

2021-04-07

Ekonomi och styrning
Robert Heed
Hans stark
EJ

God ekonomisk hushållning, balanskrav och resultatpåverkan

God ekonomisk hushållning

Det övergripande kravet på kommuners och regioners ekonomi är att man ska ha en god ekonomisk hushållning (GEH) i sin verksamhet och i verksamhet som bedrivs genom andra juridiska personer. Vad som är god ekonomisk hushållning regleras inte i detalj utan varje kommun och region ska upprätta långsiktigt strategiska riktlinjer för innebörden utifrån de egna förutsättningarna. I förarbetena till kommunallagens regler om GEH anges bland annat att en kommun eller region med i princip obegränsad livslängd inte bör förbruka sin förmögenhet för att täcka löpande behov utan att löpande intäkter täcker löpande kostnader. Grunden för GEH i kommunen eller regionen bör utgå från en finansiell analys som tar fram de finansiella kraven för att kunna bedriva verksamhet, konsolidera ekonomin, finansiera nödvändiga investeringar samt hantera andra långsiktiga åtaganden, som till exempel pensionsförpliktelser. Om förutsättningarna i de långsiktiga åtaganden ändras, till exempel att storleken på pensionsförpliktelsen förändras genom förändrade beräkningsantaganden behöver en analys göras av hur detta påverkar kommunens/regionens ekonomi på sikt. Utifrån denna analys kan såväl den långsiktiga strategin för GEH som de årliga finansiella målen med betydelse för GEH behöva justeras.

I denna PM lyfter vi frågan kring hur variationer i resultatnivåer kan hanteras i relation till det balanskrav som gäller för kommuner och regioner. Här diskuterar vi utifrån exemplet om ändrade beräkningsantaganden för pensioner men resonemanget kan vara aktuellt även i andra situationer, till exempel för effekter som följer av den pågående pandemin och vad de innebär för kommuners och regioners ekonomi på kort och lång sikt.

Balanskrav

Kravet på att ett negativt balanskravsresultat ska återställas infördes i samband med att lag om kommunal redovisning infördes 1998 och tillämpades senast från år 2000. Kravet var då en återställning på två år, men detta utökades till tre år 2005 då även kraven på mål och riktlinjer med betydelse för god ekonomisk hushållning infördes. Kommunfullmäktige kan återropa

synnerliga skäl för att inte återställa ett negativt resultat men ”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.”¹

Balanskravet är ett minimikrav och kravet på god ekonomisk hushållning innebär att ekonomin i sektorn på längre sikt ska konsolideras med hänsyn till bland annat det samlade pensionsåtagandet och behovet av reinvesteringar.

I propositionen som ligger till grund för reglerna om balanskrav 1998 finns följande formulering kring regeringens syfte med att införa balanskravet:

”Regeringen vill skapa ett instrument som dels förhindrar en fortlöpande urgröpning av kommunernas och landstingens ekonomi, dels skapar grundförutsättningar för en långsiktig stabil finansiell utveckling av den kommunala sektorn. Detta är inte minst viktigt om den kommunala sektorn skall kunna hantera sina framtida utbetalningar av pensioner utan att av den anledningen tvingas dra ner på sin verksamhet.”²

I propositionen om god ekonomisk hushållning anges även en möjlighet för en kommun/region med ett starkt eget kapital att på ett strukturerat och planerat sätt minska sitt egna kapital genom att åberopa synnerliga skäl för att inte återställa ett negativt resultat:

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

Sammanfattningsvis så är alltså balanskravet ett instrument för regeringen att förhindra en fortlöpande urgröpning av sektorns ekonomi men överordnat balanskravet finns reglerna om en god ekonomisk hushållning.

¹ Prop. 2003/2004:105, ”God ekonomisk hushållning i kommuner och landsting” avsnitt 4.1

² Prop. 1996/97:52 ”Den kommunala redovisningen” avsnitt 4.3

Bakgrund till exemplet om ändrade beräknings- antaganden för pensioner

Redovisning av pensioner

Pensioner som intjänats före 1998 ska enligt LKBR inte redovisas i kommunens/regionens balansräkning som en avsättning eller skuld utan som en ansvarsförbindelse, i enlighet med den s.k. blandmodellen. För pensioner intjänade före 1998 redovisas istället en kostnad i resultaträkningen det år pensionen betalas ut till pensionären.

Pensioner intjänade efter 1998 redovisas som en avsättning i kommunens/regionens balansräkning och utbetalningar minskar avsättningen. Förändringar i avsättningens storlek på grund av till exempel ändrade beräkningssantaganden för diskonteringsränta eller livslängd påverkar skuldens storlek och påverkar resultaträkningen det år förändringen görs.

Fördelningen mellan hur stor andel av pensionsåtagandet som redovisas i balansräkningen skiljer något mellan kommuner och regioner:

Tabell 1. Pensionsskuld i kommuner och regioner år 2018

Miljarder kronor och procent

	Före 1998	Efter 1998	Totalt	Andel i BR
Kommuner	188	42	230	18 %
Regioner	134	112	246	46 %
Totalt	322	154	476	32 %

Noterbart är att andelen som redovisas som ansvarsförbindelse över tid kommer att minska och på lång sikt försvinna. Det beror dels på att den är under utbetalning och dels på att värdesäkringen under senare år varit låg. Avgörande faktorer för åtagandets storlek, både avsättning och ansvarsförbindelse, är de försäkringstekniska antaganden som ligger till grund för beräkningen, bland annat diskonteringsräntan och livslängdsantagande. Diskonteringsräntan sänktes både 2011 och 2013 vilket innebar en kraftig ökning av såväl ansvarsförbindelse som avsättning. Förändringen av den del som gäller avsättningen slog också igenom i resultaträkningen för sektorn.

God ekonomisk hushållning, balanskrav och ändrade beräkningsantaganden

Av tabell 1 framgår att i och med att en ökande andel av pensionsåtagandet redovisas som avsättning i balansräkningen så kan ändringar av beräkningsantagandena för pensioner få en stor resultatpåverkan för både kommuner och regioner. Frågan om hur underskott som uppstår på grund av ändrade beräkningsantaganden ska hanteras kopplat till balanskravet och god ekonomisk hushållning blir därför aktuell när beräkningsantaganden förändras. Utgångspunkten för att hantera denna fråga bör vara det övergripande kravet på god ekonomisk hushållning utifrån lokala förutsättningar. Mot bakgrund av detta behöver man analysera de långsiktiga effekterna av förändringar av pensionsåtagandet och de finansiella krav som dessa förändringar innebär på kort och lång sikt i den egna kommunen/regionen.

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

Effekterna av ändrade beräkningsantaganden kommer att påverka kommuner och regioner olika utifrån hur deras respektive finansiella situation ser ut, tre typexempel kan vara:

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

Gemensamt för de tre exemplen är att man i samband med uppföljningen av mål för god ekonomisk hushållning i årsredovisningen behöver förklara orsakerna till den bristande måluppfyllelsen och hur detta ska hanteras i förhållande till GEH på längre sikt eftersom förutsättningarna för den goda ekonomiska hushållningen har förändrats.

Det kan finnas ett behov av att återställa det negativa balanskravsresultatet och säkra att man klarar sitt pensionsåtagande utifrån de nya förutsättningarna. Däremot skulle en återställning över tre år i enlighet med kommunallagens krav kunna innebära en kraftig påverkan på förutsättningarna för verksamheten. Lagstiftarens intentioner torde inte ha varit att effekter av ändrade beräkningsgrunder för pensioner, ett åtagande på 20–30 år, ska återställas genom neddragningar i verksamheten under de tre första åren.

Utifrån dessa förutsättningar kan det vara rimligt att diskutera en återställning av det negativa balanskravsresultatet på längre tid än de tre år som lagen kräver. En förutsättning för en sådan längre tid för återställande är att man utgår från ett resonemang kring vad som är god ekonomisk hushållning. Analysen och åtgärdsplanen går inte att göra generellt för kommuner eller regioner utan den behöver göras utifrån de egna förutsättningarna. Precis på samma sätt som man behöver upprätta riktlinjer för GEH samt finansiella mål och riktlinjer för verksamheten med betydelse för GEH utifrån den verklighet man befinner sig. En återställning av ett negativt balanskravsresultat över längre tid än tre år förutsätter att synnerliga skäl för detta åberopas och ska motiveras utifrån att en sådan återställning bygger på en långsiktigt god ekonomisk hushållning. Kopplat till beslutet ska även en åtgärdsplan finnas som behöver följas upp över den tid återställandet ska göras.

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