



Synpunkter på SOU 2021:75 - En god kommunal hushållning

1. Bakgrund

En särskild utredare har haft i uppdrag att bedöma om nuvarande regelverk för ekonomisk förvaltning i kommunallagen utgör en bra grund för en effektiv ekonomistyrning i kommuner och regioner. Utredningen har lämnat förslag om ett sammanhållet regelverk för en effektiv ekonomistyrning i kommuner och regioner i SOU 2021:75 "En god kommunal hushållning". Kommunalekonomernas förening (KEF) har utsetts till remissinstans.

2. Allmänna synpunkter

KEF anser att det är positivt att det görs en översyn av kommunallagens ekonomikapitel. Ett relevant och uppdaterat regelverk är en viktig förutsättning för en framgångsrik kommunal ekonomistyrning på både kort och lång sikt. Det är dock tveksamt om ett delvist skärpt regelverk kommer vara till stöd för de kommuner och regioner som inte når upp till nu gällande lagkrav på god ekonomisk hushållning. I någon mening får kommuner och regioner med god ekonomi betala med en ökad administration, baserat på den tveksamma slutsatsen att ekonomiskt svaga kommuner och regioner ska utvecklas åt rätt håll med stöd av ett skärpt regelverk. Riktade insatser till kommuner och regioner med svag ekonomi kan sannolikt ge större effekt.

I utredningen konstateras att kommunsektorn som helhet har redovisat positiva resultat varje år under 2000-talet med undantag för 2002 och 2003. Trots en relativt positiv ekonomisk utveckling i sektorn innebär flera av utredningens förslag en ökad statlig styrning. I vissa fall på en mycket detaljerad nivå. KEF:s uppfattning är att kommunsektorns ekonomistyrning skulle underlättas och förbättras om staten värnade om den kommunala självstyrelsen i högre utsträckning. Staten bör förenkla, i stället för att försvåra, för kommuner och regioner att bedriva en effektiv ekonomistyrning. KEF menar följaktligen att utredningens uppdrag tydligare borde ha varit inriktat på förenkling av det nuvarande regelverket.



För att åstadkomma en god ekonomistyrning i kommuner och regioner, med bibehållet kommunalt självstyre, hade det till exempel varit bra om utredningen hade kunnat definiera en lägsta godtagbar nivå för god ekonomisk hushållning/god kommunal hushållning. Det hade skapat en tydlighet och enkelhet som både hade gynnat ekonomistyrning och ansvarsutkrävande i kommuner och regioner. Även med de begränsningar som direktiven har medfört hade utredningen kunnat göra mer för att begränsa den ”snårskog” av olika regelverk och resultatnivåer, som kommer att skapa fortsatta svårigheter för till exempel förtroendevalda fritidspolitiker att förstå och tolka kommunal ekonomi.

KEF menar vidare att fler kommuner och regioner borde ha varit officiell remissinstans. Att endast ca tio procent av kommunerna och regionerna utgör officiella remissinstanser är ett för lågt antal för att finansdepartementet ska få en rättvisande bild av kommunsektorns synpunkter på utredningens förslag. KEF anser också att svarstiden är för kort för att kommuner och regioner ska hinna omhänderta och få ett remissvar politiskt behandlat innan sista inlämningsdag. Det är viktigt för den demokratiska processen och den offentliga debatten att finansdepartementet beaktar dessa synpunkter när det gäller framtida remisser.

KEF anser inte att det finns ett behov av en ny statlig myndighet, men staten behöver förbättra sin uppföljning av både kommunsektorn i sin helhet och enskilda kommuner och regioner. Denna uppgift bör utgöra en naturlig del i finansdepartementets löpande arbete.



3. Specifika synpunkter

3.1 KEF tillstyrker/är positiv till:

Vikten av goda planeringsförutsättningar (6.2)

KEF instämmer i utredningens bedömning att goda planeringsförutsättningar är viktigt för kommuner och regioner. Ett exempel på hur detta kan förbättras är att arbeta med färre riktade statsbidrag. För att främja en effektiv ekonomistyrning i kommunsektorn bör statsbidragen till kommuner och regioner i största möjliga mån vara generella. Generella statsbidrag främjar en effektiv styrning och det är också mycket angeläget ur ett lokalt demokratiskt perspektiv. Omfattningen av riktade statsbidrag urholkar den kommunala självstyrelsen.

God kommunal hushållning (6.3)

KEF tillstyrker att begreppet god ekonomisk hushållning ändras till god kommunal hushållning.

KEF tillstyrker utredningens förslag om ett tioårigt program för god kommunal hushållning. KEF anser dock att införandet av detta ska träda i kraft först år 2024. Anledningen till detta är att en stor del av kommunerna och regionerna beslutar om budgeten för 2023 redan i juni 2022. Om programmet införs från och med budget 2024 kan det tas fram under 2022/2023 och tillämpas från och med 2024.

KEF tillstyrker att programmet för god kommunal hushållning minst ska innehålla obligatoriska finansiella mål. KEF anser dock att dessa bör definieras på ett tydligare sätt i lagstiftningen. KEF ställer sig också tveksam till begreppet låneskuld. Det är ett svårtolkat och svårdefinierat nyckeltal som behöver förtydligas om det ska finnas med. För att uppnå jämförbarhet måste det även finnas relevanta parametrar som eliminerar för till exempel kommunstorlek när nyckeltalen definieras.

KEF tillstyrker utredningens förslag om att inget krav bör införas på att ange mål för verksamheten i programmet för god kommunal hushållning.



KEF tillstyrker att medelsförvaltning och förvaltning av pensionsmedel ska ingå programmet för god kommunal hushållning.

KEF är positiv till att det förs en diskussion kring att tona ner ”god avkastning” för att i stället fokusera på betryggande säkerhet när det gäller hantering av finansiella tillgångar.

Resultatreserv (6.5)

KEF tillstyrker förslaget att ta bort resultatutjämningsreserven och införa en resultatreserv. Det bör dock preciseras tydligare i lagstiftningen hur resultatreserven ska användas. KEF anser också att storleken på resultatreserven inte bör regleras av staten, utan respektive kommun/region bör få fatta beslut om detta baserat på sina egna specifika förutsättningar.

Konjunkturutjämning för kommuner och regioner (6.6)

KEF tillstyrker att det införs en statlig garanti för intäkterna i kommuner och regioner vid djupare konjunkturedgångar. En sådan garanti måste dock definieras för att skapa så tydliga förutsättningar för kommuner och regioner så att garantin kan inordnas i den lokala ekonomistyrningen.

Budget, räkenskaper och uppföljning (6.7)

KEF ställer sig positivt till skrivningen om att det i budgeten ska göras en samlad bedömning av ekonomin, under budgetåret, för en sådan kommunal koncern som avses i lagen om kommunal bokföring och redovisning.

Revision och kontroll (6.8)

KEF menar att den kommunala revisionen har en viktig roll när det gäller granskningen av kommunal ekonomi och verksamhet. Att ge revisionen en stärkt roll kan förhoppningsvis ge en skarpare och mer relevant granskning. Det krävs dock att både förtroendevalda och sakkunniga revisorer upprätthåller en god kompetens om lagstiftning och normering.



Statistik (6.10)

KEF tillstyrker att det görs en översyn av statistiken som hämtas från kommunerna till staten. Kommunsektorns ekonomiska utveckling är viktig för bedömning av den samhällsekonomiska utvecklingen och behöver därför baseras på relevanta uppgifter och data. Staten måste vidare kunna lita på att den statistik som samlas in är korrekt. Här kan det finnas anledning att utöka SCB:s resurser för granskning och kvalitetskontroll av de insamlade uppgifterna. Att lägga ytterligare resurser på detta bedömer KEF som mer angeläget än att tillskapa en ny myndighet.

KEF vill även framhålla att det är av yttersta vikt att staten minimerar uppgiftsinsamlingen från kommuner och regioner. Räkenkapssammandraget är tidskrävande redan i sin nuvarande utformning och därför bör mervärdet av bland annat en obligatorisk kassaflödesanalys ställas mot den arbetsinsats som kommer att krävas för att ta fram denna.

En övre gräns för utgifter och belåning (6.11)

KEF tillstyrker att staten inte kan eller bör reglera nivån på utgifter och upplåning.



3.2 KEF avstyrker/är kritisk till:

Ekonomi i balans (6.4)

KEF delar utredningens slutsatser att balanskravet ska finnas kvar. KEF anser dock att balanskravsresultatet inte bör användas i kommunens/regionens ekonomistyrning eftersom resultatet innehåller poster av engångskaraktär, till exempel exploateringsintäkter. Lösningen är dock inte att anpassa/justera definitionen utan snarare att renodla. Låt balanskravet vara en del av statens ekonomistyrning av den kommunala sektorn och överge tanken att detta ska användas i kommunernas och regionernas interna ekonomiska styrning. Varje kommun/region måste göra sin egen analys och definiera ett eget underliggande resultat för att använda som underlag för sin ekonomistyrning. Detta måste vara flexibelt när det gäller innehåll och definition och utgå ifrån god kommunal hushållning.

KEF menar att det av pedagogiska skäl är bra att bibehålla dagens nollnivå på balanskravet, även om det kan ge felaktiga signaler till kommunernas/regionernas beslutsfattare. Ska man förändra begreppet vore det mer angeläget att analysera hela den kommunala ekonomin – det vill säga det finansiella sparandet.

Det är viktigt att lagstiftaren i förarbeten tydliggör att balanskravet inte är förenligt med god kommunal hushållning, utan utgör en lägsta nivå för den kommunala ekonomin utifrån ett statligt perspektiv. Begreppen god kommunal hushållning och balanskrav bör vara tydligt åtskilda i lagstiftningen och diskuteras var för sig i budget och årsredovisning.

KEF menar att om ytterligare justeringsposter ska införas i balanskravsutredningen bör de preciseras mer i lagstiftningen. I dagsläget ger nuvarande skrivningar för stort utrymme för olika tolkningar och ska det finnas ett balanskrav behöver det vara tydligt vad som ska regleras under respektive rad i balanskravsutredningen.



Enligt utredningen föreligger en stark finansiell ställning om två förutsättningar är uppfyllda samtidigt:

- *soliditeten inklusive ansvarsförbindelsen för pensionsförpliktelser före 1998 överstiger 50 procent.*
- *kommunen eller regionen har en finansiell buffert som möjliggör att framtida investeringar i treårsplanen kan finansieras med egna medel.*

KEF:s uppfattning är att det inte går att definiera stark finansiell ställning på det sätt som utredningen föreslår. En sådan bedömning måste även utgå från andra variabler än soliditet och finansiell buffert. Om det överhuvudtaget är görligt att sätta upp absoluta gränsvärden för stark finansiell ställning behöver koncernens samlade finansiella styrka vara utgångspunkten. Att en kommun eller region har organiserat viss verksamhet i bolagsform bör inte i sig ha påverkan på bedömningen av om kommunens/regionens finansiella ställning är stark eller svag.

KEF avstyrker utredningens förslag om att ta bort möjligheten att åberopa synnerliga skäl. I vissa lägen kan det, i syfte att minska kostnaderna långsiktigt och därmed säkra god ekonomisk hushållning, vara rationellt att göra insatser som på kort sikt kan få stora negativa ekonomiska effekter under ett enskilt år. Om det då inte är möjligt att underbalansera budgeten under ett år, skulle det kunna sätta stopp för en välmotiverad och kanske helt nödvändig omstruktureringsåtgärd i syfte att nå en ekonomi i balans. Det behöver dock göras en precisering av begreppet - det ska finnas en tydlighet om när det ska vara möjligt att hänvisa till synnerliga skäl. En ökad tydlighet är viktigt för att stävja godtyckliga tolkningar som riskerar att leda till obalanser i kommuners eller regioners finansiella utveckling och ställning.

KEF avstyrker utredningens förslag om införande av två nya resultatrader som kopplar balanskravsutredningen till resultaträkningen. En resultaträkning och balanskravsutredning är två olika typer av rapporter med olika perspektiv. Den finansiella externredovisningen bör inte sammanblandas med ett statligt krav på kommunerna. En sådan sammanblandning skapar otydlighet och försvårar en kvalitativ finansiell analys av en kommuns eller regions ekonomiska utveckling och ställning. KEF föreslår att god kommunal hushållning och balanskravet även fortsatt särredovisas i olika kapitel i förvaltningsberättelsen enligt nuvarande normering.



Budget, räkenskaper och uppföljning (6.7)

KEF menar att formuleringen ”*Fullmäktige beslutar om godkännande av årsredovisningen. Årsredovisningen får godkännas om resultaträkning och balansräkning är rättvisande*” är olycklig. Enligt gängse praxis och normering så brukar man säga att årsredovisningen som helhet ska ge en rättvisande bild av resultat och finansiell ställning. Eftersom redovisningen bygger på bokföringsmässiga grunder krävs det att de redovisningsskyldiga gör en rad uppskattningar och bedömningar. För att en extern part ska kunna bedöma exempelvis resultaträkning och balansräkning, krävs det information om dessa uppskattningar och bedömningar, vilka brukar redovisas i förvaltningsberättelsen och i notapparaten. En alternativ formulering skulle vara att ”*Årsredovisningen får godkännas om den är upprättad i enlighet med lagstiftning och rekommendationer samt att den som helhet ger en rättvisande bild av resultat och finansiell ställning så att balans- och resultaträkning kan fastställas.*”

Revisionsberättelsen borde innehålla uttalande om huruvida:

1. årsredovisningen är upprättad i enlighet med lagstiftning och rekommendationer och ger en rättvisande bild av resultat och ställning,
2. förvaltningsberättelsen är förenlig med årsredovisningens övriga delar, samt
3. om revisorerna tillstyrker att resultaträkningen och balansräkningen fastställs.

KEF avstyrker utredningens förslag kring förändring av delårsrapporten. KEF ser dock positivt på att lagkravet på delårsrapport tas bort. KEF menar att det inte behövs någon lagstiftning om kommunens eller regionens interna uppföljningsprocess, utan det ligger inom den kommunala självstyrelsen och bör därför inte regleras från statens sida. Om delårsrapporten ändå ska regleras i lag anser KEF att kommunerna och regionerna ska ha valfriheten att välja per vilken månad delårsrapporten ska upprättas under förutsättning att delårsrapporten inkluderar minst tre månader och maximalt åtta månader.

KEF avstyrker utredningens förslag om att för det fall att det i delårsrapporten visas betydande budgetavvikelser så ska fullmäktige anta en åtgärdsplan för hur dessa ska hanteras. Åtgärder vid befarade budgetavvikelser ska vara en del av en väl fungerande ekonomistyrning där varje nivå gör sitt för att få ekonomi i balans och det



ska inte behövas en plan från kommunfullmäktige för detta ändamål. Ska det finnas ett lagstiftat regelverk kring budgetavvikelser bör detta utredas mer innan det i så fall införs. KEF anser att ett tydligt regelverk om hantering av budgetavvikelser kan fylla viss funktion i ett mindre antal kommuner och regioner. Men hur ska detta i så fall fungera i praktiken?

KEF avstyrker utredningens förslag om att ”krav ska införas på att om fullmäktige beslutar om en kostnad eller utgift som inte finansieras inom ramen för budgeterat resultat ska en reviderad budget för kommunen eller regionen fastställas”. Budgeten fastställs normalt sett en gång per år och beslut om tillkommande kostnader och investeringar kan uppstå under budgetåret. Av utredningen framgår att ”ytterligare ett alternativ är att finansiera kostnaden med tillkommande intäkter utöver budget, som kan vara resultatet av en ny skatteintäktsprognos, ett nytt eller utökat bidrag eller en ny eller höjd taxa eller avgift”. Utredningens förslag innebär att det ska tas beslut om en ändringsbudget vid tillkommande kostnader som påverkar resultatet, men hur detta ska hanteras om det samtidigt finns en förbättrad skatteunderlagsprognos är diffust. Av utredningens förslag framgår inte heller hur försämrade skatteunderlagsprognoser under budgetåret i så fall ska hanteras.

Vägledning och stöd inom ekonomistyrning (6.9)

KEF ställer sig bakom att det är viktigt att RKR beaktar den kommunala särarten vid normeringen av redovisning utifrån rättvisande bild och dess koppling till bokförmässiga grunder. Dock anser KEF att det inte är möjligt för RKR att beakta 290 kommuners och 20 regioners interna ekonomistyrning. Redovisning och ekonomistyrning är två skilda saker.

KEF avstyrker att en statlig myndighet för vägledning och stöd inom ekonomistyrning bildas. KEF:s uppfattning är att kommunerna och regionerna upplever att den vägledning och det stöd som de erhåller från främst SKR, RKA, RKR (och även KEF) är tillräckligt. Behovet av en samlad, nationell uppföljning av kommunernas och regionernas ekonomi kan hanteras inom befintliga myndigheter. KEF:s bedömer även att kunskaperna inom kommunsektorn om tillämpningen av bestämmelserna om den ekonomiska förvaltningen är tillräcklig. En statlig



myndighet utan förankring i kommunsektorn skulle tillföra alltför lite för att motivera kostnaden för en sådan myndighet.

För Kommunalekonomernas förening

Skellefteå 2021-12-13

Samuel Lundqvist
Ordförande