

Förslag till yttrande

Dnr: KFKS 2021/1192

Ert dnr: Fi2021/03100

Finansdepartementet

103 33 Stockholm

Yttrande över betänkandet En god kommunal hushållning (SOU 2021:75)

Övergripande

Nacka kommun ser positivt på 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.

Nacka kommun instämmer i utredningens övergripande bild av sektorns ekonomiska situation och styrning samt bilden av att ekonomin i sektorn som helhet inte är något problem. Förändringarna i regelverket behöver ta hänsyn till dessa förutsättningar.

Generellt ställer sig Nacka kommun dock tveksam till om att 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, såsom den egna förmågan och ansvarstagandet för ekonomin. I någon mening får kommuner med stark ekonomi och en effektiv ekonomistyrning betala med en ökad administration. Det finns även enskildheter i förslagen som innebär en alltför hög inskränkning i det kommunala självstyret som inte är motiverat.

Nedan följer Nacka kommuns syn på utredningens förslag där Nacka kommun har en avvikande uppfattning eller vill poängtera något.

Vikten av goda planeringsförutsättningar (avsnitt 6.2)

I betänkandet kommenteras ”att en fortsatt ordning där nya statsbidrag beslutas sent under året inte kommer att underlätta en effektiv ekonomistyrning i kommuner och regioner, oavsett vilka förslag utredningen lägger i övrigt” (Avsnitt 5.1.3). Nacka kommun delar denna uppfattning, då goda planeringsförutsättningar är en förutsättning för att kunna agera

långsiktigt och ansvarsfullt och därmed bedriva en effektiv ekonomistyrning. Vidare anser Nacka kommun att statsbidragen bör vara generella och inte riktade. De riktade bidragen är inte anpassade till de lokala förutsättningarna och är en administrativ börda som blir kostnadsdrivande. Dessutom meddelas regelverken om hur de riktade statsbidragen kan nyttjas sent vilket försvårar kommunernas möjlighet att nyttja dem.

God kommunal hushållning (avsnitt 6.3)

Nacka kommun tillstyrker förslaget att begreppet *god ekonomisk hushållning* ersätts av *god kommunal hushållning* för att kopplingen tydligare mellan ekonomi och verksamhet.

Program för god kommunal hushållning

Nacka kommun är i grunden positiv till att upprätta ett långsiktigt program för kommunal hushållning och utredningens bedömning att förutsättningarna för en långsiktig planering för kommunerna skulle förbättras med en ökad tydlighet och långsiktighet från statens sida när det gäller de ekonomiska förutsättningarna. Nacka kommun bedömer dock att möjligheterna till god hushållning och ansvarstagande för ekonomi och verksamhet, i ett helhetsperspektiv, skulle förbättras om statsbidragen är generella, långsiktiga och aviseras med god framförhållning.

Nacka kommun motsätter sig att programmet ska omfatta minst 10 år, utan anser att varje enskild kommun ska kunna avgöra programmets tidshorisont. Lokala förutsättningar måste få styra, då omvärlden och övriga förutsättningar skiljer sig mellan olika kommuner.

Ett tioårigt perspektiv tappar sin styrande effekt under den senare delen av programperioden. Detta då till exempel staten inte redovisar statsbidrag för en så lång period. Detta medför att det automatiskt kommer att se ut som det krävs väldigt stora effektiviseringsbehov (eller skattehöjningar) för att få ihop ekonomin under de sista åren av perioden. Syftet med programmet kan uppnås även om längden varierar mellan kommuner.

Mål för ekonomin i programmet för god kommunal hushållning

Nacka kommun tillstyrker att programmet för god kommunal hushållning ska innehålla mål och riktlinjer för hur kravet på en god kommunal hushållning kan nås.

Nacka kommun motsätter sig däremot utredningens förslag på obligatoriska mål. Utredningen förslår fyra obligatoriska mål: Årets resultat (sista raden i resultaträkningen), soliditet inklusive ansvarsförbindelsen, självfinansieringsgrad och låneskuld.

Nacka kommun anser att varje kommun ska, med utgångspunkt från den analys som varje kommun gör på sin ekonomiska situation och framtida utmaningar, fastställa sina egna specifika mål. För den enskilda kommunen är det viktigare att följa sina målvärden över tid än att jämföra med andra kommuner.



Nacka kommun har exempelvis i sin ekonomiska styrning definierat ett resultatmål ”resultat efter jämförelsestörande poster” för att spegla kommunens underliggande resultat. Det är mer effektivt att styra mot detta resultatmål i stället för resultatet på sista raden, där intäkter och kostnader av jämförelsestörande karaktär (exempelvis gåvor, avsättningar till tunnelbana, markförsäljningsintäkter med mera) finns med.

Det kommunala självstyret har medfört att kommuner har valt olika sätt att organisera sig på, vilket påverkar jämförbarheten. Vissa kommuner, såsom Nacka kommun, har till exempel en internbank för hantering av kommunkoncernens skuldhantering, vilket ökar balansomslutningen och således påverkar soliditeten i kommunen negativt jämfört om kommunen inte har internbanksfunktionen. Detta medför att till exempel kommunernas soliditet inte är helt jämförbara.

Balanskravet (avsnitt 6.4)

Synnerliga skäl

Nacka kommun avstyrker utredningens förslag att i balanskravsutredningen ta bort möjligheten att hänvisa till synnerliga skäl för att inte återställa ett underskott. 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.

Nacka kommun menar att kommunfullmäktige även fortsättningsvis ska kunna besluta om undantag från balanskravet med hänsyn till synnerliga skäl. Det måste finnas möjligheter för kommuner att ha en ventil 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 större översvämningar eller medfinansiering av infrastruktur, där det är orimligt att ett underskott på grund av detta ska innebära neddragningar av verksamheten eller skattehöjningar de närmast följande åren. Förslaget begränsar därmed möjligheten till framtida överenskommelser, där kommuner tar ansvar för Sveriges infrastruktur och framtida utveckling.

Undantag från balanskravet kopplat till en stark finansiell ställning.

Nacka kommun motsätter sig utredningens bedömning om stark finansiell ställning. I stort sett ingen kommun kan här betraktas ha en stark finansiell ställning. 50 procent för soliditet är orimlig hög nivå och riskerar ett överuttag av skatter från medborgarna för att möjliggöra denna nivå. Något som är intressant att notera är att utredaren samtidigt konstaterar att en nivå över 50 procent inte är att eftersträva, utan utredningen skriver ”en rimlig och långsiktigt eftersträvansvärd nivå kan vara 20 procent”. Nivån sätts dessutom på kommunnivå och inte på koncernnivå, vilket medför att den påverkas av hur kommunen är organiserad.

Lokala förutsättningar kan inte heller beaktas där olikheter finns till exempel om det är en tillväxtkommun eller inte. Tillväxtkommuner, som har en framtung investeringsportfölj, där



skatteintäkterna kommer lite längre fram kommer sannolikt inte att kunna finansiera samtliga sina investeringar med egna medel under tre år, och kan således inte betraktas som en kommun med stark finansiell ställning även om de har ett bra underliggande resultat och tillräcklig hög soliditet.

Nacka kommun anser 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

Nacka kommun tillstyrker utredningens förslag att ökning eller minskning av pensionsförpliktelse till följd av ändring av livslängdsantaganden eller diskonteringsräntan inte ska beaktas vid beräkningen av årets resultat efter balanskravsjusteringar.

Nacka kommun avstyrker däremot utredningens förslag att justering av intäkter och kostnader i exploateringsverksamheten ska räknas bort i balanskravsutredningen 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.

Nacka kommun delar utredningens bedömning av att befintliga poster i balanskravsutredningen behöver genomlysas och förutsätter mot bakgrund av ovanstående att inga förändringar av balanskravsutredningen görs, med undantag av förändringen kring pensionsförpliktelsen, innan en sådan genomlysning är gjord.

Redovisning av årets resultat efter balanskravsjusteringar och balanskravsresultat

Nacka kommun avstyrker utredningens förslag om att årets resultat efter balanskravsjusteringar och balanskravsresultatet ska anges i direkt anslutning till Årets resultat i resultaträkningen.

Nacka kommun anser att förslaget medför en otydlighet och att det istället ska, precis om tidigare, redovisas och förklaras i förvaltningsberättelsen.

Resultatreserv (avsnitt 6.5)

Nacka kommun är positivt inställd 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.

Enligt utredningens förslag får reservering göras av den del av årets resultat efter balanskravsjusteringar som överstiger 2 procent av summan av skatteintäkter, generella statsbidrag och kommunalutjämnning. Nacka kommun är ifrågasätter 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.

Konjunkturutjämnning (avsnitt 6.6)

Nacka kommun tillstyrker utredningens förslag på att resultatutjämningsreserven tas bort.

Nacka kommun förslår att det ska finnas möjlighet att kunna konvertera över resultatutjämningsreserven till resultatreserven.

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 (avsnitt 6.7)

Planer och mål i budgeten

Nacka kommun ställer sig bakom utredningsförslaget på att krav införs på att planen på ett år för verksamheten och planen för tre år för ekonomin i budgeten ska innehålla mål för planperioderna som utgår från programmet för god kommunal hushållning (se avsnitt 6.3 ovan). Nacka kommun ställer sig även bakom att kravet på att ange mål och riktlinjer samt finansiella mål som är av god ekonomisk hushållning i budgeten tas bort.

Nacka kommun är positiv till utredningens förslag om att programmet för god kommunal hushållning ska innehålla en beskrivning av konsekvenser för verksamheten av de finansiella målsättningarna tydliggör att ekonomin utgör den yttre ramen för verksamhetens omfattning och kvalitet.

Tydligare reglering av budgetens innehåll (avsnitt 6.7.2)

Nacka kommun ställer sig bakom utredningens förslag på tydligare reglering av budgetens innehåll – resultaträkning, balansräkning, balanskravsutredning, kassaflödes analys samt en sammanställning av budgeten för den löpande verksamheten och investeringsverksamheten. Detta under förutsättning att förslaget tillåter att budgeten inte är lika detaljerad jämfört med årsredovisningen.

Förenklad delårsrapport (avsnitt 6.7.9)

Nacka kommun tillstyrker utredningsförslaget om en förenklad delårsrapport men avstyrker övriga detaljreglerande förslag gällande delårsrapportens tidpunkter.

Nacka kommuns bedömning är 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 (avsnitt 6.9)

Nacka kommun delar utredningens bedömning om att det kan finnas ett behov av vägledning och stöd för kommuner och regioner inom ekonomistyrningen och den ekonomiska förvaltningen. Nacka kommun menar dock att eventuell vägledning och stöd ska hanteras av befintliga organisationer - såsom exempelvis Sveriges Kommuner och Regioner samt Rådet för kommunal redovisning, - och inte, så som föreslås i utredningen, av en statlig myndighet.

Den administrativa bördan är omfattande för kommuner när det gäller krav på att lämna in uppgifter till offentlig statistik. Grundprincipen bör dock vara att staten ska minimera uppgiftsinsamlingen från kommuner och regioner, men ekonomiska data hör till den del där staten med all rätt bör få tillgång till relevanta uppgifter. En ökad nationell uppföljning medför en ökad administration, denna behöver nog 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 (avsnitt 9)

Utredningens förslag är att den ska träda i kraft den 1 januari 2023.

Nacka kommun håller med om att det är angeläget att de nya reglerna börja gälla efter de allmänna valen 2022, men anser att tidplanen är för snäv. I stället föreslås att kommunen under 2023 fastställer Programmet för god kommunal hushållning för budgetåret 2024 och att förändringar i årsredovisningen hanteras för räkenskapsår 2024. Eftersom flera delar i detta betänkande bygger på att man ska utgå från ett långsiktigt program är det av vikt att det tydliggörs hur detta ska kunna hanteras på ett praktiskt sätt.

Dag som ovan

/Namn Namn/

Kommunstyrelsen ordförande
Nacka kommun

/Namn Namn/

Stadsdirektör
Nacka kommun