

Sari Korento, utvecklingschef

4 Resultatrik verksamhet kräver ledning av hela kommunkoncernen

Kommunens verksamhet omfattar idag mycket mer än bara primärkommunen. Av kommunkoncernens årsbidrag är primärkommunens andel i genomsnitt bara hälften, så det är inte egalit hur kommunkoncernernas verksamhet och ekonomi leds.

Ledningen av kommunkoncernen kräver kontroll över större helheter än tidigare och ett aktivt ägarskap. En förutsättning för en resultatrik verksamhet är att resurserna fördelas på ett förnuftigt sätt och att verksamheterna och organisationsstrukturerna är ekonomiska, verkningsfulla och av hög kvalitet. Koncernstrukturens ändamålsenlighet bör bedömas kontinuerligt med utgångspunkten att verksamheten ska vara resultatrik. Kommunen bör noggrant överväga när och varför kommunen ska idka verksamhet i bolagsform, i synnerhet när det är fråga om ett konkurrensläge på marknaden. Kommunen bör också regelbundet fundera på hurdana resultat som eftersträvas med verksamhet i bolagsform och hur verksamheten ska utvärderas.

Hur styrs koncernekonomin?

Kommunstrategin är kommunens viktigaste styrmedel och alla beslut borde i sista hand basera sig på den. En fungerande koncernledning förutsätter att ägaren klart uttrycker sina strategiska avsikter och fastställer koncernens övergripande intresse.

Man kan fråga sig om kommunstrategin klart styr de beslut som gäller ägandet och om den styr koncernens ekonomi. Har kommunstrategin gjorts upp i en sådan form att man ur den kan härleda kortfristiga mål som presenteras i budgeten? Baserar sig strategin och budgeten på en bedömning av verksamhetsmiljön och riskerna? Och framför allt: styr dessa mål verkligen koncernledningen och dottersammanslutningarnas verksamhet och deras ekonomiplanering så att koncernens övergripande intresse kan tillgodoses?

Utöver kommunstrategin och budgeten kan koncernens ekonomi styras bland annat genom förvaltningsstadgan, kommunens koncerndirektiv och bolagsordningarna. Av dessa styrmedel har kanske

bolagsordningarna ägnats minst uppmärksamhet. I synnerhet när det gäller de viktigaste bolagen kan det vara motiverat att bolagsordningen innehåller bestämmelser som säkerställer kommunens ägarstyrning i dotterbolaget.

Vad berättar kommunkoncernens siffror?

Koncernstyrning kräver förmåga att läsa inte bara modersammanslutningens och de enskilda dottersammanslutningarnas bokslut utan också koncernbokslutet. I koncernbokslutet har interna köp och intern försäljning mellan sammanslutningar som sammanställts med koncernen eliminerats, liksom också interna lånefordringar och skulder samt koncerninterna egendomsöverlåtelse av engångsaktör och ökning av aktier.

Det betyder att koncernbokslutet ger en bättre bild av intäkternas, kostnadernas och balansräkningens struktur och finansieringsanalysen än primärkommunens bokslut. Vid utredningar av den ekonomiska balansen har man ändå alltför ofta fokuserat enbart på primärkommunens över- eller underskott eller lånebelopp.

När man jämför vissa viktiga nyckeltal som också använts som kriterier för det s.k. kriskommunsförfarandet, kan man se att det finns stora skillnader mellan kommunen och kommunkoncernen. I koncernbokslutet är koncernens årsbidrag ofta nästan dubbelt så stort som primärkommunens. På

motsvarande sätt har koncernerna nästan dubbelt så mycket lån som primärkommunerna i genomsnitt. Koncernerna har också betydligt högre relativ skuldsättningsgrad än primärkommunerna.

I sig är stora skulder inte nödvändigtvis något ont. Koncernledningen bör ändå känna sina koncernbolag och till exempel vara medveten om hurdan egendom bolagen har som säkerhet för skulderna och bedöma bolagens förmåga att sköta sina skulder.

Det lönar sig att läsa koncernbokslutet

Kommunerna kan bli föremål för kriskommunsförfarande bland annat på grund av underskott i kommunens eller kommunkoncernens balansräkning. Kommunkoncernerna har en aning mer underskott i sina balansräkningar än primärkommunerna, men i genomsnitt har kommunerna och kommunkoncernerna inget ackumulerat underskott. År 2016 hade ändå 19 kommuner underskott i koncernbalansräkningen, trots att primärkommunen inte hade det.

När kommunkoncernens ekonomi analyseras måste det alltid finnas motiveringar till stora förändringar i koncernsiffrorna. Sådana motiveringar kan hittas bland annat i den del av verksamhetsberättelsen som beskriver viktiga händelser och betydande risker i koncernen samt i noterna till bokslutet.

Tabell 1. Nyckeltal för en genomsnittlig kommun och koncern

Ackumulerat över-/underskott, €/inv.		Årsbidrag, €/inv.		Lånestock, €/inv.		Relativ skuldsättningsgrad, %	
Kommun	Koncern	Kommun	Koncern	Kommun	Koncern	Kommun	Koncern
1 883	1 974	492	967	2 939	6 160	55,7	77,5

Det räcker ändå inte med att läsa koncernbokslutet i efterhand. Koncernledningen borde ha tillräckliga insikter i helhetssituationen inom koncernekonomin också under räkenskapsperioden, så att det inte kommer fram överraskningar när bokslutet upprättas. Det förutsätter regelbunden rapporte-

ring om koncernsammanslutningarnas ekonomi och risker. Hur rapporteringen ska göras bör anges i koncerndirektivet. Också inofficiella och konfidentiella diskussioner med koncernsammanslutningarna är viktiga för att avvikelser ska uppdagas i tid.