

2021-11-30

Dnr: RS 2021-636
(Fi2021/03100)

Finansdepartementet
Avdelningen för offentlig förvaltning,
Kommunenheten
Karin Gustafsson
karin.gustafsson@regeringskansliet.se
103 33 Stockholm

Remissvar över betänkandet SOU 2021:75 En god kommunal hushållning

Sammanfattning

Region Östergötland delar i stort de slutsatser som framförs i utredningen men håller inte med om lösningarna i alla delar. För att få en följsamhet till och förståelse för en effektiv ekonomistyrning behöver regelverket förenklas och fokusera mer på långsiktighet. Fokus i regelverket bör rikta in sig på kommuner och regioner som har en svag ekonomi och inte genomför åtgärder för att skapa en god ekonomi. Förslagen är i delar alltför detaljerade. De viktigaste synpunkterna är följande:

Region Östergötland är positiv till:

- utredarens analys om att en viktig faktor för effektiv ekonomistyrning är bättre planeringsförutsättningar med tidigare statliga besked och generella statsbidrag istället för riktade statsbidrag
- krav på en långsiktig planering. Ett obligatoriskt långsiktigt program på 10 år med tydliga mål.
- en statlig garanti vid konjunkturedgångar

Region Östergötland är negativ till:

- ett för stort fokus på det årliga balanskravet, som riskerar suboptimering
- ett balanskravsresultat som inte är kopplat till resultat och redovisning. En sådan lösning kräver extra administration och medför risk för åtgärder i redovisningen som inte är affärsmässiga. Region Östergötland förordar en ändring så balanskrav = årets resultat. Annars bör balanskravet utredas ytterligare, förslag presenteras nedan.
- den höga nivån på över 50 procent i soliditet innan det egna kapitalet kan nyttjas utan att återställa (vad som är stark finansiell ställning).

2021-11-30

Dnr: RS 2021-636
(Fi2021/03100)

- införandet av en resultatreserv – En resultatreserv är en fiktiv reserv. Tillåt istället nyttjande av eget kapital inom ramen för det långsiktiga programmet.
- en ekonomimodell där inte hela pensionsskulden ingår (blandmodell). I och med att utredningen använder ansvarsförbindelsen i förslag till mål och utvärdering av finansiell ställning bör fullfonderingsmodellen istället återinföras.

Region Östergötland är neutral till:

- att den obligatoriska delårsrapporten tidigareläggs med beslut i juni i fullmäktige och krav på åtgärdsplaner.
- ökade krav på revision kopplade till det långsiktiga programmet.
- insamling av statistik för att få bra jämförelsematerial avseende utfallet av målen i det 10-åriga programmet. Det får dock inte skapa mer administration.

Övrigt

- Önskar ett återinförande av fullfondering av pensioner för en enkel ekonomimodell som visar den finansiella ställningen och gör det enkelt att förstå alla föreslagna nyckeltal som ska beräknas inklusive samtliga pensionsmedel.
- Generell synpunkt på en alltför hög detaljeringsgrad i förslaget regelverk.

De förslag/delar som är viktigast att ändra är:

- den höga nivån för att få nyttja eget kapital
- balanskravsresultatet som måste bli mer enkelt att beräkna. Andra regler för att beräkna balanskravsresultatet jämfört med bokfört resultat skapar otydlighet, innebär mer administration samt möjliggör taktiska bokslutsbeslut som inte är affärsmässiga utan görs för att påverka balanskravet.
- därutöver en övergång till fullfondering av pensionerna.

Synpunkter på förslaget

Nedan följer samtliga synpunkter och kommentarer numrerade efter förslaget i betänkandet.

6.2 Vikten av goda planeringsförutsättningar

Region Östergötland instämmer i utredningens bedömning och resonemang omkring goda planeringsförutsättningar och riktade statsbidrag. Ett tillägg i resonemanget omkring statsbidrag är att riktade statsbidrag behöver kunna

2021-11-30

Dnr: RS 2021-636
(Fi2021/03100)

nyttjas under flera år och återkoppling bör ske utifrån resultat och inte utifrån vilka kostnader som varit det enskilda året. Regioner och kommuner kan ha kommit olika långt och satsningarna kanske redan är gjorda när det riktade statsbidraget betalas ut. Med gällande regelverk finns risk för att de riktade statsbidragen blir kostnadsdrivande, vilket motverkar en effektiv ekonomistyrning.

6.3 God kommunal hushållning:

6.3. Region Östergötland instämmer i stort i förslagen om god kommunal hushållning. Programmet kan bidra till att stärka och tydliggöra behovet av långsiktighet. Region Östergötland betonar dock vikten av att varje region/kommun behöver göra en analys av sin ekonomiska situation och framtida utmaningar och utifrån denna analys sätta nivåer på målen för ekonomin. Region Östergötland anser dock att långsiktigheten i förslaget motverkas av förslag som fortsatt medför ettårs-fokus såsom ett för stort fokus på balanskravsresultatet.

6.3.4 Region Östergötland instämmer i att föreslagna mål/nyckeltal är rimliga för att värdera ekonomin i sin helhet och för jämförbarhet i sektorn. Det finns dock en risk med en alltför hög detaljeringsgrad i lagstiftningen. Över tid kan målen/nyckeltalen behöva kompletteras. Utformningen av vilka mål som programmet för god kommunal hushållning minst ska innehålla borde tas fram i det efterföljande normerande arbetet. Region Östergötland motsätter sig utredningens syn på målnivåer för god kommunal hushållning. Det är en alldeles för hög nivå med en soliditet på över 50 procent innan en sänkning kan accepteras.

6.3.7 Region Östergötland har invändningar mot utredningens resonemang omkring medelsförvaltningen. Precis som staten själv agerar behöver regioner och kommuner kunna bedriva en effektiv finansförvaltning för att hantera det långsiktiga perspektivet. Särskilt regionerna har stora pensionsskulder som ökar och det finns behov att kunna värdesäkra dessa.

6.4 Ekonomi i balans

6.4.1 Region Östergötland instämmer i grundkravet att upprätta en budget i balans och att huvudregeln bör vara att återställa underskott inom tre år. Region Östergötland anser dock att det inte ska vara ett separat beräknat balanskravsresultat utan balanskravet = årets resultat. Bättre att använda den normala ekonomimodellen med årliga resultat och eget kapital (enligt fullfondering) inklusive koppling till det långsiktiga programmet på 10 år utifrån god kommunal hushållning.

Om ovanstående förslag inte är en framkomlig väg är en förutsättning att balanskravsutredning utgår från samma principer som i redovisningen samt förenklas både jämfört med idag och jämfört med förslaget i denna

2021-11-30

Dnr: RS 2021-636
(Fi2021/03100)

utredning.

6.4.2-6.4.3 Undantag från balanskravet:

Region Östergötland avstyrker utredningens förslag om att ta bort synnerliga skäl. Region Östergötland motsätter sig vidare utredningens bedömning av nivån för stark finansiell ställning som är orimligt hög och riskerar att på sikt motverka god kommunal hushållning.

För att både skapa ett långsiktigt ansvarstagande och få acceptans för utgångspunkten med årlig balans i resultatet krävs att det finns möjlighet till tillfälliga undantag. Detta under förutsättning av följsamhet till det antagna långsiktiga programmet. Förslaget är följande:

- Möjligheten att åberopa synnerliga skäl för att inte återställa ett underskott utifrån dagens regelverk behålls men att det tydliggörs, utifrån tidigare förarbeten, i vilka situationer synnerliga skäl kan tillämpas med utgångspunkt i god kommunal hushållning.
- Stark finansiell ställning (enligt förslag nedan) kan därutöver, i enlighet med utredningens förslag, vara ett särskilt undantag från att återställa ett negativt balanskravsresultat.

Stark finansiell ställning eller användning av resultatreserv

För att inte behöva återställa ett negativt balanskravsresultat genom att hänvisa till stark finansiell ställning bör nivån i regelverket som lägst vara ett eget kapital på noll när hela pensionsåtagandet är täckt. Det egna kapitalet behöver dock vara större än noll för att klara framtida utmaningar. Vad som är stark finansiell ställning och vid vilken nivå eget kapital kan användas bör definieras i det 10-åriga programmet. Det innebär en normal användning av eget kapital. Nedan beskrivs de problem som förslaget i utredningen innebär:

- För att få en handlingsfrihet krävs ett för högt skatteuttag (det framgår även i utredningen att det inte är eftersträvänsvärt med 50 procent i soliditet utan runt 20 procent – varför anges 50 procent?)
- Med föreslagets regelverk kommer soliditeten öka tills 50 procent soliditet är uppnått, eftersom det är gränsen för att få använda tidigare överskott.
- Resultatreserven som föreslås inrättas är ingen reserv utan bara en möjlighet att få använda viss del av det egna kapitalet. Det innebär risk för fokus på denna reserv istället för fokus på det verkliga egna kapitalet och det långsiktiga programmet.
- Förslaget kan leda till kreativ redovisning och ej affärsmässiga åtgärder för att ytterligare öka balanskravsresultatet ett år med högt resultat (eftersom det är en hög resultatnivå för att kunna reservera). Sådana

2021-11-30

Dnr: RS 2021-636
(Fi2021/03100)

transaktioner är inte i linje med ekonomisk långsiktighet och effektiv ekonomistyrning. Regelverket kring resultatreserv tenderar att sätta fokus på att maximera effekt inom regelverket istället för att arbeta med en långsiktigt stärkt ekonomi som helhet.

Exempel: Under 2020 fick regionerna statsbidrag för kostnader kopplade till pandemin men fick överskott på grund av att kostnader sköts upp främst för övrig vård. Statens borde vilja att regionerna ska kunna ta ikapp den framskjutna vården relativt snabbt genom att nyttja det egna kapitalet utan att återställa, vilket inte blir möjligt med förslaget.

6.4.5 Nya balanskravsjusteringar

Region Östergötland instämmer i utredningens bedömning att befintliga poster i balanskravsutredningen bör bli föremål för en genomlysning (utifall det måste finnas ett sidoordnat beräknat balanskravsresultat).

Region Östergötland anser, som redan presenterats, att balanskravet ska vara detsamma som årets resultat. Om det måste vara balanskrav som rensats för vissa poster måste utgångspunkten vara att balanskravet ska utgå från poster som finns i redovisningen, vara enkelt att förstå och räkna fram.

Det innebär till exempel att lägstavärdesprincipen för kapitalplaceringar inte ska användas i balanskravsresultatet eftersom bokföring ska göras enligt marknadsvärde i det redovisade resultatet. Förändringen i lagen om kommunal bokföring och redovisning (LKBR) att övergå till att redovisa placeringar till marknadsvärde medförde att incitamentet att göra bokslutsjusteringar försvann och redovisningen blev transparent. Likviden vid försäljning av en placering placeras inte heller på ett riskfritt konto utan omplaceras normalt i en liknande placering. Det är en brist i nuvarande regelverk för beräkning av balanskravet att det inte ändrades på motsvarande sätt som i redovisningen. Andra regler för att beräkna balanskravsresultatet jämfört med bokfört resultat skapar otydlighet, innebär mer administration samt möjliggör taktiska bokslutsbeslut som inte är affärsmässiga utan görs för att påverka balanskravet.

Ett förslag till förenklad beräkning av balanskravsresultatet är följande:

Årets resultat enligt resultaträkningen

- realisationsvinster/förluster av anläggningstillgångar (immateriella och materiella anläggningstillgångar samt aktier i egna bolag).
- ökning eller minskning av pensionsförpliktelser till följd av ändring av livslängdsantaganden eller diskonteringsränta

Balanskravsresultat

2021-11-30

Dnr: RS 2021-636
(Fi2021/03100)

De poster som bör räknas bort är realisationsvinster och förluster av anläggningstillgångar eftersom de inte finns kvar inom kommunen/regionen.

Region Östergötland instämmer i förslaget att räkna bort pensionsskuldsposter till följd av ändring av livslängdsantaganden eller diskonteringsränta även om dessa skulle ha kunnat bokföras direkt mot eget kapital istället eftersom de avser tidigare intjänad pensionsskuld (Se avsnitt 6.9.6).

Förslaget innebär ett ansvarstagande för värdeförändring av de finansiella placeringarna och inga försäljningar behöver ske för att få räkna med dem i balanskravsutredningen eller välja att inte realisera för att ta den positiva fiktiva påverkan på balanskravet vid ett senare tillfälle. Även om det i balanskravsutredningen skulle vara lägsta värde som gällde så är det marknadsvärde som gäller i det redovisade resultatet och det som de facto påverkar soliditeten som målsätts i det 10-åriga programmet.

Sammanfattning angående balanskravet.

Om det inte är möjligt att årets resultat är det som ska utvärderas i balanskravet, anser Region Östergötland att det är mycket viktigt att se över balanskravets utformning för att få förståelse och följsamhet till lagstiftningen. Region Östergötland vill även framföra att det krävs en relativt stor administrativ insats för att få fram uppgifter till dagens balanskravsutredning avseende de finansiella posterna till ingen reell nytta. Bättre att lägga kraften på det redovisade resultatet och den finansiella ställningen.

6.4.6 Redovisning av årets resultat efter balanskravsjusteringar och balanskravsresultat

Region Östergötland motsätter sig utredningens förslag att årets resultat efter balanskravsjusteringar och balanskravsresultatet ska anges i direkt anslutning till posten årets resultat i resultaträkningen. Det förvirrar med flera olika resultat och det blir fokus på detta resultat som bara är ett minimikrav utan betydelse när det uppfylls. Region Östergötland föreslår istället att balanskravsresultatet (om det inte är detsamma som årets resultat) även fortsatt redovisas i årsredovisningens förvaltningsberättelse där möjligheten till kommentarer ger en högre grad av tydlighet.

6.5 Resultatreserv

Region Östergötland motsätter sig förslaget att införa en resultatreserv. Eftersom endast kommuner/regioner med ett eget kapital får ha en resultatreserv kan dessa lika gärna tillåtas använda det egna kapitalet under förutsättning att det sker utifrån en följsamhet till det 10-åriga programmet.

2021-11-30

Dnr: RS 2021-636
(Fi2021/03100)

I detta program definieras vad som är en rimlig nivå i den enskilda kommunen/regionen och vad det egna kapitalet får användas till. (se även argumentation under rubriken 6.4)

2021-11-30

Dnr: RS 2021-636
(Fi2021/03100)

6.6 Konjunkturutjämnning för kommuner och regioner

Region Östergötland instämmer i förslaget om en statlig garanti samt att resultatutjämningsreserven avvecklas.

6.7 Budget, räkenskaper och uppföljning

Region Östergötland har inga synpunkter på förslagen i stort mer än att regelverket borde vara mindre detaljstyrkt och mer tillitsbaserat, utifrån kopplingen till det 10-åriga programmet. Den del som avstyrks är krav på beslut i fullmäktige om en reviderad budget vid beslut om en kostnad eller utgift som inte finansieras inom ramen för budgeterat resultat. Den nuvarande ordningen med beslut om finansiering av kostnader/utgifter är tillräcklig.

6.8 Revision och kontroll

Region Östergötland är neutrala till förslagen om revision och kontroll. Om regelverket förenklas till balans i det redovisade resultatet och en tillåten användning av eget kapital utifrån det långsiktiga 10-åriga programmet är dock bedömningen att det kommer att leda till mer transparens och att riskerna för bokföringsåtgärder endast i syfte att påverka balanskravsresultatet försvinner. Det kommer också att innebära att granskningen kan rikta in sig på det 10-åriga programmet och följsamheten till detta.

6.9 Vägledning och stöd inom ekonomistyrning

6.9.1-6.9.4 Region Östergötland motsätter sig förslaget. En statlig myndighet med 4-5 tjänster som saknar rätt att meddela föreskrifter kan förväntas ge begränsad nytta för sektorns ekonomistyrning.

6.9.6 Region Östergötland är positiv till att den kommunala särarten bör komma till starkare uttryck i Lagen om kommunal bokföring och redovisning (LKBR) och instämmer i att en översyn bör göras av lagen. Några ändringar hade kunnat lösa flera av de problem som påverkar en effektiv ekonomistyrning. Till exempel möjlighet att under vissa omständigheter matcha vissa intäkter mot kostnader samt att kunna bokföra vissa kostnader/intäkter direkt mot eget kapital såsom försäkringstekniska poster som påverkar hela pensionsskulden men avser tidigare år.

6.10 Statistik

Region Östergötland är neutrala till utredningens förslag i stort men vill betona vikten av att effektivisera och kvalitetssäkra uppgiftssamlingen. Om

2021-11-30

Dnr: RS 2021-636
(Fi2021/03100)

det finns uppgifter som inte används i räkenskapsammandraget ska de tas bort från insamlingen. Det är viktigt att SCB presenterar aktuella, lättöverskådliga och tydliga sammanställningar utifrån insamlat material.

8.6 Konsekvenser vid en förändrad pensionsredovisning

Region Östergötland anser att det är ologiskt att inte övergå till fullskulsredovisning. Detta för att soliditetsmålet inkluderar ansvarsförbindelsen för pensionsförpliktelser samtidigt som tillgångssidan redovisas enligt marknadsvärde sedan LKBR infördes. Med fullfondering av pensionerna och marknadsvärde på placeringarna blir balansräkningen rättvisande och visar den finansiella ställningen. Förståelsen för nyckeltalen och styrningen ökar om de går att härleda från de finansiella rapporterna.

I samband med LKBR valde regeringen att inte ta ställning till frågan om pensionsredovisningen och angav i propositionen att återkomma efter utredningen. Det är nu viktigt att regeringen återkommer med ett ställningstagande för hur pensionsredovisningen i sektorn ska se ut.

9.1 Övergångsbestämmelser

Region Östergötland vill framföra ett önskemål om att det 10-åriga programmet och krav på budgetens utformning bör gälla från och med budgeten 2024 medan övriga förändringar kan hanteras från och med redovisningsåret 2023-01-01.

9.2 Förslag till ändringar i lagen om bokföring och redovisning

Önskemål att uppställningen av eget kapital i balansräkningen rättas till och börjar med Eget kapital vid ingången av året, därefter årets förändring och slutligen Eget kapital vid utgången av året. Eftersom Region Östergötland inte instämmer i behovet av en resultatreserv önskas ingen sådan varavrad.