



REMISSVAR

Fi2021/03100

Finansdepartementet

103 33 Stockholm

fi.remissvar@regeringskansliet.se

fi.ofa.k@regeringskansliet.se

karin.gustafsson@regeringskansliet.se

Remissvar betänkandet "En god kommunal hushållning" (SOU 2021:75)

Sammanfattning

Kommuninvest anser att betänkandet sammantaget ger en grundläggande och rättvis bild av kommunsektorns ekonomiska situation och utveckling under de senaste åren, men lämnar några synpunkter.

- Kommuninvest anser att det inte enbart är ekonomistyrningen som styr långsiktig bärkraft för enskilda kommuner. Det finns avgörande strukturella problem som också måste hanteras. Vi hade därför välkomnat en djupare analys av de strukturella förutsättningarna framför allt för små- och medelstora kommuner och regioner.
- Kommuninvest anser det vore olyckligt att ersätta begreppet *god ekonomisk hushållning* med begreppet *god kommunal hushållning*. Att ändra begrepp samtidigt som det finns behov av att stärka det ekonomiska perspektivet riskerar



enligt Kommuninvest att minska ekonomistyrningens roll och därmed få negativa konsekvenser för verksamheten och sektorn .

- Utredningens förslag om ökad långsiktighet i den ekonomiska styrningen och förslaget med tydliga ekonomiska mål och riktlinjer är i grunden positivt.
- Som sagts ovan är Kommuninvest i grunden positivt till en ökad långsiktighet, men anser samtidigt att få kommuner har tillräcklig kunskap och verktyg för att göra en trovärdig 10-årig planering. Risken är påtaglig att 10-årsplanen blir en produkt som inte används och inte ges någon operativ funktion. Kommuninvest vill också påpeka att soliditetsmått inte bör användas för att jämföra kommuner och regioner som är organiserade på olika sätt eller som har väsentligt olika värden på sina tillgångar. Att styra kommunsektorn mot ett för alla kommuner och regioner enhetligt soliditetsmått anser Kommuninvest vore olämpligt.
- Den långsiktiga ekonomistyrningen i en kommun eller region bör alltid utgå från ett koncernperspektiv.
- Kommuninvests bedömning är att gränsen för att få använda sig av möjligheten att inte behöva upprätta en budget i balans är alltför strikt satt av utredningen.
- Kommuninvest anser att den nuvarande resultatutjämningsreserven snabbt bör avvecklas och medel som avsatt i denna reserv enkelt bör kunna överföras till en resultatreserv.
- Kommuninvest är utifrån ett kreditperspektiv positivt till att införa en statlig garanti för kommuners och regioners utveckling i skatteunderlaget.
- Utredningens förslag att ta bort delårsrapporten skulle enligt Kommuninvest försvaga möjligheten till information om kommunernas ekonomiska situation och risker, men vi bejaktar utredningens förslag om en ekonomisk redovisning under juni månad av pågående budgetår.
- Kommuninvest anser att stöd till kommunsektorn avseende ekonomisk styrning bör ske genom att kommunsektorn själva ansvarar för stödet.

Inledning

Kommuninvest Ekonomisk förening ("Kommuninvest") välkomnar, i generella termer, det bidrag som utredningens omfattande arbete ger till diskussionen om ekonomisk styrning av och inom kommunsektorn samt kommunsektorns långsiktiga ekonomiska bärkraft. Diskussionen behöver intensifieras de kommande åren eftersom sektorn utmaningar sannolikt kommer att vara omfattande det närmsta decenniet.

I det följande lämnas inledningsvis några synpunkter på helheten i betänkandet. Därefter lämnas synpunkter utifrån Kommuninvests perspektiv som kreditinstitut och som får anses vara särskilt relevanta för oss.

Övergripande synpunkter

Kommuninvest anser att betänkandet sammantaget ger en grundläggande och rättvis bild av kommunsektorns ekonomiska situation och utveckling under de senaste åren. De flesta kommuner och regioner har genererat goda resultat och har haft soliditetsförbättringar under 2000-talet.

Utredningen konstaterar att kommunsektorn överlag är stark och genererar goda resultat. Sektorn bedöms även ha den utvecklings- och investeringskapacitet som krävs. Soliditetsutvecklingen är mestadels positiv, men mer om soliditeten senare. Utredningen föreslår flera viktiga åtgärder inom ekonomistyrningen som förväntas ge ytterligare positiva effekter på kommunsektorns framtida ekonomiska utveckling

Samtidigt finns det kommuner och regioner som har stora problem med att nå upp till lagstiftningens krav på resultat. De har inte förmått leva upp till god ekonomisk hushållning och har inte klarat av att kontinuerligt säkra positiva balanskravsresultat. Slutsatsen kan vara att ekonomistyrningen har brister, men enligt Kommuninvest bedömning är det inte hela sanningen. Vid en närmare granskning finns fler viktiga faktorer att ta hänsyn till. Vad som förenar de ekonomiskt svaga kommunerna och regionerna verkar nämligen inte i första hand vara bristfälliga styrningsstrukturer, utan snarare en rätt så specifik uppsättning strukturella faktorer, framför allt storlek.

Vid en analys av negativa balanskravsresultat så är andelen högst bland de mindre kommunerna. Om vi studerar fördelningen av negativ soliditet så är bilden än mer utpräglad. Andelen kommuner med negativ soliditet är klart störst i kategorin småkommuner. Bland de större kommunerna noterades förra året inte ett enda fall med negativ soliditet.



Utredningen konstaterar följande: ”Djupgående ekonomiska problem kan vara en följd av ogynnsamma förutsättningar som är svåra att påverka genom beslut på lokal nivå, men kan också vara ett tecken på en svag och ineffektiv styrning.” (sid 416). Bristfällig eller rentav undermålig ekonomistyrning bland kommuner och regioner kan vara en förklaring, men Kommuninvest uppfattar att de ogynnsamma förutsättningarna, dvs. de strukturella faktorerna, ofta är en väsentlig förklaring till många små kommuners problem.

Kommuninvest är i grunden positiv till utredningen och utredningens förslag som med säkerhet kan bidra till att stärka och effektivisera ekonomistyrningen, men vi hade välkomnat en djupare analys av de strukturella förutsättningarna för framför allt små- och medelstora kommuner och regioner att nå lagstiftningens krav.

God ekonomisk hushållning

Utredningen föreslår att det nuvarande begreppet *god ekonomisk hushållning* ersätts med *god kommunal hushållning* i kommunallagen. En god kommunal hushållning innebär enligt utredningen att kommuner och regioner ska förvalta sin ekonomi på ett säkert och långsiktigt hållbart sätt, där ekonomin sätter den yttre gränsen för verksamheten som ska vara ändamålsenligt utformad och ha en hög effektivitet.

Utredningen anser att god kommunal hushållning ska även gälla för de kommunala företagen.

Kommuninvest anser att begreppet *god ekonomisk hushållning* är ett väletablerat begrepp med god förankring i kommunsektorn. Utredningen konstaterar också att legitimiteten är god för nuvarande regelverk och att problembilden är begränsad till enskilda kommuner och regioner. *God ekonomisk hushållning* innefattar mer än finansiella mål. Det inkluderar även effektivt resursutnyttjande i verksamheterna.

Kommuninvest anser det vore olyckligt att ersätta begreppet *god ekonomisk hushållning* med begreppet *god kommunal hushållning*. Att ändra begrepp samtidigt som det finns behov av att stärka det ekonomiska perspektivet riskerar enligt Kommuninvest att minska ekonomistyrningens roll och därmed få negativa konsekvenser för verksamheten och sektorn .

Fokus på långsiktighet och helhet

Utredningens förslag om ökad långsiktighet i den ekonomiska styrningen och förslaget med tydliga ekonomiska mål och riktlinjer är i grunden positivt. Långsiktiga finansiella mål kopplat till resultat, låneskuld och soliditet är bra utgångspunkter för en långsiktig



ekonomistyrning. Om dessa mål sätts med en tydlig analys kommer det ge en rimlig självfinansieringsgrad.

Utredningen tydliggör att soliditetsmättet, inklusive ansvarsförbindelsen för pensionsförpliktelser, är ett nyckeltal som visar på organisationens ekonomiska ställning och långsiktiga betalningsförmåga.

Att det ställs krav på att kommuner och regioner i sin ekonomistyrning ska göra en egen analys baserat på nuläge och med hänsyn tagen till långsiktiga planer anser Kommuninvest är positivt. Särskilt viktigt anser vi att det är att kommuner och regioner inkluderar frågor kopplade till balansräkningen i sina analyser. Det lyfter tydligt fram det långsiktiga perspektivet. Det är i det sammanhanget viktigt att understryka att användandet av ett soliditetsmått måste anpassas till kommunens eller regionens egna förutsättningar. Ett generellt krav på en viss soliditetsnivå är inte ett optimalt sätt att styra den ekonomiska utvecklingen. Arbetet med soliditetsmått måste hela tiden anpassas till de specifika förutsättningarna i den egna kommunen eller regionen.

Som sagts ovan är Kommuninvest i grunden positivt till en ökad långsiktighet, men anser samtidigt att få kommuner har tillräcklig kunskap och verktyg för att göra en trovärdig 10-årig planering. Risker är påtagliga att 10-årsplanen blir en produkt som inte används och inte ges någon operativ funktion.

Vi vill också påpeka att soliditetsmått inte bör användas för att jämföra kommuner och regioner som är organiserade på olika sätt eller som har väsentligt olika värden på sina tillgångar. Att styra kommunsektorn mot ett för alla kommuner och regioner enhetligt soliditetsmått anser Kommuninvest vore olämpligt.

Den långsiktiga ekonomistyrningen i en kommun eller region bör alltid utgå från ett koncernperspektiv. Kommunernas och regionernas företag har en betydande roll i kommunsektorns sammantagna ekonomiska situation. Detta perspektiv påtalas i utredningen, men saknas ändå i viktiga analyser och slutsatser.

Utredningens fokus på ett soliditetsmått som en del i kravet om en god kommunal hushållning innebär att koncernperspektivet blir än viktigare. Utan helheten ges inte en rättvisande bild. Om ekonomistyrningen enbart fokuserar på den enskilda kommunen eller regionen ges exempelvis incitament att avveckla eller avstå från att använda internbank. Genom intern utlåning via en internbank kan soliditeten i den enskilda kommunen eller regionen kraftigt påverkas. Detta som en följd av att utlåningen från kommunen till bolagen påverkar soliditeten i kommunen, trots att den egentliga ekonomiska styrkan är oförändrad. Soliditeten i kommun- eller regionkoncernen är alltid oförändrad om interna transaktioner elimineras, vilket innebär att hänsyn måste tas till helheten. I annat fall riskerar kommuner och regioner förändra sina organisationsstrukturer på grund av hur den ekonomiska styrkan mäts snarare än på ett



sådant sätt som är effektivt för verksamheten. Koncernperspektivet bör därför vara utgångspunkten vid utformningen av en effektiv ekonomistyrning för kommuner och regioner. Även när kommuner och regioner analyserar sin låneskuld bör koncernperspektivet vara utgångspunkten, samtidigt som tillgångar och intäkter utöver skatter och bidrag inkluderas i analysen. En alltför ensidig syn på låneskulden riskerar att innebära för låga investeringsnivåer.

Synnerliga skäl

Lagstiftningen ställer krav på att kommunernas och regioners budgetar ska upprättas så att de visar balans. Samtidigt finns idag en möjlighet för kommunsektorn att utifrån synnerliga skäl upprätta en budget som inte är i balans.

Utredningen slår fast att vissa kommuner och regioner i samband med att de upprättar en budget, utifrån felaktiga grunder använt sig av möjligheten att åberopa *synnerliga skäl* och inte upprättat budgeten i balans. Utredningen föreslår därför att denna möjlighet ska tas bort. Möjligheten för kommuner och regioner att inte upprätta en budget i balans ska enligt utredningens förslag endast vara tillåtet om soliditeten inklusive ansvarsförbindelsen för pensionsförpliktelser överstiger 50 procent samt att kommunen besitter en finansiell buffert som är så stor att samtliga investeringar i en treårsplan kan finansieras med egna medel. Kommuner och regioner med dessa egenskaper anses ha en stark finansiell ställning. Endast 17 kommuner hade år 2020 en soliditet över 50 procent.

Kommuninvests bedömning är att gränsen för att få använda sig av möjligheten att inte behöva upprätta en budget i balans är alltför strikt satt av utredningen. Det finns betydligt fler kommuner med en stark finansiell ställning som ett enskilt år skulle kunna ha möjlighet att använda sig av en icke-balanserad budget.

För Kommuninvest är det självklart att det grundläggande kravet om balanskravsresultatet ska finns kvar. Kommuninvest anser vidare att förändringar i livslängdsantaganden eller diskonteringsränta i beräkningen av pensionsförpliktelser inte längre påverkar balanskravsresultatet är positivt och skulle i sig kunna innebära färre anledningar att nyttja synnerliga skäl.

En sannolik konsekvens av utredningens förslag är att det minskar möjligheten för kommuner och regioner att genomföra omstruktureringsåtgärder och insatser som på lång sikt kan vara befogade. Begränsningen av möjligheten att inte ha en budget i balans kan tänkas slå extra hårt på befolkningsmässigt små eller krympande kommuner, då dessa historiskt nyttjat synnerliga skäl i större utsträckning än större och/eller växande kommuner. Att möjligheten att underbalansera budgeten endast gäller kommuner och regioner med en synnerligen stark finansiell ställning kan ge svårigheter i vissa kommuner. Kommuninvest anser att det bör vara möjligt att budgetera med ett negativt



balanskravsresultat om man har en tydlig plan för att återställa balans under en begränsad, period.

Resultatutjämningsreserven

Utredningen föreslår att resultatutjämningsreserven avvecklas samtidigt som en resultatreserv införs. Den föreslagna resultatreserven ska enligt utredningen skapa en viss flexibilitet i balanskravet och motverka den asymmetri som finns idag där underskott måste återställas medan överskott enbart kan användas för att stärka det egna kapitalet.

Med utredningens förslag skulle kommuner och regioner kunna spara för att planera för underskott kommande år. Detta skulle möjligen motverka en viss del av den effekt som borttagandet av synnerliga skäl skulle kunna ha på kommuner och regioner som önskar genomföra större omstruktureringar. Grunden är förstås att resultatreserven först byggs upp, så att det finns medel att nyttja.

Utredningens resonemang om en tumregel på två procents resultatmål som gräns för när medel kan avsättas till resultatreserven kan försvåra för kommuner och regioner att göra avsättningar trots att de har högre resultat än en långsiktigt hållbar nivå. Kommuner med stora investeringar skulle enligt denna gräns kunna göra avsättningar trots att man inte når upp till en långsiktigt hållbar resultatnivå. Vår bedömning är att utgångspunkten för när medel kan avsättas bör utgå ifrån kommunens plan för god ekonomisk hushållning.

Det är positivt att utredningen föreslår att öka flexibiliteten i hur överskottsmedel kan nyttjas. Kommuninvest anser dock att den nuvarande resultatutjämningsreserven snabbt bör avvecklas och medel som avsatt i denna reserv enkelt bör kunna överföras till en resultatreserv. Den pedagogiska utmaningen med att de sparade medlen enligt utredningens förslag går till eget kapital om de inte kan nyttjas kan innebära minskade incitament att starta en ny reserv. Resultatutjämningsreserven bör därför snabbt kunna övergå till en resultatreserv.

Garantinivå

Kommuninvest är utifrån ett kreditperspektiv positivt till att införa en statlig garanti för kommuners och regioners utveckling i skatteunderlaget. Innebörden att staten förbinder sig att i konjunktursvackor skjuta till medel för att säkra en viss lägstanivå för kommunsektorns skatteunderlagsutveckling skulle ge väsentligt bättre planeringsförutsättningar för kommuner och regioner, vilket Kommuninvest är positiv till. Inte minst de senaste två årens betydande förändringar i skatteunderlaget pekar på behovet av en statlig garanti.



God kommunal hushållning och delårsrapport

Kommunsektorn rapportering är en väsentlig del i Kommuninvests bedömning av kommunsektorn ekonomiska situation, utveckling och risker.

Delårsrapporten är vid sidan av årsredovisningen den enda rapport som granskas av extern part, dvs. revisionen. Utredningens förslag att ta bort delårsrapporten och ersätta den med en mer övergripande ekonomisk redovisning i juni månad skulle, enligt Kommuninvest försvaga möjligheten till information om kommunsektorns situation och risker. Risken med utredningens förslag är att det leder till mindre fokus på verksamheten.

Kommuninvest anser att det vore önskvärt att ställa krav på att årsredovisningen ska ha upprättats i så god tid att årsredovisningen kan behandlas av kommunfullmäktige senast vid utgången av maj månad. En sådan förändring skulle ge bättre förutsättningar för en styrning av verksamhet och ekonomi under pågående budgetår samt en tydlig grund för kommande årsbudget.

Kommuninvest anser vidare att en övergripande ekonomisk redovisning i juni månad är ett lämpligt verktyg för att stärka den löpande uppföljning under pågående budgetår.

Stöd från statlig myndighet

Kommuninvest är i grunden positivt till ett ökat stöd till kommunsektorn och att statens kompetens om kommunsektorn och dess villkor förbättras. Däremot anser Kommuninvest att detta bör ske genom att kommunsektorn själva ansvarar för stödet.

Göran Färm
Ordförande Kommuninvest
Ekonomisk förening

Tomas Werngren
VD Kommuninvest
Ekonomisk förening