

YTTRANDE

Anders B. Lundin
Anders.B.Lundin@skane.se

Datum 2021-12-02
Ärendenummer 2021-POL000473

1 (7)

Remiss - Betänkandet En god kommunal hushållning SOU 2021_75

Remissvar över betänkandet SOU 2021:75 En god kommunal hushållning

Sammanfattning

Region Skåne 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. Förslagen är i delar alltför detaljerade. De viktigaste synpunkterna är följande:

Region Skåne är positiva 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 långsiktig planering. Ett obligatoriskt 10-årigt program för god kommunal hushållning med tydliga mål. Varje generation ska bära sina egna kostnader.
- en statlig garanti för intäkterna vid konjunkturedgångar
- utredarens förslag om att betona betryggande säkerhet i medelsförvaltningen framför god avkastning
- ökade krav på revision kopplade till det långsiktiga programmet.

Region Skåne är negativa till:

- ett för stort fokus på det årliga balanskravet, som riskerar suboptimering
- ett balanskravsresultat som är svårt att förstå hur det räknas ut och inte fullt ut har en koppling till resultat och redovisningen. Balanskravsresultat bör utredas ytterligare.
- den höga nivån på över 50 procent i soliditet innan det egna kapitalet kan nyttjas utan att återställa (definitionen på stark finansiell ställning).
- införandet av en resultatreserv – En resultatreserv är en fiktiv reserv. Tillåt istället nyttjande av eget kapital inom ramen för det långsiktiga programmet.
- en ny statlig myndighet för vägledning och stöd med det innehåll som beskrivs utifrån det kommunala självstyret.
- att delårsrapporten endast innehåller en resultaträkning gör att viktiga perspektiv i uppföljningen av ekonomi och verksamhet ges mindre vikt

Region Skåne är neutrala till:

- ökade krav på budgetprocessen
- att den obligatoriska delårsrapporten tidigareläggs med beslut i juni i fullmäktige och krav på åtgärdsplaner.
- 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.
- I utredningen saknas en tydlighet gällande soliditetsmål som ska vara eftersträvanvärt på lång sikt, vilket behöver fastställas. Lång sikt kan variera beroende på utgångsläge.

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 numrerade efter förslaget i betänkandet.

6.2 Vikten av goda planeringsförutsättningar

Region Skåne instämmer i utredningens bedömning och resonemang omkring goda planeringsförutsättningar och riktade statsbidrag. Ett tillägg i resonemang omkring statsbidrag är att riktade statsbidrag behöver kunna 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 Skåne instämmer i förslagen om god kommunal hushållning

6.3.4 Region Skåne motsätter sig utredningens syn på målnivåer för god kommunal hushållning. Det är en alldeles för hög nivå med 50 procent innan en sänkning kan accepteras.

6.3.7 Region Skåne bejakar utredningens förslag att betona betryggande säkerhet i medelsförvaltningen framför god avkastning.

6.4 Ekonomi i balans:

6.4.1 Region Skåne instämmer i grundkravet att upprätta en budget i balans och att huvudregeln bör vara att återställa underskott inom tre år. Region Skåne anser dock att balanskravsresultatet är diffust och försvårar styrningen ytterligare med fler justeringsposter. Balanskravsutredning bör utgå ifrån samma principer som i redovisningen samt förenklas både jämfört med idag och jämfört med förslaget i denna utredning.

6.4.2-6.4.3 Undantag från balanskravet:

Region Skåne ställer sig inte bakom förslaget om nivån på stark finansiell ställning. Nivån på 50 procent soliditet är för hög. Vidare är det viktigt att man inom sektorn fastställer ett långsiktigt eftersträvansvärt soliditetsmål som minst ska vara uppnått. Lägsta nivån för att inte behöva återställa ett negativt balanskravsresultat enligt huvudregel kan vara att kommunen eller regionen har noll eller mer i eget kapital när hela pensionsåtagandet är täckt. Det innebär en normal användning av eget kapital. Nedan beskrivs de problem som förslaget innebär:

- För att få en handlingsfrihet krävs ett för högt skatteuttag (det framgår även i utredningen att det inte är eftersträvansvärt 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.
- 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 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.

Förslag: Om det finns ett positivt eget kapital bör en kommun/region få nyttja det utan att återställa ett enskilt år under förutsättning att de långsiktiga målen i programmet följs.

6.4.5 Nya balanskravsjusteringar:

Region Skåne tar inte ställning till dessa nya poster utan instämmer i utredningens bedömning att befintliga poster i balanskravsutredningen bör bli föremål för en genomlysning (utfall det måste finnas ett sidoordnat beräknat balanskravsresultat). Om det måste vara balanskrav som rensats för vissa poster måste ut-

gångspunkten vara att balanskravet ska utgå från poster som finns i redovisningen, vara enkelt att förstå och räkna fram.

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).

- pensionsskuldsposter av försäkringsteknisk karaktär såsom ändrad diskontoreringsränta och medellivslängd

Balanskravsresultat

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

Region Skåne instämmer i förslaget att räkna bort pensionsskuldsposter av försäkringsteknisk karaktär även om dessa skulle ha kunnat bokföras direkt mot eget kapital istället eftersom de avser tidigare intjänad pensionsskuld (Se avsnitt 6.9.6).

Sammanfattning angående balanskravet.

Region Skåne anser att det är viktigt att se över balanskravets utformning för att få förståelse och följsamhet till lagstiftningen. Region Skåne 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. Det vore bättre att lägga kraften på det redovisade resultatet och den finansiella ställningen.

6.4.6 Redovisning av årets resultat efter balanskravsjusteringar och balanskravsresultat:

Region Skåne 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. Det räcker att redovisa balanskravsutredningen i förvaltningsberättelsen

6.5 Resultatreserv:

Region Skåne 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.

6.6 Konjunkturutjämnning för kommuner och regioner:

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

6.7 Planer och mål i budget:

Förslaget stödjer en långsiktigt hållbar planering och kopplar ihop planeringen med programmet för god hushållning. Kopplingen skulle tydliggöras ytterligare om planerna för verksamhet och ekonomi i budgeten har samma tidsperspektiv.

6.7.9 Förändrad delårsrapport:

Region Skåne kan se både för- och nackdelar med tidigareläggningen av delårsrapporten men anser att en delårsrapport även fortsättningsvis bör innehålla en balansräkning och en förenklad förvaltningsberättelse. Om balansräkning och förvaltningsberättelse utesluts helt ur delårsrapporten blir uppföljningen av beslutade planer ofullständig vilket ökar risken för att riskfaktor inte upptäcks.

6.8 Revision och kontroll:

Region Skåne instämmer i förslagen om revision och kontroll förutsatt att det inte innebär en förskjutning bort från verksamhetsperspektivet. Granskning av verksamhetens mål/måluppfyllelse utifrån väsentlighet och risk bör inte försvagas. Vad gäller granskning av den ekonomiska förvaltningen och om regelverket förenklas till balans i det redovisade resultatet och en tillåten användning av eget kapital utifrån det långsiktiga 10-åriga programmet är 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:

6.9.1-6.9.4 Region Skåne motsätter sig förslaget. En statlig myndighet med 4-5 tjänster som saknar rätt att meddela föreskrifter kan förväntas ge begränsad nytta för sektorns ekonomistyrning. Utöver detta skulle handlingsfriheten begränsas för alla, även för de kommuner/regioner som inte har några verkliga ekonomiska problem. Utifrån det kommunala självstyret delar vi inte utredningens förslag att inrätta en funktion för vägledning och stöd med det innehåll som beskrivs.

6.9.5 Region Skåne instämmer i förslaget att inga sanktioner eller statlig tillsyn bör införas:

6.9.6 Region Skåne 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 många av de problem som påverkar en effektiv ekonomistyrning. Till exempel

möjlighet att under vissa förutsättningar 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 Skåne stödjer utredningens förslag och vill betona vikten av att effektivisera och kvalitetssäkra uppgiftssamlingen. Om det finns uppgifter som inte används i räkenskapssammandraget 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 Skåne anser att det är ologiskt att inte övergå till fullskuldsredovisning. Detta för att soliditetsmättet inkluderar ansvarsförbindelsen för pensionsförpliktelser samtidigt som tillgångssidan redovisas enligt marknadsvärde sedan LKBR infördes. 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 Skåne 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 Skåne inte instämmer i behovet av en resultatreserv önskas ingen sådan varavrad.

Regionstyrelsen

Carl-Johan Sonesson
Regionstyrelsens ordförande