

2021-12-10

TJÄNSTESKRIVELSE

Dnr: KFKS 2021/1192

## Remiss – En god kommunal hushållning (SOU 2021:75)

*Yttrande till Finansdepartementet*

### Förslag till beslut

Kommunstyrelsens arbetsutskott föreslår kommunstyrelsen besluta följande.

1. Kommunstyrelsen antar förslag på yttrande enligt bilaga 1 till tjänsteskrivelsen daterad den 10 december 2021.
2. Kommunstyrelsen beslutar om omedelbar justering.

### Sammanfattning

Utredningen en *Effektiv ekonomistyrning i kommuner och regioner* överlämnade sitt slutbetänkande En god kommunal hushållning (2021:75) den 22 september 2021.

Nacka kommun menar att förslaget som berör kommunallagens regelverk är en viktig fråga och har därför valt att lämna synpunkter.

Av stadsledningskontorets förslag på yttrande över betänkandet framgår bland annat att det i huvudsak är positivt att det görs en översyn av kommunallagens ekonomikapitel. Ett relevant och uppdaterat regelverk är en viktig del i en framgångsrik kommunal ekonomistyrning på både kort och lång sikt. Utredningen föreslår ett antal förändringar i regelverket för ekonomisk förvaltning i kommunallagen såsom exempelvis att nuvarande begreppet god ekonomisk hushållning i kommunallagen ersätts med god kommunal hushållning för att tydliggöra både ekonomi och verksamhet. Utredningen föreslår även att ett program för god kommunal hushållning på minst 10 år och ska fastställas i fullmäktige 1 gång per mandatperiod.

I vissa fall är utredningens förslag på en alltför detaljerad nivå, vilket medför att det kommunala självbestämmandet inskränks och att hänsyn till det lokala förhållandet minskas. I dessa fall avstyrker stadsledningskontoret utredningens förslag, exempelvis vad gäller borttagande av synnerliga skäl i balanskravsutredning och obligatoriska mål.

## Ärendet

Regeringen har tillsatt utredningen *En effektiv ekonomistyrning i kommuner och regioner* för att bedöma om nuvarande regelverk i kommunallagen utgör en bra grund för en effektiv ekonomistyrning. Utredningen överlämnade sitt betänkande *En god kommunal hushållning* till regeringen i september 2021.

Regeringskansliet har därefter skickat utredningen på remiss till ett flertal myndigheter och ett urval av kommuner och regioner. Nacka kommun har inte ingått i detta urval. Det är dock inte enbart de remissinstanser som Regeringskansliet har skickat förslaget för yttrande till som kan lämna synpunkter på förslaget. Möjligheten att yttra sig över ett förslag står alltid öppet för var och en som har synpunkter på det.

Betänkandet innehåller förslag som enligt utredningen syftar till att, genom ett utvecklat regelverk, ge kommuner och regioner goda förutsättningar att möta framtida utmaningar genom en effektiv ekonomistyrning.

Utredningen konstaterar inledningsvis att den inte ser några betydande ekonomiska problem på sektornivå då kommunsektorn har sammantaget genererat överskott av rimlig storlek under de senaste 15 åren. Utredningen konstaterar att det är ett mindre antal kommuner och regioner som har haft ekonomiska underskott under perioden och därmed bristande följsamhet mot regelverket.

Mot bakgrund av dessa slutsatser och ytterligare överväganden har utredningen utformat sina förslag.

## Förslagen i betänkandet och stadsledningskontorets bedömning och förslag på yttrande

Stadsledningskontoret menar att förslaget som berör kommunallagens regelverk är en viktig fråga och har därför valt att lämna sina synpunkter.

Stadsledningskontoret anser att det är positivt att begreppet *god ekonomisk hushållning* ersätts av *god kommunal hushållning* för att markera vikten av både ekonomi och verksamhet. Vidare är stadsledningskontoret även positiv till den i utredningen föreslagna modellen för konjunkturstabilisering som innebär att staten garanterar en lägsta nivå för skatteunderlagsutvecklingen vid en djupare lågkonjunktur.

Föreslagna förändringar i regelverket avser främst ge effekt för kommuner och regioner med kontinuerliga underskott, där ett skärpt regelverk kan framkalla en mer effektiv ekonomistyrning. Generellt ställer sig stadsledningskontoret dock tveksam till om ett delvis skärpt regelverk kommer hjälpa de kommuner och regioner som inte når upp till lagens krav på god ekonomisk hushållning. Regelverket är en komponent men andra viktiga faktorer är stabila planeringsförutsättningar samt den egna förmågan och ansvarstagandet för ekonomin. I någon mening får kommuner med stark ekonomi och en effektiv ekonomistyrning med en ökad administration. Det finns även enskildheter i förslagen som innebär en alltför hög inskränkning i det kommunala självstyret som inte är motiverat.

Samtidigt måste åtgärderna anpassas för att inte innebära en ökad belastning eller försvåra för kommuner/regioner som har en god ekonomistyrning. För dessa behöver istället flexibiliteten och manöverutrymmet utökas för att kunna uppfylla kraven på långsiktigt hållbar ekonomi.

Nedan följer stadsledningskontorets syn på utredningens förslag där det föreslås att kommunen har en avvikande uppfattning eller vill poängtera något. Förslaget på yttrande i din helhet framgår av bilaga 1 till denna tjänsteskrivelse.

### **Vikten av goda planeringsförutsättningar**

Stadsledningskontoret delar utredningen åsikt kring vikten av goda planeringsförutsättningar är en förutsättning för att kommuner ska kunna agera långsiktigt och ansvarsfullt. Stadsledningskontoret menar att möjligheten till god kommunal hushållning förbättras om statsbidragen är generella, långsiktiga och aviserats med god framförhållning.

### **Program för kommunal hushållning**

Av utredningsförslag framgår att fullmäktige för varje mandatperiod ska anta ett program för god kommunal hushållning, som omfattar minst tio år för kommunen samt hel- och delägda bolag, kommunala stiftelser och föreningar.

Stadsledningskontoret är i grunden positiv till framtagande av ett långsiktigt program för god kommunal hushållning, som beslutas av kommunfullmäktige. Men avstyrker däremot förslaget att reglera exakt tidshorisont. Lokala förutsättningar måste få styra, då omvärlden och övriga förutsättningar skiljer sig mellan olika kommuner och regioner.

### **Mål för ekonomin i programmet för god kommunal hushållning**

Av utredningens förslag framgår att programmet för god kommunal hushållning ska innehålla mål och riktlinjer för hur kravet på en god kommunal hushållning kan nås. Utredningen förslår fyra obligatoriska mål: Årets resultat (sista raden i resultaträkningen), soliditet inklusive ansvarsförbindelsen, självfinansieringsgrad och låneskuld. Kommuner har möjlighet att komplettera med ytterligare mål.

Stadsledningskontoret föreslår att utredningens förslag tillstyrks vad gäller ett program för god kommunal hushållning med mål och riktlinjer för hur kravet på en god kommunal hushållning kan nås. Däremot föreslår stadsledningskontoret att förslaget om att programmet för god kommunal hushållning ska innehålla gemensamma obligatoriska mål avstyrks. Stadsledningskontoret anser i stället att respektive kommun, med utgångspunkt från den analys som varje kommun gör på sin ekonomiska situation och framtida utmaningar, ska fastställa sina egna specifika mål.

### **Synnerliga skäl i balanskravsutredningen**

I samband med årsredovisningen görs en balanskravsutredning. Om balanskravsresultatet är negativt, ska detta underskott regleras under de närmast följande tre åren. Fullmäktige ges idag möjlighet att besluta att en reglering av ett negativt balanskravsresultat inte ska göras om det finns synnerliga skäl.

Utredningen föreslår att det inte längre ska vara möjligt för en kommun att åberopa synnerliga skäl för att inte behöva reglera ett negativt balanskravsresultat.

Stadsledningskontoret föreslår att förslaget avstyrks eftersom det är viktigt att denna ventil finns kvar för att hantera negativa balanskravsresultat både i planeringen (budgeten) och vid regleringen i efterhand. Det kommer att uppstå situationer där en kommun drabbas av större, oförutsedda och ej påverkbara kostnader av engångskaraktär, exempelvis översvämningar och medfinansiering av infrastruktur, där det är orimligt att ett underskott på grund av detta ska innebära neddragningar av verksamheten eller skatthöjningar de närmast följande åren. Förslaget innebär ett relativt stort ingrepp i det kommunala självstyret. Att ett fåtal kommuner har misskött användningen av synnerliga skäl är inte skäl nog att göra denna förändring. Stadsledningskontoret menar att kommunfullmäktige även fortsättningsvis ska kunna besluta om undantag från balanskravet med hänsyn till balanskravet.

### **Undantag från balanskravet kopplat till en stark finansiell ställning**

Utredningen föreslår att undantag från kravet att upprätta en budget där balanskravet är positivt får göras om kommunen har en stark finansiell ställning. Med stark finansiell ställning menas att kommunen har både 50 procent i soliditet (inklusive ansvarsförbindelsen för pensionsförpliktelser) och en finansiell buffert som kan möjliggöra att samtliga framtida investeringar i treårsplanen kan finansieras med egna medel.

Stadsledningskontoret menar att denna definition av stark finansiell ställning är svåruppnådd och kan riskera ett överuttag av skatter. I stället anser stadsledningskontoret att nivån och bedömningen av vad som är stark finansiell ställning ska beslutas av kommunfullmäktige inom ramen för det långsiktiga programmet för god kommunal hushållning och lokala förutsättningar i övrigt.

### **Nya balanskravsjusteringar**

Utredningen förslår två nya balanskravsjusteringar som inte ska beaktas vid beräkningen av årets resultat efter balanskravsjusteringar. Dessa är:

- att ökning eller minskning av pensionsförpliktelserna till följd av ändring av livslängdsantaganden eller diskonteringsräntan

Stadsledningskontoret tillstyrker detta.

- exploateringsbidrag, investeringsbidrag och gatukostnadsbidrag

Stadsledningskontoret föreslås att detta avstyrks med motiveringen att förslaget i denna del inte är tillräckligt utrett och analyserat. För tillväxtkommuner med ett högt demografiskt tryck måste regelverket tillåta att exploateringsverksamheten kan hanteras på ett långsiktigt hållbart sätt.

### **Redovisning av årets resultat efter balanskravsjusteringar och balanskravsresultat**

Stadsledningskontoret föreslår att utredningens förslag om att *Årets resultat efter balanskravsjusteringar och balanskravsresultat* ska anges i direkt anslutning till *Årets resultat* i resultaträkningen avstyrks. Det skapar otydlighet, istället ska det, precis om tidigare, redovisas och förklaras i förvaltningsberättelsen, där resultatet ges möjlighet att förklaras.

## **Resultatreserv**

Utredningen föreslår att en resultatreserv införs till vilken kommuner och regioner får reservera delar av sina överskott. Om kommunen har en resultatreserv ska programmet för god kommunal hushållning innehålla riktlinjer för hantering av och tillåtna ändamål för användning av medel ur reserven. Resultatet får göras av den del av Årets resultat efter balanskravsjusteringar som överstiger två procent av summan av skatteintäkter, generella statsbidrag och kommunalutjämningsbidrag. Maximal reservering är fem procent.

Stadsledningskontoret är i huvudsak positiv till förslag till en resultatreserv, där möjlighet ges för att spara överskott, för att motverka balanskravets kortsiktiga perspektiv. Det ger en ökad flexibilitet och incitament för ökad framförhållning och god kommunal hushållning.

Stadsledningskontoret ställer sig dock frågande till den föreslagna nivån på 2 procent. Nivån borde istället kopplas till den angivna resultatnivån i programmet för kommunal hushållning och avsättning ska bara kunna ske om resultatet överstiger det i programmet definierade resultatmålet. Det är positivt att kommunen själv kan besluta om när och hur medlen får användas i den föreslagna resultatreserven.

## **Konjunkturutjämningsreserv**

### **Resultatutjämningsreserv**

Utredningen bedömer att resultatutjämningsreserven inte har uppfyllt sitt syfte och därför bör successivt avvecklas. Utredningen föreslår att resultatutjämningsreserven tas bort.

Stadsledningskontoret föreslår att utredningens förslag om att resultatutjämningsreserven tas bort tillstyrks. Vidare föreslår stadsledningskontoret att det ska finnas möjlighet att kunna konvertera över resultatutjämningsreserven till resultatreserven.

### **Garantimodell**

Utredningen föreslår att ett regelstyrt system införs som innebär att staten garanterar en lägsta nivå för skatteunderlagsutvecklingen i kommuner och regioner vid en djupare lågkonjunktur. Systemet utformas som en garanti med en uppsättning på förhand specificerade regler som beskriver under vilka förutsättningar staten utger ett garantibidrag till kommuner och regioner, samt hur stort belopp garantibidraget uppgår till. Det återstår ett fortsatt utredningsarbete kring den närmare utformningen.

Stadsledningskontoret föreslår att Nacka kommun tillstyrker utredningens förslag om att ett regelstyrt system bör införas som innebär att staten garanterar en lägsta nivå för skatteunderlagsutvecklingen i kommuner och regioner vid en djupare lågkonjunktur (garantimodell).

## **Budget, räkenskaper och uppföljning**

### **Planer och mål i budgeten**

Stadsledningskontoret ställer sig bakom utredningens förslag om att planen för verksamheten (avser ett år) och planen för ekonomin (avser tre år) i budgeten, ska

innehålla mål som utgår från programmet för god kommunal hushållning, samt att nuvarande krav på att ange mål och riktlinjer och finansiella mål som är av god ekonomisk hushållning i budgeten tas bort.

#### **Reglering av budgetens innehåll**

Utredningen föreslår att det av budgeten ska framgå hur verksamheten ska finansieras och hur den ekonomiska ställningen beräknas vara vid budgetårets slut tas bort och ersätts med krav på att budgeten ska innehålla: resultaträkning, balansräkning, balanskravsutredning, kassaflödesanalys och en sammanställning av budgeten för den löpande verksamheten och investeringsverksamheten

Stadsledningskontoret ställer sig även bakom ett tydligare reglering av budgetens innehåll under förutsättning att det förslaget tillåter att budgeten inte är lika detaljerad jämfört med årsredovisningen.

#### **Förenklad delårsrapport**

Utredningen föreslår att kraven på delårsrapporten förändras. Kraven på att delårsrapporten ska innehålla en balansräkning och en förenklad förvaltningsberättelse tas bort. Tidsperioden som delårsrapporten baseras på förändras, delårsrapporten ska minst omfatta räkenskapsårets första tre månader. Tidpunkten för överlämnande av delårsrapport till fullmäktige och revisorer ändras, styrelsen ska överlämna delårsrapporten till fullmäktige och revisorer inför behandling i fullmäktige senast vid utgången av juni månad.

Stadsledningskontoret föreslår att Nacka kommun tillstyrker utredningsförslaget om en förenklad delårsrapport men avstyrker övriga detaljreglerande förslag gällande delårsrapportens tidpunkter. Stadsledningskontoret bedömer att den mest effektiva och ändamålsenliga uppföljningen bygger på ett lokalt ansvarstagande och en process för uppföljning och styrning som byggs upp i kommunen utan detaljreglering av tidpunkter och beslutsnivåer inklusive hanteringen av åtgärdsplaner.

#### **Vägledning och stöd inom ekonomistyrning**

Utredningen föreslår att en statlig myndighet ges i uppdrag att lämna vägledning och stöd till kommuner och regioner i frågor avseende ekonomisk styrning och förvaltning. Myndigheten ges även i uppdrag at löpande följa den ekonomiska utvecklingen och tillämpningen av bestämmelserna om den ekonomiska förvaltningen för kommuner och regioner. Myndigheten ges inte rätt att meddela föreskrifter.

Stadsledningskontoret föreslår att kommunen avstyrker utredningens förslag om att vägledning och stöd bör ges av en statlig myndighet utan anser att detta kan ges inom ramen för befintliga organ såsom exempelvis SKR och RKR. Viktig är även att staten ska försöka minimera uppgiftsinsamlingen från kommuner och regioner, då den administrativa bördan redan är omfattande när det gäller krav på att lämna in uppgifter till offentlig statistik. En ökad nationell uppföljning medför en ökad administration, denna behöver noga vägas mot de eventuella bidrag som den kan ge i att göra den ekonomistyrningen som sker i enskilda kommuner och regioner effektivare.

## Övergångsbestämmelser och ikraftträdande

Utredningen föreslår ett ikraftträdande från och med 1 januari 2023. Stadsledningskontoret bedömer att tidplanen är för snäv och föreslår i stället ett genomförande från och med budgetår 2024.

## Ekonomiska konsekvenser

En effektiv och långsiktig ekonomistyrning lägger grund för stark ekonomi. Betänkandet innehåller vissa delar som stärker detta, samtidigt som den i andra delar inte tar hänsyn till kommunens särart, dess lokala förutsättningar och utmaningar.

Det utökade regelverket, som föreslås, kan komma att innebära en ökad administration för kommunerna i allmänhet. Nacka kommun har redan på frivillig väg implementerat fler av utredningens förslag – bland annat en långsiktig ekonomisk plan. Av den anledningen borde eventuella merkostnaderna för kommunen kunna hanteras inom befintlig organisation.

## Konsekvenser för barn

En långsiktig ekonomistyrning med goda planeringsförutsättningar möjliggör en mer ändamålsenlig och effektiv verksamhet, vilket är tillgodo för alla kommunala verksamheter och där med kommunens invånare, såväl gamla som unga.

## Bilagor

1. Förslag på yttrande över Betänkande om en god kommunal hushållning 2021:75
2. Sammanfattning av betänkandet om en god kommunal hushållning (Utdrag ur SOU 2021:75)

Jörn Karlsson  
Ekonomi- och finansdirektör  
Stadsledningskontoret

Maria Andersson  
Finanschef  
Ekonomi- och finansstaben