna på VA-området bör vara ca 40 procent högre den närmaste 20-årsperioden, jämfört med dagens nivåer, för att säkra en hållbar vattenförsörjning.²⁸ Även andra bedömare betonar att infrastrukturinvesteringar, på statlig och kommunal nivå, redan är eftersatta.²⁹

Det är självklart så att kommunsektorns skuldnivåer inte kan växa för evigt. Någonstans kommer man till en punkt där skuldsättningen blir för hög. Men för merparten av kommuner och regioner är en sådan punkt alltfjänt ganska långt borta.

I Kommuninvests kreditgivning finns inga långsiktigt fastlåsta tak. I stället används utlåningsramar, för var och en av medlemmarna, som ingår i en kontinuerlig, aktiv och specifik analysprocess. Så länge som en kommun eller region har en grundläggande finansiell styrka – särskilt i form av goda resultat – ses inte hög skuldsättning som ett problem i sig. En övervägande majoritet av kommunerna/regionerna har ett stort utrymme kvar att utnyttja

inom sin ram. Detta reflekterar den finansiella styrka som präglar kommunsektorn som helhet. För de kommuner/regioner där utrymmet är mer begränsat pågår i de flesta fall en dialog om framtida finansieringsbehov och en eventuell höjning av aktuell ram. Givet de höga investerings- och lånevolymer bör dock varje kommun och region ha en tydlig uppfattning om sin egen skuldsättning. Vilka skuldnivåer krävs för att säkra nödvändiga välfärdsinvesteringar och vilka finansiella mål för koncernens balansräkning behövs för att säkerställa en stark och bärkraftig finansiell ställning? Denna analys behöver vara långsiktig.³⁰

I diskussioner kring dessa frågeställningar lyfts ofta möjligheten att hyra verksamhetslokaler för att avlasta balansräkningen när låneskulden ökar. Rådet för kommunal redovisning (RKR) har emellertid tydliggjort att långsiktiga hyresavtal generellt ska klassas som finansiell leasing och att åtagandet därmed ska tas upp som en skuld i balansräkningen.³¹ I det fall en kommun eller region säljer en verksamhetsfastighet som sedan hyrs tillbaka ska alltså skulden fortsatt redovisas.

Givet att så många svårigheter och invändningar är kopplade till ett generellt skuldtak skulle man, på samma vis som i utgiftskontexten, i stället kunna satsa på ett variabelt skuldtak som anpassas efter lokala/regionala förutsättningar och organisationsstrukturer.

Att välja det alternativet vore relativt okomplicerat. Det skulle inte vara någon

27) Kommuninvest 2020a.

28) Svenskt Vatten 2020.

29) Se bl a WSP 2020.

30) Kommuninvest 2021, 6.

31) RKR 2020.

större sak att i lagstiftningen klargöra att varje kommun och region i arbetet för att säkerställa god ekonomisk hushållning ska fastställa och regelbundet uppdatera ett skuldtak. En sådan lösning skulle, av allt att döma, ge godtagbar träffsäkerhet och acceptabla konsekvenser.

Den tveksamhet som snarast inställer sig är om det skulle ligga något mervärde i att rikta ökad uppmärksamhet just mot skuldperspektivet. I utarbetandet av en förstärkt ekonomistyrning för kommunsektorn förefaller det rimligt att argumentera för att skuld förvisso är en viktig och relevant faktor att kontinuerligt följa, men att det bör kompletteras med andra mått i styrningen. Skuld är en faktor som beror på andra faktorer. Vad som är en lämplig skuldnivå avgörs mer fundamentalt av faktorer som investeringsbehov, resultat och soliditet.

Samtidigt bör varje kommun och region ta höjd för framtida räntehöjningar. En total skuld om 775 miljarder kr innebär att en ökning med en procentenhet skulle ge ytterligare 7,75 miljarder kr i räntekostnader. Den genomsnittliga räntan idag ligger omkring 1 procent, vilket innebär att räntekostnaderna för närvarande utgör knappt 1 procent av de totala kostnaderna för kommun- och regionkoncernerna.

3.3 Skarpare fokus på soliditetsutvecklingen

Men om det inte är lämpligt att inrätta generella utgifts- eller skuldtak och om det kanske inte skulle ligga något större mervärde i att obligatoriskt införa variabla tak vad gäller dessa faktorer: Vad skulle då i stället kunna göras för att stärka ekonomistyrningen?

Ett lovande förbättringsspår skulle vara att mer aktivt följa och styra mot den långsiktiga soliditetsutvecklingen. I ett läge där den största utmaningen är att säkerställa långsiktig ekonomisk hållbarhet finns det mycket som talar för att detta borde bli ett skarpare fokus.

En mer aktiv styrning mot soliditet skulle inte balansera inkomster och utgifter. Men det

skulle finnas andra viktiga fördelar. En sådan lösning skulle kunna säkerställa att tillgångssidan ges en mer rimlig uppmärksamhet i ekonomistyrningen, att det egna kapitalet inte urholkas samt att mål och planer reallt sett konsoliderar ekonomin. På så vis skulle det ges bättre förutsättningar att bygga den bärkraft som krävs – utan att övervältra kostnader för dagens välfärd på kommande generationer.

Det är i sammanhanget intressant att regeringen valt negativ soliditet som avgörande kriterium för vilka kommuner och regioner som ska anses ha en så svag ekonomi att de ska kunna få stöd för omstrukturerings- och effektiviseringsåtgärder av den nya kommundelegationen.³² Soliditet är inget universalmått. I detta fall utestängs ett antal kommuner och regioner som under senare år haft en problematisk ekonomisk utveckling och som skulle kunna ha nytta av denna typ av stöd. Samtidigt fångar soliditeten in kommuner/regioner som under en längre tid inte lyckats stärka upp det egna kapitalet med tillräckligt goda resultat. Rätt använt är soliditetsperspektivet nyttigt.

Det mest centrala verktyget för att styra mot soliditet, eller ett soliditetsmål, är resultatet, eller ett resultatmål. Resultatet påverkar soliditeten via det egna kapitalet. Om man blickar tillbaka på det senaste decenniet har det, som vi sett, funnits vissa frågetecken för arbetet med resultatet inom ramen för god ekonomisk hushållning. Flera regioner har bitvis haft ett påtagligt lågt resultat. Ett ganska stort antal kommuner hade 2018 och 2019 negativa balanskravsresultat. Därmed borde det finnas god förbättringspotential med att arbeta mer noggrant och systematiskt med både kort- och långsiktiga resultatmål. Att slentrianmässigt sikta mot exempelvis två procent av skatter och bidrag blir inte optimalt. Framöver finns det förmodligen mycket att vinna på ett mer fokuserat och proaktivt förhållningssätt.

Hur kommuner och regioner kan gå tillväga för att – i syfte att konsolidera ekonomin – styra mer aktivt mot långsiktig soliditet beror på vilket utgångsläge kommunen eller regio-

³²) Finansdepartementet 2021-07-15.

ner har. Att målsätta mot konstant soliditet, exklusive ansvarsförbindelsen, skulle stärka kommunens/regionens ekonomi då soliditeten inklusive ansvarsförbindelsen skulle öka. Om kommunens soliditet exklusive ansvarsförbindelsen ligger på en rimlig nivå idag är detta en bra väg att gå. Om soliditeten, tvärtom, ligger på en för låg nivå i nuläget skulle kommuner eller regioner behöva målsätta mot en högre soliditet för att uppnå en liknande utveckling.

Vilken soliditet en kommun eller region bör sikta på att bevara eller uppnå beror i hög grad på koncernens struktur. För en kommun som har ett stort bostadsföretag kan det, exempelvis, vara rimligt med en lägre soliditet än för en kommun som saknar detta. Bostadsföretagets verksamhet är mer kapitalintensiv än kommunens verksamhet. Har kommunen mestadels investeringar och tillgångar kopplade till VA-verksamheten, där självfinansieringsgraden är lägre på grund av gällande regelverk, kan det vara vettigt med än lägre soliditetsnivå än för en kommun som har en högre andel kommunala verksamhetslokaler.

En högre soliditet innebär att kommunen/regionen har en starkare eller mer robust ekonomi. Ett negativt resultat påverkar det egna kapitalet, men om soliditeten är stark i utgångsläget finns det marginaler. Det innebär dock inte att frågan är rak och enkel. Tvärtom är den mångfacetterad.

En 100-procentig soliditet ska inte i sig betraktas som optimal. Det finns kommuner/regioner som har som mål att ha en 100 procentig självfinansieringsgrad för samtliga investeringar, vilket i slutändan – med ett positivt resultat – skulle resultera i att soliditeten går mot 100 procent. En sådan strategi är inte alltid att föredra. I flera scenarier kan den bli icke-optimal. Kommuner och regioner kan i vissa lägen ha ett behov av expansion och investeringar som inte kan mötas på ett tillfredsställande sätt med en 100-procentig självfinansieringsgrad. I själva verket har delar av kommunsektorn, med goda skäl, i perioder legat på betydligt lägre självfinansieringsgrader. Då ett kommunalt/regionalt företag, exempelvis, behöver investera i nya och befintliga tillgångar för att säkra sin affär och utveckling kan externa medel vara en lämplig väg att gå.

I den andra änden av skalan går det att föra intressanta resonemang om låga soliditetsnivåer. Låt säga att en kommun- eller regionkoncern skulle välja att hyra i stället för att äga stora delar av sina verksamhetslokaler. Det skulle ge en mycket låg soliditet, men skulle ligga i linje med principen inom god ekonomisk hushållning om att varje generation ska stå för sina egna kostnader. Samtidigt skulle det riskera att tynga resultatet. Att hyra verksamhetslokaler är oftast kopplat till en högre kostnad på längre sikt än att äga dem. Utifrån generationsprincipen skulle man vidare, där kommun/region-koncernen äger fastighetsbeståndet, kunna argumentera för en amortering i takt med avskrivningarna som gör att fastigheterna är färdigamorterade när det bokförda värdet är nere på noll. Förhållandet mellan egen finansiering och skuld skulle vara 1 till 32, alltså 1 del resultat och 32 delar skuld på nya investeringar. Detta skulle resultera i en relativt låg soliditet i jämförelse med den genomsnittliga soliditeten i kommunsektorn. Men med ett sådant upplägg behöver man inte minst fråga sig om man inte driver upp en för hög skuld.

Vad dessa olika ingångar illustrerar är framför allt att man behöver föra ett allsidigt resonemang. Inriktningen bör vara att identifiera vad som är rimligt givet de egna förutsättningarna.

Hur kan man då tänka för att fastställa en rimlig soliditet att sträva emot baserat på kommunkoncernens struktur? En metod skulle kunna vara att se till hur kommunkoncernens tillgångsmassa är fördelad över olika verksamhetsdelar. Hur stor del av tillgångarna är bostäder, fastigheter, VA-verksamhet o s v? Genom att väga samman soliditeten i de olika delarna får man en helhetsbild.

För att illustrera denna metod kan man utgå från soliditetsnivåer som kan betraktas som "normala" på olika verksamhetsområden. I nedanstående exempel använder vi data över mediansoliditeten per bransch inom Sverige. För ett par verksamhetsområden blir det nödvändigt att approximativt sammanfatta branschvisa medianer i genomsnitt.³³ Mediansoliditeten för reningsverk är 15 procent och för vattenverk 6 procent. Utifrån detta skattar vi den genomsnittliga medianso-

33) I SCB statistikdatabasen, branschnyckeltal efter näringsgren SNI 2007 3 siffernivå, återfinns median för företag i olika branscher. För att bättre spegla kommunens företagsstruktur har ett genomsnitt av två olika branscher använts. Vi inkluderar enbart företag med minst 20 anställda för att medianen inte ska landa på ett företag med 0 eller 1 anställda som är typvärdet i många branscher.

liditeten för VA-verksamhet till 10,5 procent. För verksamhetslokaler antar vi här en soliditet i linje med gruppen ”Servicehus, gruppbo-städer o.d. för äldre och funktionshindrade personer”, där medianen ligger på 42 procent. För elverk, elnätsföretag samt distribution av och handel med elektricitet ligger mediansoliditeten på 45 procent. För värmeverk m.m. är

medianen 36 procent. Utifrån detta skattar vi en genomsnittlig mediansoliditet för energiföretag på 40,5 procent. För bostadsföretag antar vi att soliditeten ligger på samma nivå som för gruppen ”Förvaltare av egna eller arrenderade fastigheter”, med en median på 22 procent.

Räkneexempel

Tillgångar	Typkommun A	Typkommun B
VA-verksamhet	300	100
Verksamhetslokaler	300	700
Energiföretag	100	0
Bostadsföretag	300	200
Totala tillgångar	1000	1000

Därefter viktar vi in de olika måtten för mediansoliditet, baserat på hur stor del av tillgångarna som hör till respektive bransch.

För två hypotetiska typkommuner, A och B, får vi följande beräkningar:

$$\text{Kommun A} \quad \left(\frac{300}{1000} * 10,5\right) + \left(\frac{300}{1000} * 42\right) + \left(\frac{100}{1000} * 40,5\right) + \left(\frac{300}{1000} * 22\right) = 26,4$$

$$\text{Kommun B} \quad \left(\frac{100}{1000} * 10,5\right) + \left(\frac{700}{1000} * 42\right) + \left(\frac{200}{1000} * 22\right) = 34,5$$

Detta är inte något facit, utan snarare ett slags generaliserad skiss. I praktiken ska man alltså inte räkna på nationell mediansoliditet, utan på den faktiska respektive önskvärda soliditeten i den egna verksamheten. Metoden åskådliggör, vid sidan av möjligheten att få ett helhetsgrepp, att jämförelser av soliditeten mellan kommuner utan att ta hänsyn till strukturen inte säger mycket om skillnaden i ekonomisk styrka. I detta fall skulle kommun B, givet strukturen, sannolikt ha anledning att sikta mot en högre soliditet än kommun A.

En faktor som kan försvåra detta sätt att tänka är att det bokförda värdet kan skilja sig från det marknadsmässiga värdet. Om tillgången inte är tänkt att säljas, vilket är vanligt i kommunsektorn, har det marknadsmässiga värdet egentligen ingen betydelse. Om tillgången däremot är möjlig och önskvärd att sälja bör man dock kunna ta hänsyn till detta genom att räkna om soliditeten i enlighet med

det marknadsmässiga värdet. På så vis får man en tydligare bild av vilken nivå kommun-koncernen bör ha.

Att se till den långsiktiga soliditetsutvecklingen i planeringen av resultat och investeringar fyller sin funktion när investeringarna är höga. Om investeringsnivån är lägre, kanske till och med så låg att den understiger avskrivningarna, och/eller om kommun/region-koncernen säljer tillgångar kan situationen vara annorlunda. I ett scenario där de samlande tillgångarna minskar kan man inte sikta mot ett resultat som upprätthåller soliditeten. Det skulle innebära att man redovisar negativa resultat. Med de förutsättningarna behöver man ha ett annat upplägg. I utredningen ”God ekonomisk hushållning i kommuner och landsting”³⁴ konstateras det att avskrivningar enbart baseras på historiska anskaffningsvärden och därmed inte säkerställer möjligheten till reinvestering. För att ta

34) SOU 2001:76

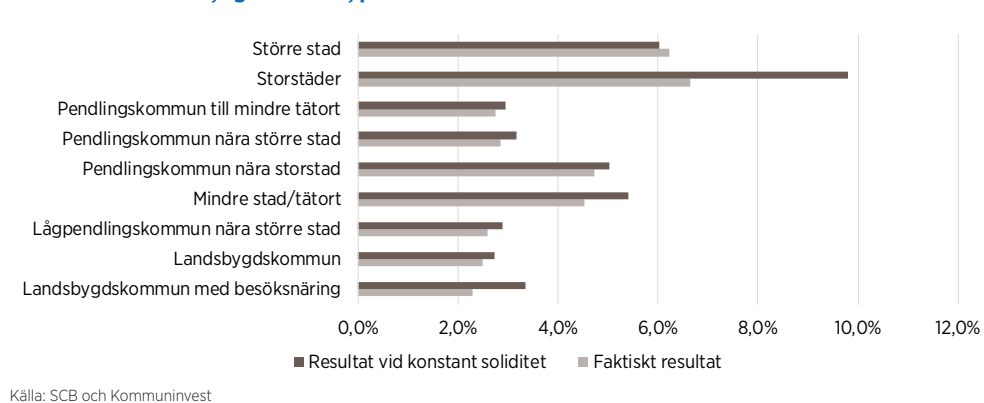
hänsyn till detta bör avskrivningarna baseras på tillgångarnas återanskaffningsvärde. Resultatnivån skulle då kunna anpassas för att ta hänsyn till återanskaffningsvärdet. Med den modellen ökar soliditeten och den finansiella styrkan. Samtidigt möjliggör detta återinvesteringar och en minskning av soliditeten när investeringsnivåerna är högre.

Soliditetstrenden i kommunsektorn innebär under perioden 2010–2020 alltså i stora drag en stärkt soliditet inklusive ansvarsförbindelsen och en konstant soliditet exklusive ansvarsförbindelsen. Om man från en lokal/regional synvinkel tittar på hur soliditeten utvecklats, och hur detta samspelar med resultatet, finns det dock ganska stora variationer över landet.

I figur 16 illustreras, med siffror på koncernnivå för perioden 2010–2019, för var och en av kommungrupperna både det resultat som i genomsnitt registrerats och det snittresultat som krävs för att hålla en konstant soliditet exklusive ansvarsförbindelsen. I 8 av 9 kommungrupper var den faktiska resultatni-

vån lägre än den nivå som var nödvändig för att upprätthålla en konstant soliditet. Endast i gruppen ”Större stad” var resultatnivån i genomsnitt tillräcklig för att hålla en konstant soliditet. Men spridningen är stor även inom grupperna. Andelen med fallande soliditet är lägst bland gruppen ”Landsbygdskommuner” och högst i gruppen ”Storstäder”, där 2 av 3 hade fallande soliditet under perioden. Beroende på utgångsläge kan det vara rationellt att låta soliditeten falla. En intressant och mycket viktig observation i figuren är den stora variationen mellan kommungrupperna vad gäller den resultatnivå som krävdes för konstant soliditet. Där denna nivå var som högst, i gruppen ”Storstäder”, låg den så högt som nära 10 procent. Där nivån var som lägst, i gruppen ”Landsbygdskommun med besöksnäring”, landade den i stället strax under 3 procent. Detta visar, inte minst, hur angeläget det är att i ekonomistyrningen hela tiden hålla god koll på lokala/regionala förutsättningar och organisationsstrukturer.

Figur 16: Faktiska resultat och resultat för att hålla en konstant soliditet exklusive ansvarsförbindelsen, i genomsnitt, på koncernnivå 2010–2019



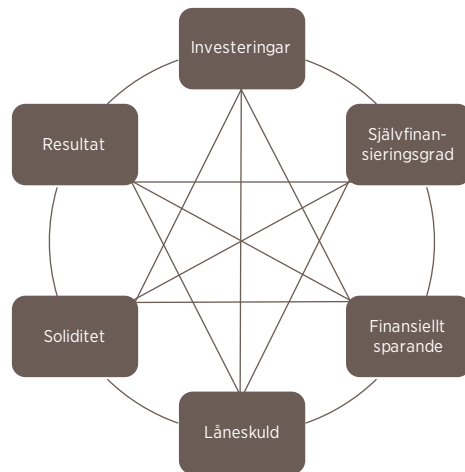
4. Styrning i finansiell balans

Hur skulle, mot denna bakgrund, ett vässat upplägg för ”styrning i finansiell balans” kunna utformas i mer konkreta termer? Vilka vägval är rimliga och hur kan de omsättas i det praktiska arbetet med en starkare ekonomistyrning?

En viktig förbättringspotential förefaller ligga i att styra mot den långsiktiga soliditetsutvecklingen och att primärt göra det med hjälp av noggrant preciserade resultatmål. Att styra mot preciserade resultatmål är varken nytt eller revolutionerande. I många kommuner och regioner jobbar man redan på ett tydligt sätt med kombinationen av resultat och soliditet. Men samtidigt finns det kommuner och regioner som, med den ekonomiska dynamik som råder särskilt på längre sikt, nog skulle kunna vinna på att i högre grad lyfta fram detta perspektiv.

Att betona kombinationen soliditet och resultat får inte innebära att man förlorar helhetsperspektivet i ekonomistyrningen. Tvärtom. En effektiv ekonomistyrning måste alltid handla om att hålla flera bollar i luften på samma gång. I första delen av denna rapport gjorde vi en genomgång av de mest centrala faktorerna i ekonomistyrningen. Dessa behöver man hela tiden hålla koll på. Allt hänger ihop. Se *figur 17*. En av flera viktiga aspekter i detta är förändringen av låneskulden. En styrning mot långsiktig soliditetsutveckling, med hjälp av resultatet, säkerställer inte i sig att låneskulden, och kostnaden för dess finansiering, kontinuerligt ligger på en lämplig nivå. Detta behöver man därför löpande observera, och vid behov hantera, i arbetet med helhetsekvationen.

Figur 17: De mest centrala faktorerna i ekonomistyrningen – helhetsekvationen



För att ytterligare förtydliga det principiella resonemanget finns i *figur 18* en mycket approximativ modell. Samtliga kommuner är plottade efter två variabler. Den ena, längst y-axeln, är soliditet. Syftet med den andra variabeln är att ge en grov skattning av den investeringstakt som kommunen i frågan kan

komma att behöva hålla över de kommande åren. Även om det finns invändningar och undantag, eftersom nödvändig investeringsnivå även har att göra med andra saker, får den kommande befolkningstillväxten här approximera investeringstakten.

Utifrån detta kan grafen, återigen grovhugget, delas in i fyra fält:

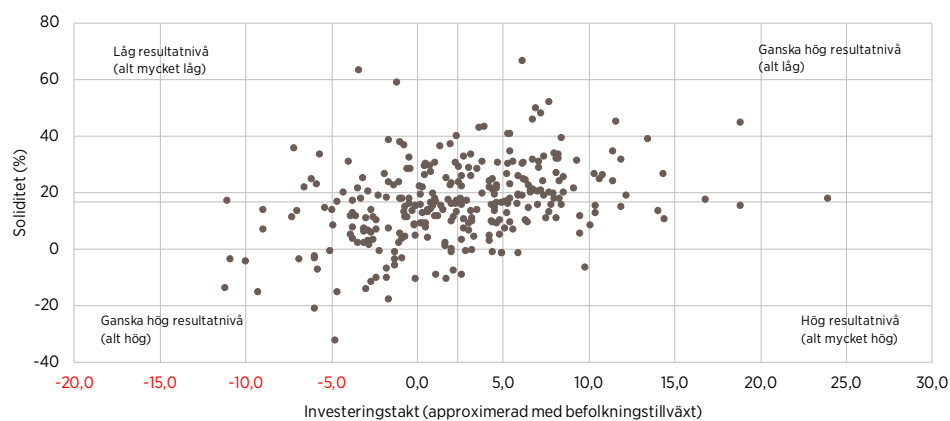
- I det övre vänstra fältet är investeringstakten låg och soliditeten hög. Där bör det för många kommuner fungera med en låg resultatnivå. Vissa kommuner kan konstatera att soliditeten är högre än optimalt och bestämma sig för att sänka den lite grand med en mycket låg resultatnivå.
- I det övre högra fältet är investeringstakten hög och soliditeten hög. Där bör det för många kommuner fungera med en relativt hög resultatnivå. Vissa kommuner kan landa i att soliditeten är högre än optimalt och då välja att ta ner den en bit genom att sikta på en lägre resultatnivå.
- I det nedre vänstra fältet är investeringstakten låg och soliditeten låg.

Där bör det för många kommuner fungera med en relativt hög resultatnivå. Vissa kommuner kan komma till slutsatsen att soliditeten är långt under optimal nivå och då välja att driva upp den via en hög resultatnivå.

- I det nedre högra fältet är investeringstakten hög och soliditeten låg. Där bör det för många kommuner fungera med en hög resultatnivå. Vissa kommuner kan bedöma att det är nödvändigt med en mycket hög resultatnivå för att lyfta soliditeten till optimal nivå.

För att ytterligare klargöra tanke sättet finns nedan tre hypotetiska räkneexempel, vilka alla är gjorda i ett koncernperspektiv, där resultatmål fastställs utifrån soliditeten och kommunens/regionens förutsättningar i övrigt.

Figur 18: Möjliga resultatmål i förhållande till soliditet 2019 och investeringstakt/befolknings-tillväxt kommande 5 år per kommun



Källa: Kommuninvest och Kolada

4.1 Räkneexempel Kommun A

Räkneexempel: Förutsättningar

Intäkter från skatter och generella statsbidrag	4 920 miljoner kr
Investeringar	1 000 miljoner kr
Avskrivningar	600 miljoner kr
Tillgångar	13 200 miljoner kr
Eget kapital	6 030 miljoner kr
Soliditet	47,5 procent

Kalkyl

Tillgångarna kommer nästa år att öka med 400 miljoner kr, motsvarande 3,0 procent. Kommunen bedömer att soliditeten ligger på en rimlig nivå och vill därför hålla konstant soliditet. För att kunna göra det behöver det egna kapitalet procentuellt sett öka lika mycket som tillgångarna.

Det innebär en ökning av det egna kapitalet på 3,0 procent, motsvarande 182 miljoner kr. För en sådan ökning krävs, i sin tur, ett resultatmål på 3,7 procent av skatter och generella statsbidrag.

Resultatmålet gäller hela koncernen. Det är viktigt att ställa rätt krav på de kommunala företagen i förhållande till de marknader som de agerar på.

Detta scenario med konstant soliditet innebär att skulderna ökar. När tillgångarna ökar med 400 miljoner kr och eget kapital med 182 miljoner kr växer skulden med 218 miljoner kr, motsvarande 3,0 procent. Det finansiella sparandet blir negativt, men i en

fas där kommunen växer är det logiskt och rimligt.

Om kommunen skulle ha en lägre investeringsnivå och tillgångarna ökar med enbart 1,0 procent per år skulle en resultatnivå på 1,0 procent räcka för att hålla soliditeten konstant. Samtidigt skulle resultatet behöva vara tillräckligt högt för att säkra upp för eventuella oväntade intäktsminskningar, alternativt kostnadsökningar som exempelvis en högre räntenivå.

Om kommunen i stället skulle göra bedömningen att man har en för låg soliditet skulle modellen behöva bli en annan. Givet att kommunen befinner sig i tillväxt skulle ökningen i eget kapital behöva vara större än den tänkta ökningen i tillgångarna för att möjliggöra en ökad soliditet. Detta kan dock behöva ske över en längre tid, med en målsättning att långsiktigt nå den önskvärda soliditeten inom en viss tidsperiod. I detta fall skulle resultatnivån kunna läggas på exempelvis 4,5 procent för att förstärka soliditeten.

4.2 Räkneexempel Kommun B

Det kan finnas scenarier där man har stora variationer i investeringarna från ett år till ett annat, eller en kraftigare investeringspuckel under ett antal år. Då kan det vara rimligt att acceptera en lägre soliditet under något eller några år, under förutsättning att man har en långsiktig plan för återgång till önskad soliditet.

I kommun B har vi en relativt hög investeringsnivå de första fyra åren, för att sedan gå ner på en lägre nivå. I en långsiktig plan där soliditeten, efter en initial minskning, återgår till den optimala nivån vid periodens slut skulle det genomsnittliga resultatet under perioden kunna användas, i detta fall 6 procent av skatter och bidrag.

Räkneexempel: Förutsättningar

Intäkter från skatter och generella statsbidrag år 0	4 900 miljoner kr
Investeringar år 1-4	1 500 miljoner kr
Investeringar år 5-8	750 miljoner kr
Avskrivningar ³⁵ år 0	394 miljoner kr
Eget kapital år 0	6 000 miljoner kr
Soliditet år 0	46 procent

År	Tillgångar	Investeringar	Avskrivningar	Eget kapital	Resultat, för konstant soliditet	Soliditet*	Soliditet#
0	13 000			6000			46%
1	14 106	1500	394	6510	10%	46%	45%
2	15 212	1500	427	7021	10%	46%	44%
3	16 285	1500	461	7516	10%	46%	43%
4	17 324	1500	493	7996	9%	46%	42%
5	18 330	750	525	8460	8%	46%	42%
6	18 555	750	555	8564	2%	46%	43%
7	18 750	750	562	8654	2%	46%	45%
8	18 938	750	568	8740	1%	46%	46%
Genomsnitt					6% [□]		

* Konstant soliditetsnivå för kalkyl där resultatmålet varierar
[□] Här använder vi totala summan av resultatet över de 8 åren på 2 740 miljoner kr och dividerar med summan av skatter och bidrag. Skatter och bidrag beräknas i exemplet öka med 3 procent årligen.
[#] Utvecklingen av soliditeten när resultatmålet hålls konstant på 6 procent.

³⁵) Avskrivningarna antas utgöra 1/33 av totala tillgångsmassan.

Om vi skulle gå mot en konstant soliditet varje år skulle resultatet variera från 10 till 1 procent. En sådan ryckighet är svårhanterlig. Om vi istället skulle planera för en soliditet

som först minskar och sedan ökar, genom en genomsnittlig resultatnivå under perioden, skulle resultatmålet varje år landa på 6 procent av skatter och bidrag.

4.3 Räkneexempel Kommun C

Räkneexempel: Förutsättningar

Intäkter från skatter och generella statsbidrag år 1	1 000 miljoner kr
Investeringar år 1	50 miljoner kr
Avskrivningar år 1	61 miljoner kr
Tillgångar år 0	2 000 miljoner kr
Eget kapital år 0	1 000 miljoner kr
Soliditet år 0	50 procent

Denna kommun har investeringar som är lägre än avskrivningarna. Tillgångsmassan minskar alltså med 0,5 procent. Med metoden för konstant soliditet skulle ett resultatmål på -5 miljoner kr, eller -0,5 procent av skatter och bidrag, säkra en konstant soliditet. Men det säkrar inte upp för ett möjligt scenario där kommunen kan behöva investera på högre nivåer över kommande år.

Här behöver vi utnyttja den alternativa metod som innebär att avskrivningarna baseras på tillgångarnas återanskaffningsvärde. För att göra detta antar vi en genomsnittlig avskrivningstid på 33 år. Vidare antar vi att kostnaden för att investera i samma tillgång ökar med inflationen varje år. Tillgångsmassan antas vidare vara jämnt fördelad över dessa 33 år, vilket gör att vi kan använda oss av en förenklad formel.

Avskrivningarnas återanskaffningsvärde (A) blir då enligt nedan, där 61 är avskrivningarna och 33 är det antagna antal år som förflutit sedan den tillgång som skrivs av i år gjordes.

$$A = 61 * \frac{((1 + \text{inflation})^{33}) - 1}{\text{inflation} \cdot 33}$$

Dessa antaganden innebär att 1/33 av avskrivningarna gäller de investeringar som gjordes för 33 år sedan, 1/33 de investeringar som gjordes för 1 år sedan o s v. Det innebär att återanskaffningsvärdet blir 85 miljoner kr. För att ta höjd för detta bör resultatet vara skillnaden mellan avskrivningarna och återanskaffningsvärdet, i detta fall 24 miljoner kr. Då ökar soliditeten första året till 51,5 procent.

Med denna metod skulle soliditeten öka i de fall där investeringarna är lägre än avskrivningarna, men också minska i de fall där tillgångarna, genom högre investeringar, procentuellt ökar snabbare än det egna kapitalet.

Tabellen nedan illustrerar hur soliditeten hypotetiskt skulle kunna utvecklas i tre olika faser. För år 1 och 2 är investeringarna lägre än avskrivningarna, vilket innebär en ökande soliditet. År 3 och 4 är den procentuella utvecklingen av tillgångarna lägre än den procentuella utvecklingen av eget kapital, vilket medför att soliditeten fortsätter att öka men i lägre takt. År 5 och 6 är istället tillgångarnas procentuella utveckling högre än den procentuella utvecklingen av det egna kapitalet, vilket resulterar i fallande soliditet.

4. STYRNING I FINANSIELL BALANS

År	Tillgångar	Investeringar	Avskrivningar	Reinv. kostnad	Resultat	Resultat/S&B*	Eget kapital	Soliditet
0	2000						1000	50,0%
1	1989	50	61	85	24	2,4%	1024	51,5%
2	1979	50	60	84	24	2,3%	1048	53,0%
3	2019	100	60	84	24	2,2%	1072	53,1%
4	2058	100	61	85	24	2,2%	1096	53,3%
5	2146	150	62	87	25	2,2%	1121	52,2%
6	2231	150	65	91	26	2,2%	1147	51,4%

* Skatter och generella statsbidrag

Denna metod skulle alltså skapa fallande soliditet när investeringarna är höga, vilket gör den olämplig att nyttja i de fall vi har högre investeringsnivåer under lång tid. Men i situationer med låga investeringar kan den vara lämplig för att möjliggöra högre investeringsnivåer framöver och samtidigt säkra upp för andra osäkerhetsfaktorer. För att minska ryckigheten över tid kan även i detta fall det genomsnittliga resultatet på 2,3 procent

användas över samtliga år.

Räkneexemplen ovan visar hur man kan gå tillväga för att inkludera balansräkningen i sin ekonomistyrning. Att göra en långsiktig plan och följa soliditetsutvecklingen är en del i detta. En fallande soliditet behöver inte vara ett problem i sig eller innebära en dålig styrning. Det kan i stället vara en konsekvens av ett aktivt beslut som baserats på kommunens/regionens framtidsbild och soliditetsnivå idag.

Slutsatser

Kommunsektorns ekonomi står i det långsiktiga perspektivet inför stora utmaningar. Den demografiska utvecklingen börjar nu på allvar få konsekvenser. Andelen äldre stiger, samtidigt som andelen yrkesverksamma minskar, i en växande befolkning. Det ger ökad efterfrågan på välfärd, tilltagande personalbrist och större svårigheter att få den ekonomiska ekvationen att gå ihop. Redan 2026 kommer välfärden, enligt finansdepartementets beräkningar, att ha ett finansieringsgap på ca 50–80 miljarder kr. Det kommer att krävas en rad insatser, från statens sida och i kommunsektorn, för att skapa långsiktig balans. En av de insatserna bör rimligen vara att förstärka ekonomistyrningen.

Att förstärka ekonomistyrningen genom att införa generella tak för utgifter respektive skuld, som gäller på samma vis för alla kommuner och regioner, är av allt att döma ingen god idé. Konsekvenserna skulle, åtminstone för vissa kommuner och regioner, bli negativa eller rentav destruktiva. Variationerna över landet är helt enkelt för stora. Dels står kommuner och regioner med helt olika grundvillkor i termer av demografisk utveckling, geografisk dynamik, näringslivsstruktur, behov av investeringar i det egna fastighetsbeståndet m.m., dels finns det avsevärda olikheter i hur kommun- och regionkoncerner är organiserade. Förutsättningarna för ekonomistyrningen skiljer sig t ex stort mellan kommuner/regioner som driver omfattande företagskoncerner och kommuner/regioner som i princip har all verksamhet i förvaltningsform. Att ta fram enhetliga ekvationer, eller enhetliga kriterier, för generella tak tycks vara en orimlig uppgift.

Att i stället införa variabla tak för utgifter respektive skuld, som anpassas efter lokala/regionala förutsättningar och organisationsstrukturer, borde å andra sidan vara fullt

genomförbart. Det finns, exempelvis, redan ett antal kommuner och regioner som jobbar med begränsningar eller tak för sin skuldsättning. Mervärdena i att ålägga kommuner och regioner att arbeta med utgifts- och skuldtak är dock inte uppenbara. Det skulle finnas både fördelar och frågetecken i obligatoriska upplägg.

En betydligt mer lovande förstärkningsåtgärd skulle vara att tydligare styra mot den långsiktiga soliditetsutvecklingen och att primärt göra det med hjälp av noggrant preciserade resultatmål. Detta är varken nytt eller revolutionerande. I många kommuner och regioner jobbar man redan med kombinationen av dessa båda faktorer. Men det finns ändå kommuner och regioner som nog skulle kunna vinna på att i högre grad lyfta fram detta perspektiv i sin ekonomistyrning. Att röra sig åt detta håll får inte innebära att man tappar helhetsbilden. Det är fortfarande viktigt att, exempelvis, proaktivt följa utvecklingen av skuldnivåer och räntekostnader. Men i nuvarande läge är det motiverat att låta soliditeten ta tydlig plats i helhetsekvationen. Ett sådant grepp skulle kunna säkerställa att tillgångssidan ges rimlig uppmärksamhet, att det egna kapitalet inte urholkas samt att mål och planer reellt sett konsoliderar ekonomin. På så vis skulle det gå att bygga den bärkraft som krävs – utan att övervältra kostnader för dagens välfärd på kommande generationer.

I rollen som kommunsektorns största långgivare är ekonomistyrningen, både vad gäller principiella hållningar och praktisk hantering, en röd tråd i Kommuninvests verksamhet. Ett nyckelbegrepp i Kommuninvests arbete med ekonomistyrning är ”styrning i finansiell balans”. I denna ofta mycket konkreta kontext är den långsiktiga soliditetsutvecklingen en viktig pusselbit.

Referenser

Dir. 2020:88: "En effektiv ekonomistyrning i kommuner och regioner", www.regeringen.se.

Finansdepartementet 2021-05-26: "Här är förslagen som Valfärdskommissionen har presenterat hittills", www.regeringen.se.

Finansdepartementet 2021-05-26b: "Parterna i Valfärdskommissionen överens om avgörande förutsättningar för framtidens välfärd", www.regeringen.se.

Finansdepartementet 2021-06-23: "Snabb återhämtning i ekonomin", www.regeringen.se.

Finansdepartementet 2021-07-15: "Nyinrättad delegation ska ge statligt bidrag till kommuner och regioner för ekonomi i balans", www.regeringen.se.

Finanspolitiska rådet 2021: "Svensk finanspolitik. Finanspolitiska rådets rapport 2021", www.finanspolitiskaradet.se.

Kommuninvest 2020a: "Den kommunala låneskulden 2020", www.kommuninvest.se.

Kommuninvest 2020b: "Utjämning av kommunal-skatterna", www.kommuninvest.se.

Kommuninvest 2020c: "Finanspolitiska ramverket och kommunerna", www.kommuninvest.se.

Kommuninvest 2021: "Att äga eller hyra sina verksamhetslokaler – hur ser kalkylerna ut i kommunsektorn?", www.kommuninvest.se

Konjunkturinstitutet 2021-06-23: "Lågkonjunkturen är över i slutet av 2021, men arbetsmarknaden släpar efter. Konjunkturläget juni 2021", www.konj.se.

Prop. 2003/04:105: "God ekonomisk hushållning i kommuner och landsting", www.regeringen.se.

Rådet för kommunal redovisning (RKR) 2019: Rekommendation 10, pensioner, juni 2019. www.rkr.se.

Rådet för kommunal redovisning (RKR) 2020: "Redovisning av leasing- och hyresavtal", idéskrift, www.rkr.se

SCB 2021-04-28: "Så väntas Sveriges befolkning växa till 2070", pressmeddelande, www.scb.se.

SCB 2021-06-07: "Befolkningen väntas minska i åtta län till 2040", pressmeddelande, www.scb.se.

Skr. 2017/18:207: "Ramverket för finanspolitiken", www.regeringen.se.

SOU 2001:76: "God ekonomisk hushållning i kommuner och landsting", www.sou.gov.se

Svenskt Vatten 2020: "Investeringsbehov och framtida kostnader för kommunalt vatten och avlopp – en analys av investeringsbehov 2020–2040", www.svensktvatten.se

Välfärdsekonomerna 2020: "Statens insatser för kommunsektorn under covid-19 – fem goda råd", www.kommuninvest.se/valfardsekonomerna.

Välfärdsekonomerna 2021: "Handbok i effektivisering – fem goda råd", www.kommuninvest.se/valfards-ekonomerna.

WSP 2020: "Sverige behöver renoveras", www.wsp.com/sv.



KOMMUNINVEST

Postadress: Box 124, 701 42 Örebro. Besöksadress: Fenixhuset, Drottninggatan 2, Örebro.
Telefon: 010-470 87 00. Telefax: 019-12 11 98. E-post: förnamn.efternamn@kommuninvest.se
www.kommuninvest.se