



Sveriges
Kommuner
och Landsting

BEHÅLL GREPPET OM EKONOMIN

Sveriges Kommuner och Landsting

118 82 Stockholm, Besök: Hornsgatan 20

Tfn: växel 08-452 70 00, Fax: 08-452 70 50

info@skl.se, www.skl.se

STORA UTMANINGAR

Det ekonomiska läget är idag mycket ansträngt. Flertalet kommuner och landsting beslutade om en budget i balans för 2009 strax efter sommaren förra året. Därefter har lågkonjunkturen med kraft slagit igenom och på ett dramatiskt sätt ändrat de finansiella förutsättningarna för att erbjuda kommunal service. De första signalerna på att läget höll på att försämrats kom under hösten 2008, men blev verkligt konkreta först när förbundet presenterade skatteunderlagsprognosen i december. När sedan februari månads prognos kom insåg flertalet att budgeten för 2009 inte skulle hålla. Många vidtog då anpassningsåtgärder och reviderade budgeten. Några avvaktade och hoppades på att vårpropositionen skulle föra med sig substantiella förstärkningar. De tillskott som sedan regeringen tillförde räckte inte till för att täcka upp för den ytterligare försvagning av skatteintäkterna som SKL:s aprilprognos pekade på. Detta läge ställer sektorn inför stora utmaningar.

I nuläget har de flesta kommuner och landsting behov av att vidta ytterligare åtgärder för att få en ekonomi i balans. Många som inte redan reviderat sina budgetar måste göra det om man inte ska tvingas redovisa underskott för 2009. Även de som redan gjort en revidering har egentligen behov av att göra ytterligare neddragningar, men många tvekar. Det är svårt att under ett och samma år revidera budgeten vid flera tillfällen. Samtidigt vet alla att det är mycket svårt att hinna vidta åtgärder som ger de effekter som behövs redan under innevarande år.

Arbetet med 2009 års ekonomi måste självfallet fortsätta. Men kanske är det än viktigare att se närmare på 2010 och 2011. Om gjorda prognoser stämmer kommer även dessa år att bli ansträngda ekonomiskt. Till skillnad från 2009 har vi emellertid möjlighet att planera för en anpassning till minskande resurser. Det gäller att ta denna möjlighet. Vi har tagit fram denna korta text i en ambition att försöka ge lite vägledning för detta arbete. Vi har också planerat för ett antal konkreta service- och rådgivningsinsatser under hösten.

Även om vi upplever det som viktigt att hjälpa till med service och rådgivning är självklart SKL:s grundläggande roll att fortsätta att lobba för mer resurser till sektorn. I vårpropositionen fick vi en förstärkning med sju miljarder för 2010. Nu har vi siktet inställt på höstpropositionen. Intressebevakning handlar emellertid inte enbart om mer pengar, kriser rymmer också möjligheter. Det tycks till exempel nu ha "öppnats ett fönster" för att åtminstone diskutera en eventuell förändring av balanskravet. Som vi ser det är det oerhört viktigt att vi behåller grunderna i detta. Huvudlinjen är emellertid att vi ska utnyttja det tillfälle som nu bjuds till att få till stånd en utveckling av regelverket så att en konjunkturanpassning, där man kan spara i goda tider och förbruka i svaga tider, blir tydlig och enkel. Slutligen är vi på väg in i en ny avtalsperiod. Flertalen av avtalen ska förhandlas om och utfallet av dessa förhandlingar är självfallet av mycket stor betydelse för hur den kommunala ekonomin kommer att utvecklas de närmaste åren. Men som alltid är det många aspekter som måste beaktas. Vi uppmanar er alla ta en aktiv del i de avtalskonferenser vi arrangerar i höst.

BALANSKRAVET

MÅSTE EKONOMIN VARA I BALANS?

Våra nuvarande lagregler om god ekonomisk hushållning och ekonomi i balans infördes år 2000. Till år 2005 reviderades regelverken något, bland annat infördes kravet på att man ska ange finansiella mål för god ekonomisk hushållning.

Sett över några år ska kostnader och intäkter gå ihop, denna balans är utifrån lagstiftningen en minsta godtagbar nivå. Kommuner och landsting ska dock via sina finansiella mål sträva mot en god ekonomisk hushållning som normalt innebär att resultaträkningen visar på ett överskott som konsoliderar ekonomin. Vissa undantag från denna huvudregel kan finnas, så kallade synnerliga skäl.

Dessa regler togs fram efter den ekonomiska kris vi hade under 1990-talet. Många kommuner och landsting gick då med stora och mångåriga underskott vilket ledde till att ekonomierna urholkades på många håll. Regelverkets syfte är att denna situation inte ska upprepas igen.

FÅR MAN BUDGETERA MED UNDERSKOTT?

Huvudregeln innebär i princip att kommuner och landsting årligen ska upprätta budgeten så att intäkterna överstiger kostnaderna. Om det finns synnerliga skäl kan till exempel kommuner och landsting med stark ekonomi tillåta sig att budgetera tillfälliga underskott utan att behöva reglera dessa. SKL har gjort tolkningen att de kommuner och landsting som under "de goda åren" arbetat med högt uppsatta resultatmål och Realt konsoliderat ekonomin kan använda en del av sina tidigare års överskott de närmaste åren. Sådana överskott kan betraktas som synnerliga skäl. Se "Tillämpning av balanskravet i kristider" i *Ekonomirapporten. Maj 2009*.

MÅSTE MAN ÅTERSTÄLLA UNDERSKOTT?

Om bokslutet visar på ett underskott innebär huvudregeln att det ska återställas inom tre år. Om det finns synnerliga skäl behöver man inte återställa underskotten.

TIO KONKRETA RÅD

Det finns inga enkla eller allmängiltiga svar på hur man lämpligast tar sig an ett anpassningsarbete. Situationen varierar mellan olika kommuner/landsting och man måste alltid agera utifrån den speciella situation man befinner sig i. Utifrån de erfarenheter vi fått genom arbetet med Analysgruppen och de erfarenheter som samlats genom forskning vill vi trots detta lyfta fram några råd. Även om ni inte ska ta dem för givna kan det finnas skäl att reflektera över dessa när ni formulerar er strategi eller när ni gör en översyn av den strategi ni redan arbetar med.

1. TA FRAM EN TYDLIG BILD AV NULÄGET

Lite förenklat kan man hävda att det finns två huvudtyper av skäl till anpassningar av verksamheten. Det handlar dels om att efterfrågan på tjänster förändras på grund av demografiska förändringar, dels om det tryck som lågkonjunkturen skapar. Det kan vara klokt att skilja på anpassningsbehov som till exempel uppstår då antalet elever minskar och de effekter som en svag tillväxt av skatteintäkterna ger.

De ekonomiska problem vi möter idag är delvis en följd av demografiska förändringar. För flertalet kommuner finns det största anpassningsbehovet inom skolområdet. Förändringar i barnkullarnas storlek gör att resurser måste flyttas. Har ni inte redan ett resursfördelningssystem som beaktar förändringar i demografin, inför ett sådant. Några råd om hur detta kan ske finner du i vår skrift *Styr med resursfördelning*.

Utöver de demografiska förändringarna finns i nuläget också ett tryck utifrån lågkonjunkturen. Denna är något som drabbat oss utan vår förskyllan. Ändå måste vi ta ansvar för att möta de krav på anpassningar som den ställer. En bra start på ett anpassningsarbete är att skapa en tydlig bild av ert nuläge. Har ni i ledningen samma bild av nuläget kan kraften riktas mot vad som ska göras. Bilden bör omfatta en bedömning av vilka resurser man förfogar över och hur stort anpassningsbehov man har de kommande åren. En bra start kan också vara att jämföra era nettokostnader för olika delverksamheter mot standardkostnader, du hittar dessa i VKV, och att se närmare på hur ni klarar er verksamhet jämfört med andra (kolla till exempel *Öppna jämförelser*). SKL kan också hjälpa till via Analysgruppen.

2. ÅGERA SNABBT – MEN TÄNK LÅNGSIKTIGT

De ekonomiska problemen finns här och nu och vi har aldrig upplevt en så snabb försämring som den som skett under senhösten i fjol och våren i år. Självklart måste vi agera omedelbart. Risker är emellertid att man vidtar panik-

åtgärder och agerar allt för kortsiktigt. Vi ser också att många inför olika typer av stopp; inköpsstopp, resestopp, anställningsstopp osv. Dessa åtgärder kan vara viktiga för att signalera både inåt den egna organisationen och utåt mot medborgarna att situationen är allvarlig och kräver extraordinära åtgärder. Det är viktigare att få igång ett hållbart omställningsarbete än att omedelbart försöka svälta sig ur krisen med kortsiktiga åtgärder. All erfarenhet visar att förändringar tar tid. Perspektivet i ett förändringsarbete måste därför vara långsiktigt. Ramla dock inte i utredningsfällan, där man istället för att agera gräver ned sig i ett oändligt utredande.

3. FÖRANKRA ER STRATEGI

Den grundläggande handlingsrepertoaren som står till vårt förfogande inte så stor. I princip kan vi antingen arbeta med att öka intäkterna eller minska kostnaderna, eller tillämpa en kombination av dessa. I flertalet kommuner och landsting är kostnadsminskningar den viktigaste delen i strategin. Glöm inte bort bolagssektorn när ni söker efter åtgärder. Det är till exempel fullt legitimt att ta ut borgensavgifter.

För att få största möjliga kraft i förändringsarbetet är det viktigt att ta en bred politisk diskussion av behovet av åtgärder och valet av strategi. Inkludera om möjligt oppositionen och sträva efter beslut över partigränser. Ju bredare majoritet som står bakom en strategi desto större blir kraften i arbetet.

4. INVOLVERA PERSONALEN OCH MEDBORGARNA – INFORMERA MEDIA

All erfarenhet visar att framgång vid förändringar förutsätter att man skapat rätt förväntan både hos personalen och hos medborgarna. Personalen är inte bara en viktig grupp i sig utan också en viktig förmedlare av budskap till medborgarna. Att informera om och förankra nulägesbild och strategi hos personalen är en god investering. Tydliggör för tjänstemannaledningen att detta förankringsarbete är en av deras viktigaste uppgifter.

Har man lyckats kommunicera med medborgarna på rätt sätt ökar förutsättningarna för att förändringar kan göras utan att medborgarreaktionerna blir allt för starka. Missar man i kommunikationen riskerar man att få starka reaktioner även på relativt marginella förändringar. För att dialogen ska vara trovärdig är det viktigt att man visar att man inte bara är beredd att lyssna utan också beredd att beakta synpunkter som kommer fram. Medborgarna är också viktiga för att få idéer och förslag till hur resurser används på bästa sätt. Media är en allt viktigare informationskälla för medborgarna, utveckla därför en tydlig kommunikationsstrategi.

5. FOKUSERA INTRESSET MOT DE RESURSER NI HAR – INTE PÅ DE SOM TAS BORT

Besparingar och nedskärningar ger ingen energi i en organisation. Snarare lockar det fram en massa försvars- och revirbeteenden både bland tjänstemän och bland politiker. Även om vi tvingas ta bort 5 procent av resurserna så återstår 95 procent! Det energin ska riktas mot är hur dessa 95 procent ska använ-

das på bästa sätt. Fokusera intresset mot de övergripande målen, eller den vision, ni formulerat. Ibland kan nyckeln till framgång ligga i att formulera ett mål med anpassningsåtgärderna som är positivt laddat. Det kan vara att få råd att satsa på skolan eller att investera i infrastruktur. Man måste alltså klara av att bromsa och gasa samtidigt.

6. PRIORITERA – UNDVIK GENERELLA NEDDRAGNINGAR

De allra flesta organisationer som hamnar i ett besvärligt ekonomisk läge tillämpar en generell sparmetod. Man lägger alltså lika stora besparingar på all verksamhet. "Osthyvlandet" är en enkel metod, samtidigt slår den "blint". Verksamheter som har hög prioritet drabbas lika mycket som verksamheter som är av mer underordnad betydelse. Ett viktigt råd är därför att i större utsträckning basera anpassningsarbetet på prioriteringar. Att prioritera innebär inte att det finns "fredade zoner" i organisationen utan alla måste vara med och bidra. Däremot betyder det att de verksamheter som bedöms som mindre viktiga får bidra med en större del.

Det är vanligen inte fruktbart att utgå från att all kärnverksamhet är prioriterad. En rimligare utgångspunkt är att det inom alla verksamhetsområden finns mer eller mindre prioriterade delverksamheter.

7. BYGG UNDERIFRÅN INTE UPPIFRÅN

De slutliga prioriteringsbesluten är självklart alltid en fråga som politiken måste avgöra. Många tolkar detta som att politiken också måste vara starkt involverad i omställningsprocessen. En viktig erfarenhet är att den politiska ledningen måste legitimera ett förändringsarbete om det ska vara möjligt att genomföra. Det är emellertid inte lika självklart att politiken ska vara involverade i framarbetandet av åtgärdsförslag. Vi ser allt fler framgångsrika anpassningsprocesser där huvudansvaret lagts på tjänstemannaorganisationen. De får helt enkelt ett uppdrag att återkomma med konkreta och realistiska förslag. Härigenom har man lyckats undvika de blockeringar som ibland uppstår på nämnds nivå. Ansatsen bygger emellertid på att tjänstemannaledningen är beredd att ta ett helhetsansvar och inte enbart ett ansvar för den egna förvaltningen. Uppmuntra och belöna förvaltningar som tar helhetsansvar.

8. ETABLERA TYDLIGA SPELREGLER

För att det ska vara möjligt för tjänstemännen att ta fram realistiska förslag på åtgärder är det viktigt att det etableras tydliga spelregler runt arbetet. Klargör:

- Vem fattar beslut om strukturförändringar?
- Får ambitionsnivån sänkas?
- Är det tillåtet att friställa personal?
- Hur hanteras lokaler?

För att stärka motivationen kan man överväga att införa ett system som gör att en besparing som beslutats tillgodoräknas förvaltningen även om besparingen ännu inte är realiserad. Friställs en lokalyta tillgodoräknas förvaltningen även om kommunen fortfarande har kvar lokalen. Avvecklas personal tillgodoräknas förvaltningen även om personerna fortfarande finns kvar i landstinget.

9. UPPMÄRKSAMMA OCH UPPMUNTRA NYA LÖSNINGAR

Vanligen tillämpas ett starkt introvert perspektiv i anpassningsarbeten. Den enskilda förvaltningen får sparbetning och försöker hitta besparingar inom det egna ansvarsområdet. Tillvägagångssättet fungerar bäst för de organisationer som inte arbetat med besparingsåtgärder tidigare. Många har redan hållit på att spara i många år och det kan vara svårt att hitta nya enkla rationaliseringar. Perspektivet i sökandet efter åtgärder måste vidgas.

- Samverkan inom "kommunkoncernen".
- Samverkan med grannkommunerna och andra externa parter.
- Kan marknaden erbjuda intressanta komplement?
- Kan civilsamhället erbjuda intressanta lösningar.
- Satsa på att hitta goda exempel, inte för att kopiera utan för att inspireras.

Uppmärksamma och uppmuntra innovationer, dvs. nya sätt att driva verksamheten på.

En av de viktigaste förändringarna som 1990-talskrisen lockade fram var till exempel att man ökade samutnyttjandet av lokaler mellan delverksamheter och att man hittade effektivare arbetsscheman.

10. KRISER RYMMER OCKSÅ MÖJLIGHETER

Kriser innebär självfallet många utmaningar och när man är mitt uppe i dem kan det vara svårt att se annat än de problem som finns. Samtidigt finns det också mycket som talar för att kriser rymmer möjligheter. Förändringar som varit önskvärda, men som varit svåra att göra något åt, kan plötsligt bli möjliga att ta tag i. Det blir legitimt att förutsättningslöst granska även etablerade föreställningar eller heliga kor. Dessa möjligheter bör man ta till vara. Konkret kan det handla om att samla organisationen runt gemensamma mål, avveckla "onödiga" projekt/aktiviteter och skapa samling runt prioriterade uppgifter.

En del kommuner tillämpar beslutsregeln "*nejsägare måste finansiera ett nej*", är det något för er? Den innebär att de som inte accepterar ett besparingsförslag måste presentera ett annat förslag som ger motsvarande ekonomiska effekt.

VILL DU VETA MER?

GÅ IN PÅ www.skl.se/navet

Från och med den 18 augusti startar vi en sida på SKL:s webbplats för information rörande det kärva ekonomiska läget. Här hittar du de senaste prognoserna och annan ekonomisk information. Du hittar också aktuell information om SKL:s olika erbjudanden inom området. Inte minst hittar du konkreta exempel på hur andra kommuner och landsting valt att möta den ekonomiska utmaningen. Sidan kommer att uppdateras varje vecka.

NÅGRA AKTUELLA ERBJUDANDEN INOM OMRÅDET

Medborgardialog vid ekonomiska utmaningar

26 augusti och 30 september i Stockholm

Dialogen är viktig för att skapa förståelse hos medborgarna kring vilka åtgärder som bör ske. Dialogen är också viktig för att få idéer och förslag till hur resurser används på bästa sätt. Men hur gör man? Vilka erfarenheter finns?

Lågkonjunktur – Strategi och ledarskap

25 september i Stockholm

Överst på många kommun- och landstingsagendor står idag frågan hur man ska hantera lågkonjunkturen. Vilka är strategierna? Vad kan vi lära av tidigare lågkonjunkturer? Vilka krav ställs på det politiska ledarskapet?

Avtal 2010

Ett antal avtalskonferenser genomförs på ett antal platser i landet under veckorna 43–45.

Konferenserna syftar till att informera om och ta emot synpunkter på förslaget till Mål och inriktning för de kommande förhandlingarna.

DU VET VÄL ATT SKL OCKSÅ ERBJUDER HANDFAST STÖD

Analys av kommunens ekonomi och ekonomistyrning

Förbundet erbjuder ett standardpaket som omfattar en objektiv analys av kommunens samlade ekonomi och ekonomistyrning. Analysen dokumenteras och presenteras tillsammans med slutsatser och förslag till en framtida ekonomisk strategi för kommunen. Analysgruppen har idag genomfört analyser i cirka 100 kommuner.

Att möta ekonomiska utmaningar

Erbjudandet omfattar en halvdags seminarium hemma i din kommun/landsting på temat "att möta ekonomiska utmaningar". Seminariet bygger på generella erfarenheter men anpassas efter er speciella situation. Omfattar även en analys av era ekonomiska förutsättningar.

ÄR DET NÅGOT DU TYCKER ATT VI BORDE GÖRA ELLER HAR DU

NÅGRA FRÅGOR, KONTAKTA

Stefan Ackerby, tfn 08-452 77 28, Lennart Hansson, tfn 08-452 76 36 eller Signild Östgren, tfn 08-452 77 45