

Regionkontoret
Centrum för Ekonomi

Datum

2021-12-14

Ert dnr

Fi2021/03100

Vårt dnr

RV211103

Finansdepartementet

REMISSVAR ÖVER BETÄNKANDET SOU 2021:75 EN GOD KOMMUNAL HUSHÅLLNING

Sammanfattning

Region Västmanland delar i stort de slutsatser som framförs i utredningen men håller inte med om lösningarna i alla delar. Nuvarande regelverk har i grunden fungerat väl och fokus i regelverket bör tydligare 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 och strävan bör vara att regelverket i dessa delar förenklas och i samtliga delar fokuserar mer på långsiktighet. De viktigaste synpunkterna är följande:

Region Västmanland är positiv till:

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

Region Västmanland 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 mot bakgrund av detta utredas ytterligare.
- den höga soliditetsnivån på över 50 procent innan det egna kapitalet kan nyttjas utan att återställas (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 den obligatoriska delårsrapporten tidigareläggs med beslut i juni i fullmäktige och krav på åtgärdsplaner. Vår 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/regionen utan detaljreglering av tidpunkter och beslutsnivåer. Vi föreslår därför att minst en delårsrapport under året ska behandlas av fullmäktige.

Postadress

Region Västmanland
Regionhuset
721 89 Västerås

Besöksadress

Regionhuset, ing 4, Västerås

Telefon, vxl

021-17 30 00

Telefax

021-17 45 09

Org Nr

232100-0172

VAT nr

SE232100017201

E-post

region@regionvastmanland.se

Webbadress

www.regionvastmanland.se

Övrigt

- Önskar ett återinförande av fullfondering av pensioner för en enkel ekonomimodell som visar den verkliga finansiella ställningen och gör det enkelt att förstå alla föreslagna nyckeltal som ska beräknas inklusive samtliga pensionsmedel.
- Regionen vill också, precis som utredningen, betona att balanskravet för de allra flesta inte är tillräckligt som resultatkrav. Nuvarande praxis med 2% överskott som andel av skatter och statsbidrag har i huvudsak fungerat väl och fyllt sitt syfte i detta avseende och möjliggjort sektorns stärkta finansiella ställning.
- Region Västmanland anser att begreppet *god avkastning med betryggande säkerhet* ska behållas.
- 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 numrerade efter förslaget i betänkandet.

6.2 Vikten av goda planeringsförutsättningar

Region Västmanland instämmer i utredningens bedömning och resonemang omkring goda långsiktiga planeringsförutsättningar och riktade statsbidrag. Ett tillägg i resonemanget 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 Västmanland instämmer i förslagen om god kommunal hushållning

6.3.4 Utredningens bedömning av vad som ska betraktas som stark finansiell ställning är för högt ställd och tar inte hänsyn till skillnader i lokala förutsättningar och framtida ekonomiska utmaningar i tillräckligt hög grad. Region Västmanland föreslår

istället att beslut om vad som utgör stark finansiell ställning fattas fullmäktige på samma sätt som i dagens regelverk.

6.3.7 Region Västmanland 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.

Region Västmanland anser att begreppet *god avkastning med betryggande säkerhet* ska behållas därför att begreppen syftar till effektivitet, det vill säga hög riskjusterad avkastning, samtidigt som ändamålsenlig riskhantering och kontroll upprätthålls. Vidare framgår av utredningen att det ska ställas krav på att tillåten risk vid placeringar ska ingå som en del av det långsiktiga programmet, vilket gör att det i praktiken endast är den goda avkastningen som inte längre ska beaktas.

Region Västmanland ställer sig negativa till att ensidigt fokusera på risksidan av en placering. Ett långsiktigt förhållningssätt till kapitalförvaltning kräver en avvägning mellan avkastning och risk där god avkastning över tid säkerställer att penningvärdet på placeringarna bevaras medan hanterad risk innebär att de kortsiktiga effekterna av marknadsvärdesförändringar är både väntade och hanterbara i organisationen.

6.4 Ekonomi i balans

6.4.1 Region Västmanland instämmer i grundkravet att upprätta en budget i balans och att huvudregeln bör vara att återställa underskott inom tre år. Balanskravsresultatet behöver vara enkelt att förstå och de justeringar som görs måste gå att härleda utifrån hur de påverkar ”god kommunal hushållning”.

6.4.2-6.4.3 Undantag från balanskravet:

Region Västmanland avstyrker utredningens förslag om att ta bort synnerliga skäl. Region Västmanland 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 eftersträvarsvärt med 50 procent i soliditet utan runt 20 procent – varför anges 50 procent?). Med förslagets 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 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 utredningens förslag.

6.4.5 Nya balanskravsjusteringar

Region Västmanland tar inte ställning till dessa nya poster utan delar utredningens bedömning att befintliga poster i balanskravsutredningen bör bli föremål för en genomlysning.

Utgångspunkten för balanskravet ska vara att det utgår från poster som finns i redovisningen och att de 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

Datum

2021-12-14

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).
- pensionsskuldposter av försäkringsteknisk karaktär såsom ändrad diskonteringsränta och medellivslängd

Balanskravsresultat

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

Region Västmanland instämmer i förslaget att räkna bort pensionsskuldposter 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).

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.

Region Västmanland anser att det är viktigt att se över balanskravets utformning för att få förståelse och följsamhet till lagstiftningen. Region Västmanland vill även framföra att det krävs en 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 Västmanland motsätter sig utredningens förslag att årets resultat efter balanskravsjusteringar och balanskravsresultatet ska anges i direkt anslutning till posten årets resultat i resultaträkningen. Det förvirrar redan idag med flera olika resultat och det blir fokus på detta tillkommande resultat som bara är ett minimikrav utan betydelse när det uppfylls. Region Västmanland 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 Västmanland 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. 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)

6.6 Konjunkturutjämnning för kommuner och regioner

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

6.7 Planer och mål i budget

Region Västmanland är positiva till flera av förslagen men tycker att regelverket borde vara mindre detaljstyrt och mer tillitsbaserat, utifrån kopplingen till det 10-åriga programmet.

Region Västmanland tillstyrker utredningens förslag om förenklingar av delårsrapporten men avstyrker övriga förslag gällande delårsrapporten.

Region Västmanland anser att den mest effektiva och ändamålsenliga uppföljningen bygger på ett lokalt ansvarstagande och en process för uppföljning och styrning som byggs upp i regionen utan detaljreglering av tidpunkter och beslutsnivåer. Region Västmanland föreslår därför att minst en delårsrapport under året ska behandlas av fullmäktige.

Region Västmanland föreslår utifrån ovan att fullmäktige, som en del av programmet för god kommunal hushållning, beslutar om vilken period delårsrapporten ska omfatta samt formerna i övrigt för uppföljning, beslut om åtgärdsplaner vid budgetavvikelse samt revisorernas behandling av delårsrapporten. På så sätt överlämnas valet av hur uppföljning ska ske till den enskilda kommunen/regionen vilket ger de bästa förutsättningarna för en effektiv ekonomistyrning.

Region Västmanland tillstyrker förtydligandet att beslut om såväl kostnader som utgifter omfattas av kravet på beslut om finansiering. Vi avstyrker däremot utredningens förslag avseende 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.

6.9 Vägledning och stöd

6.9.1-6.9.4 Region Västmanland motsätter sig förslaget. 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 Västmanland instämmer i förslaget att inga sanktioner eller statlig tillsyn bör införas.

6.9.6 Region Västmanland 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 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.

8.6 Konsekvenser vid en förändrad pensionsredovisning

Region Västmanland anser att det är ologiskt att inte övergå till fullskuldsredovisning. 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 verkliga/sanna 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 kommunsektorns redovisning av pensionsåtaganden 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 Västmanland 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.

FÖR REGION VÄSTMANLAND

Denise Norström
Regionstyrelsens ordförande

Anders Åhlund
Regiondirektör