

PM Rotel I (Dnr KS 2021/1251)

Betänkandet En god kommunal hushållning (SOU 2021:75)

Remiss från Finansdepartementet

Remisstid den 10 januari 2022

Borgarrådsberedningen föreslår att kommunstyrelsen beslutar följande.
Remissen besvaras med hänvisning till vad som sägs i stadens promemoria.

Föredragande borgarrådet Anna König Jerlmyr anför följande.

Ärendet

Regeringen har tillsatt utredningen *En god kommunal hushållning* för att bedöma om nuvarande regelverk för ekonomisk förvaltning i kommunallagen utgör en bra grund för en effektiv ekonomistyrning. Utredningens betänkande överlämnades till regeringen i september 2021 och är nu på remiss.

Utredningen konstaterar inledningsvis att den inte ser några betydande ekonomiska problem på sektornivå då kommunsektorn sammantaget har genererat överskott av rimlig storlek under de senaste 15 åren. Samtidigt konstaterar utredningen att det finns ett antal kommuner och regioner som har haft en väsentligt sämre utveckling, trots att den svenska ekonomin har haft en följd av goda år.

Utifrån sina analyser drar utredningen några övergripande slutsatser:

- Regelverket behöver inte reformeras i grunden.
- Regelverket behöver bli tydligare på en rad punkter, bland annat när det gäller kraven på långsiktighet. Regelverket behöver också bli mer transparent och flexibelt.
- De mekanismer som ska säkra att regelverket följs och får genomslag behöver stärkas, så att frågor om ekonomisk hållbarhet på sikt får en större plats på den politiska agendan i alla kommuner och regioner.

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

Finansdepartementet har remitterat betänkandet till staden för yttrande.

Beredning

Ärendet har remitterats till stadsledningskontoret och Stockholms Stadshus AB.

Stadsledningskontoret anser att det är positivt att begreppet ”god ekonomisk hushållning” ersätts av ”god kommunal hushållning”. Stadsledningskontoret är positiva till den i utredningen föreslagna modellen för konjunkturstabilisering. De föreslagna förändringarna innebär dock ett stort ingrepp i den kommunala självstyrelsen trots att utredningen själv konstaterar att den inte ser några betydande ekonomiska problem

på sektornivå utan att det är ett fåtal kommuner och regioner som inte sköter sig tillräckligt bra.

Stockholms Stadshus AB delar den uppfattning som förs fram i utredningen med att pensionsmedel som brukas i verksamheterna rimligen skulle kunna göra lika stor nytta för att garantera organisationers framtida pensionsbetalningar som realiserbara finansiella tillgångar gör idag.

Mina synpunkter

Jag föreslår att borgarrådsberedningen föreslår att kommunstyrelsen beslutar följande.

Remissen besvaras med hänvisning till vad som sägs i stadens promemoria.

Stockholm den 15 december 2021

ANNA KÖNIG JERLMYR

Bilaga

1. Remissen
2. Digital bilagedel för bilaga 3-6

Borgarrådsberedningen tillstyrker föredragande borgarrådets förslag.

Remissammanställning

Ärendet

Regeringen har tillsatt utredningen *En god kommunal hushållning* för att bedöma om nuvarande regelverk för ekonomisk förvaltning i kommunallagen utgör en bra grund för en effektiv ekonomistyrning. Utredningens betänkande överlämnades till regeringen i september 2021 och är nu på remiss.

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. Samtidigt konstaterar utredningen att det finns ett antal kommuner och regioner som har haft en väsentligt sämre utveckling, trots att den svenska ekonomin har haft en följd av goda år.

Utifrån sina analyser drar utredningen några övergripande slutsatser:

- Regelverket behöver inte reformeras i grunden
- Regelverket behöver bli tydligare på en rad punkter, bland annat när det gäller kraven på långsiktighet. Regelverket behöver också bli mer transparent och flexibelt.
- De mekanismer som ska säkra att regelverket följs och får genomslag behöver stärkas, så att frågor om ekonomisk hållbarhet på sikt får en större plats på den politiska agendan i alla kommuner och regioner.

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

Beredning

Ärendet har remitterats till stadsledningskontoret och Stockholms Stadshus AB.

Stadsledningskontoret

Stadsledningskontorets tjänsteutlåtande daterat den 26 november 2021 har i huvudsak följande lydelse.

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 positiva till den i utredningen föreslagna modellen för konjunkturstabilisering som innebär att staten garanterar en lägsta nivå för skatteunderlagsutvecklingen vid en djupare lågkonjunktur samt införandet av en resultatreserv.

Stadsledningskontoret delar utredningens bedömning att den kommunala särarten bör komma till starkare uttryck i lagen om kommunal bokföring och redovisning. Dock anser stadsledningskontoret att utredningen inte tar hänsyn till den kommunala särarten i tillräckligt stor utsträckning samt att vissa av förslagen kan medföra en negativ påverkan på kommunernas ekonomistyrning. Det är viktigt att hänsyn tas till de lokala förutsättningarna för att ekonomistyrningen ska fungera och vara effektiv. Sammantaget innebär de föreslagna förändringarna ett stort ingrepp i den kommunala självstyrelsen trots att utredningen själv konstaterar att den inte ser några betydande ekonomiska problem på sektornivå utan att det är ett fåtal kommuner och regioner som inte sköter sig tillräckligt bra.

Nedan följer en sammanfattning av de områden där stadsledningskontoret är av avvikande åsikt jämfört med utredningen:

Program för god kommunal hushållning

Utredningen föreslår att fullmäktige varje mandatperiod ska anta ett program för god kommunal hushållning. Programmet ska minst innehålla vissa ekonomiska mål samt vara tioårigt.

Stadsledningskontoret är i grunden positiva till förslaget och delar 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. 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.

Dock anser stadsledningskontoret att utredningen föreslår ett alltför detaljerat regelverk och har bland annat synpunkter på kravet att programmet ska omfatta minst tio år. Hur lång tid bör vara upp till varje kommun, men förslagsvis i intervallet fem till tio år. 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.

Vidare anser stadsledningskontoret att det bör vara upp till kommunfullmäktige att beslut om vilka de ekonomiska målen ska vara. I utredningen framförs att de uppsatta målen och nyckeltalen är desamma för alla kommuner eftersom de har samma grundläggande uppdrag, liknande förutsättningar och delar samma utmaningar. Stadsledningskontoret vill här anföra att Stockholms stad har ett nära samarbete med Göteborgs stad och Malmö stad och kan konstatera att, trots samma grundläggande uppdrag, liknande förutsättningar och i grunden samma utmaningar, så går det inte att rakt av lyfta ut information ur respektive ekonomisystem och jämföra utfallen. Det kommunala självstyret har medfört att kommuner har valt olika sätt att organisera sig på, vilket påverkar jämförbarheten. Vissa kommuner har till exempel en internbank för hantering av kommunkoncernens skuldhantering medan andra låter en extern aktör hantera den. Detta medför att till exempel kommunernas soliditet inte är helt jämförbara.

Balanskravet

Utredningen föreslår att möjligheten att åberopa synnerliga skäl för att inte upprätta en budget där intäkterna överstiger kostnaderna tas bort men att undantag får göras om kommunen har en stark finansiell ställning. Vidare föreslås nya balanskravsjusteringar. De föreslagna förändringarna med påverkan på balanskravet kommenteras under underrubrikerna nedan.

Stark finansiell ställning

Utredningen föreslår att undantag för att inte upprätta en budget i balans eller återställa ett negativt balanskravsresultat får göras om en kommun har stark finansiell ställning. Enligt utredningen föreligger stark finansiell ställning om soliditeten överstiger 50 procent och kommunen har en finansiell buffert som kan möjliggöra att samtliga framtida investeringar i treårsplanen kan finansieras med egna medel.

Stadsledningskontoret anser att det är olyckligt att låsa sig fast vid en soliditet över 50 procent som den avgörande faktorn om en kommun anses ha en stark finansiell ställning eller inte. Utredningen anser samtidigt att en nivå över 50 procent inte är att eftersträva. Stadsledningskontoret konstaterar att soliditetsmålet riskerar att leda till försämrad ekonomistyrning och ”kreativa” organisationslösningar för att uppnå en soliditet om 50 procent. Det finns även en risk för att fler och fler kommuner kommer att sträva efter att uppnå en soliditet om 50 procent, vilket i princip innebär en överbeskattnings av kommunens invånare. För höga soliditetskrav och för höga krav på självfinansiering kan leda till att viktiga insatser/investeringar skjuts på framtiden vilket istället kan leda till ökade kostnader. Det finns ingen anledning för staten att uppmuntra kommuner och regioner att fortsätta att förstärka sin finansiella ställning

bortom en viss gräns, som det står i utredningen. Ett så ensidigt fokus på en hög soliditet riskerar att få denna effekt.

Stadsledningskontoret vill poängtera att Stockholms stad, tillsammans med några andra svenska kommuner, bedöms av kreditvärderingsinstitutet Standard & Poor's ha högsta möjliga kreditvärdighet med anledning av en stark ekonomi. Trots detta anses inte staden ha stark finansiell ställning av utredaren då soliditeten ligger under 50 procent. En bidragande orsak till detta är att Stockholms stad sköter sin upplåning genom en koncerngemensam internbank. Dock skulle staden, genom att flytta utlåningen till en extern aktör, uppnå en soliditet över 50 procent. Stadsledningskontoret ifrågasätter om det ligger i lagstiftarens intresse att kommuner på detta sätt minskar kontrollen för att kunna åtnjuta de fördelar som finns genom att räknas som en kommun med stark finansiell ställning.

Synnerliga skäl

Utredningen föreslår att regelverket kring balanskravet skärps så att det inte längre ska vara möjligt att upprätta en obalanserad budget eller avstå från att återställa ett negativt balanskravsresultat med hänvisning till synnerliga skäl.

Stadsledningskontoret anser att kommunfullmäktige även i fortsättningen ska kunna besluta om undantag från balanskravet med hänvisning till synnerliga skäl. Utöver de i förarbetena angivna skälen som stark finansiell ställning och omstruktureringsåtgärder i syfte att uppnå en god ekonomisk hushållning i framtiden så finns det finns situationer då ventilen synnerliga skäl behövs. Det kommer att uppstå situationer där en kommun drabbas av större, oförutsedda och ej påverkbara kostnader av engångskaraktär, där det är orimligt att ett underskott på grund av detta ska innebära neddragningar av verksamheten eller skattehöjningar de närmast följande åren. Det kan till exempel vara när kommuner drabbas av stora kostnader till följd av översvämningar eller kraftiga skyfall. Andra exempel är Stockholmsöverenskommelsen och Sverigeförhandlingen där ett flertal kommuner har åtagit sig att ta ett stort ansvar för infrastrukturinvesteringar och därmed för utvecklingen i riket. Det är unika händelser som på lång sikt tillgodoser kommunallagens krav på god ekonomisk hushållning men som ett enskilt år får en stor resultatpåverkan. Vissa kommuner har i sin balanskravsutredning hänvisat till synnerliga skäl för dessa överenskommelser för att undvika ett negativt balanskravsresultat. Förslaget begränsar därmed möjligheten till framtida överenskommelser där kommuner tar ett större ansvar för Sveriges infrastruktur och framtida utveckling.

Nya balanskravsjusteringar

Utredningen föreslår att balanskravsutredningen ska kompletteras med två nya justeringsposter vid beräkningen av årets resultat efter balanskravsjusteringar, varav den ena avser exploateringsbidrag, investeringsbidrag och gatukostnadsersättningar. Vidare för utredningen oroväckande resonemang om att även vissa intäkter såsom till exempel exploateringsintäkter inte bör vara med i balanskravet. Stadsledningskontoret konstaterar att utredningens förslag delvis svarar på Stockholms stads och Göteborgs stads skrivelse ”Synpunkter på normering av lag om kommunal bokföring och redovisning”. Samtidigt konstaterar utredningen att den kommunala särarten bör komma till starkare uttryck i lagen om kommunal bokföring och redovisning. Stadsledningskontoret anser att förslaget i delar är otydligt och att det är svårt att förstå resonemangen bakom vilka poster som ingår och inte ingår i beräkningarna. Därför anser stadsledningskontoret att utredningen inte tar ett fullständigt grepp om frågan och att inga förändringar av balanskravsutredningen ska genomföras utan en djupare utredning.

Vidare anser stadsledningskontoret att utredningens resonemang om att exploateringsintäkter bör tas bort i balanskravsutredningen utifrån att dessa intäkter varierar år från år är oroväckande. Stadsledningskontoret konstaterar att för till exempel för Stockholms stad och Malmö stad är exploateringsintäkterna inte tillfälliga utan ligger årligen på ungefär samma nivå. Stadsledningskontoret vill poängtera att om exploateringsintäkter skulle exkluderas ur balanskravet hade staden till exempel år 2017 haft ett negativt balanskravsresultat som en

följd av Sverigeförhandlingen, där Stockholm åtog sig medfinansiering om 2 882 miljoner kronor. I och med denna typ av reglering minskar incitamenten för kommunernas deltagande i medfinansiering av framtida infrastruktur.

Reservering av medel

Utredningen föreslår att en resultatreserv införs till vilken kommuner kan reservera överskott. De kommuner som har en positiv soliditet och inte har negativa balanskravsunderskott att återställa kan reservera den del överskott får reservera den del av årets resultat efter balanskravsjusteringar som överstiger två procent av skatteintäkter, generella statsbidrag och kommunalekonomisk utjämning.

Stadsledningskontoret anser att införandet av en resultatreserv är positivt men att kraven för att få reservera medel är för högt ställda och att avsedd effekt därför inte kommer att uppnås. Få kommuner kommer att ha möjlighet att göra reserveringar, vilket medför att det inte finns någon möjlighet att använda medlen under sämre år.

Budget

I utredningen föreslås att budgeten bör ställas upp på samma sätt som det redovisas i årsredovisningen enligt lag om kommunal bokföring och redovisning.

Stadsledningskontoret anser att den detaljeringsnivå som utredningen föreslår är för hög. Det är inte önskvärt att budgeten har en fullständig detaljeringsgrad i uppställningarna av de finansiella rapporterna enligt lag om kommunal bokföring och redovisning.

Tidigarelagd delårsrapport

Utredningen föreslår att kraven avseende delårsrapportering förändras, att tidpunkten för delårsrapporten förändras samt att kommunfullmäktige ska behandla den senast vid utgången av juni månad. Om delårsrapporten visar betydande budgetavvikelser ska kommunfullmäktige anta en åtgärdsplan för hur dessa ska hanteras.

Stadsledningskontoret är i grunden positiva till utredningens förslag om en delårsrapport utan stora formkrav och stor arbetsbelastning. Dock anser stadsledningskontoret att det ska vara upp till kommunen själv om det är den enskilda nämnden, kommunstyrelsen eller kommunfullmäktige som ska besluta om eventuella åtgärdsplaner vid betydande budgetavvikelser. Förslagsvis reglerar den enskilda kommunen detta i sitt långsiktiga program för godushållning.

Revision och kontroll

I utredningen föreslås ett utökat uppdrag för revisorerna att granska regelefterlevnad. De kommunala revisorerna ska inom ramen för den årliga revisionen pröva om den ekonomiska förvaltningen bedrivs i enlighet med tillämpliga bestämmelser i 11 kap. kommunallagen och de mål och riktlinjer som fullmäktige har bestämt.

Stadsledningskontoret anser det inte behövs någon förändring utan vill poängtera vikten av att revisorernas uppdrag fortsätter att utgå från väsentlighet och risk. Revisorerna har redan idag stora befogenheter för att granska verksamhet och ekonomi. Det finns en uppenbar risk för att den föreslagna förändringen riskerar att "urvattna" revisorernas uppdrag. En mer omfattande granskning av regelefterlevnad riskerar att ta för mycket resurser och tid i anspråk samt fokus från mer relevanta granskningsområden. Vidare sker det ett politiskt ansvarsutkrävande i samband med valet var fjärde år.

Vägledning och stöd inom ekonomistyrning

Utredningen kommer fram till att det finns behov av vägledning och stöd till kommuner och regioner inom ekonomistyrningen och den ekonomiska förvaltningen. Det finns även behov av en samlad, nationell uppföljning av kommunernas och regionernas ekonomi samt en bättre

kunskap om tillämpningen av bestämmelserna om den ekonomiska förvaltningen. Utredningen förordar därför att en funktion omfattande fyra-fem tjänster ska inrättas inom en befintlig statlig myndighet.

Stadsledningskontoret ser inte nyttan med den statliga myndighet som föreslås och avråder bestämt från denna lösning. Några få tjänstemän kommer att få svårt att bygga upp den kompetens på området för som krävs för att ge kunna ge relevant stöd. Stadsledningskontoret konstaterar att frågan har flera dimensioner, dels sektorns behov och dels statens informationsbehov för att kunna bedöma utvecklingen av sektorns ekonomi. Det finns redan idag aktörer som på olika sätt kan sägas arbeta med vägledning och stöd. Den av utredningen föreslagna lösningen synes vara en lösning för att främst lösa kunskapsbehoven på statlig nivå. Stadsledningskontoret ser även en risk för att en statlig myndighet på sikt kommer att vrida fokus från vägledning och stöd till ökad statlig styrning. Stadsledningskontoret anser därför att Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) är ett bättre alternativ. SKR har möjlighet till större helhetssyn på förutsättningarna i sektorn och ger redan idag ger stöd i många frågor som rör ekonomistyrning.

Godkännande av årsredovisning

Utredningens förslag ökar möjligheten att överklaga fullmäktiges beslut om godkännande av årsredovisning genom laglighetsprövning.

Stadsledningskontoret ser en stor risk att denna möjlighet kommer att missbrukas och avråder därför från att öka denna möjlighet. Det finns redan idag en möjlighet till ansvarskrävande och de sker i de allmänna valen vart fjärde år.

Ekonomisk statistik

Utredningen föreslår att SCB ska samla in ytterligare statistik i räkenskapssammandraget (RS). Samtidigt konstaterar att kommunernas rapportering till RS redan idag är betungande.

Stadsledningskontoret vill poängtera att ytterligare rapportering i RS ökar på kommunernas administrativa börda och att det vore önskvärt att minska omfattningen på rapporteringen till RS istället för att öka den. Lämnandet av statistikuppgifter är redan idag mycket omfattande och det är svårt att se hur ytterligare uppgifter ska bidra till en effektivare ekonomistyrning.

Tidpunkt för införande

Utredningen föreslår att ändringarna ska träda i kraft den 1 januari 2023.

Stadsledningskontoret konstaterar att det under ett valår är ett snävt tidsperspektiv att hinna ta fram en budget och ett program för god hushållning. Därför föreslår stadsledningskontoret att det borde finnas övergångsbestämmelser som reglerar så att ett program för god hushållning ska tas fram först till budget för 2024.

Stockholms Stadshus AB

Stockholms Stadshus AB:s yttrande daterat den 16 november 2021 har i huvudsak följande lydelse.

Koncernledningen vill först och främst påtala att frågeställningen är av kommunövergripande karaktär där stadsledningskontoret har ett övergripande perspektiv på utredningens hela förslag och dess konsekvenser för såväl Stockholms stad som för kommunsektorn. De effekter av utredningens förslag som eftersträvas påverkar sannolikt endast bolagskoncernen indirekt.

Koncernledningen vill dock lämna synpunkter inom ett område där koncernens bolag har särskild kompetens;

- Utredningen föreslår att särskilda riktlinjer för pensionsmedelsförvaltning tas bort varigenom det betonas att det är organisationens tillgångar som helhet som ska möta såväl pensionsförpliktelserna som andra åtaganden och att en särskild avsättning och förvaltning av pensionsmedel varken är nödvändig eller önskvärd.

Koncernledningen är väl insatt i frågan genom ägandet av S:t Erik Livförsäkring AB där bolagets verksamhet för närvarande utreds. Koncernledningen delar den uppfattning som förs fram i utredningen med att pensionsmedel som brukas i verksamheterna rimligen skulle kunna göra lika stor nytta för att garantera organisationers framtida pensionsbetalningar som realiserbara finansiella tillgångar gör idag.

Koncernledningen vill också poängtera att det generellt är positivt att koncernperspektivet betonas ytterligare vid bedömning av kommuners ekonomiska ställning. Användandet av olika associationsformer ska i detta perspektiv inte medföra någon särskild bedömning.