

Riktlinjer för god ekonomisk hushållning i Falu kommun

Fastställt av kommunfullmäktige 2020-12-10, §300

Sammanfattning

I detta dokument redovisas riktlinjer för kommunens finansiella delar av god ekonomisk hushållning samt riktlinjer för resultatutjämningsreserv (RUR).

Kommunallagen förutsätter att fullmäktige beslutar om riktlinjer för god ekonomisk hushållning. Syftet är att peka på de långsiktiga förutsättningarna och målen för kommunens ekonomiska hushållning. I Falu kommun är dessa mål uttryckta dels i Program för mandatperioden dels i kommunens Årsplan med budget där även kommunens finansiella mål framgår.

Riktlinjerna för god ekonomisk hushållning innehåller även tillämpning av RUR som kan användas för att utjämna de ekonomiska förutsättningarna för kommunen över en konjunkturcykel. RUR följs upp och beslutas i kommunfullmäktige två gånger om året: i samband med årsredovisningen och vid delårsrapporten.

Utvärderingen av följsamhet till såväl de långsiktiga riktlinjerna som de ekonomiska målen i det årliga budgetbeslutet ska ske i samband med årsredovisningen.

Bakgrund

Sedan 2013 ger kommunallagen kommuner och regioner möjlighet att utjämna intäkter över tid och därigenom få bättre förutsättningar att möta effekterna av konjunkturvariationer. Regelverket följde med när en ny kommunallag började gälla 1 januari 2019. De viktigaste punkterna kan sammanfattas som följande:

Kommunallagen

Lagen anger att fullmäktige ska besluta om riktlinjer för god ekonomisk hushållning. Om vissa angivna förutsättningar är uppfyllda, får kommuner och regioner i balanskravsutredningen reservera och disponera medel till/från en resultatutjämningsreserv (RUR). Om RUR ska användas måste riktlinjerna för god ekonomisk hushållning även omfatta hanteringen av en sådan reserv.

Lagen om kommunal bokföring och redovisning

Lagen om kommunal bokföring och redovisning (LKBR) är en ny lag som började gälla 1 januari 2019. Enligt lagen ska det i förvaltningsberättelsen göras en utvärdering om de mål och riktlinjerna för god ekonomisk hushållning uppnåtts och följts. Dessutom blev det obligatoriskt att sammanställa en balanskravsutredning där ”Årets balanskravresultat” inklusive eventuell förändring av RUR framgår.

RUR synliggörs inte i resultaträkningen utan i den till bokföringen sidoordnade balanskravsutredningen. I balansräkningen specificeras RUR som en delpost av det egna kapitalet.

Rådet för kommunal redovisning (RKR)

RKR har lämnat rekommendation angående innehållet och utformningen av förvaltningsberättelsen som en följd av ändringarna i lagen om kommunal bokföring och redovisning. Rekommendationen visar bland annat hur balanskravsresultatet ska beräknas.

Nuläge

De huvudsakliga strukturerna och beståndsdelarna i nu gällande regelverk kan sammanfattas enligt följande:

3.1 Principen om god ekonomisk hushållning och balanskravet

”Kommuner och landsting ska ha en god ekonomisk hushållning i sin verksamhet och i sådan verksamhet som bedrivs genom andra juridiska personer” enligt kommunallagens kap 11 § 1. I samma paragraf anges numera också att fullmäktige ska besluta om riktlinjer för god ekonomisk hushållning.

Ekonomisk hushållning handlar om att styra ekonomin i både ett kortare och ett längre perspektiv. Begreppet god ekonomisk hushållning syftar huvudsakligen till att säkerställa att varje generation bär sina egna kostnader. Om kostnaderna i ett längre perspektiv överstiger intäkterna innebär det att kommande generationer får betala för denna överkonsumtion. På samma sätt bör inte dagens generation bära kostnader för kommande generationers behov. Normalt sett ska ekonomin visa på ett positivt resultat på en nivå som gör att förmögenheten inte urholkas av inflation eller för låg självfinansieringsgrad av investeringar. Målsättningen för nivåerna på exempelvis ekonomiskt resultat, skuldsättning och förmögenhet ska beslutas lokalt av varje kommun och region baserat på de egna specifika förutsättningarna.

Sedan tidigare har det utvecklats en allmän inriktning att resultatöverskottet för genomsnittskommunen bör ligga på omkring 2 procent av skatteintäkter och kommunalekonomisk utjämning, exklusive jämförelsestörande poster. Under senare år har det blivit tydligt att skillnaderna mellan kommuner med avseende på ekonomiskt utgångsläge och framtida förutsättningar är stora. Till exempel har det framhållits att kommuner som ligger i en tillväxtregion, och som utifrån det har ett stort investeringsbehov, bör ha en högre resultatnivå.

Balanskravet innebär att intäkterna varje år måste balansera kostnaderna. Bli resultatet negativt måste det regleras inom tre år. Fullmäktige får dock enligt kommunallagen besluta om att reglering av ett negativt balanskravsresultat inte ska göras om det finns synnerliga skäl för detta. Vägledning till vad som ska betraktas som synnerliga skäl finns i lagens förarbeten som utgår från en relativt strikt bedömning.

Faluns förutsättningar

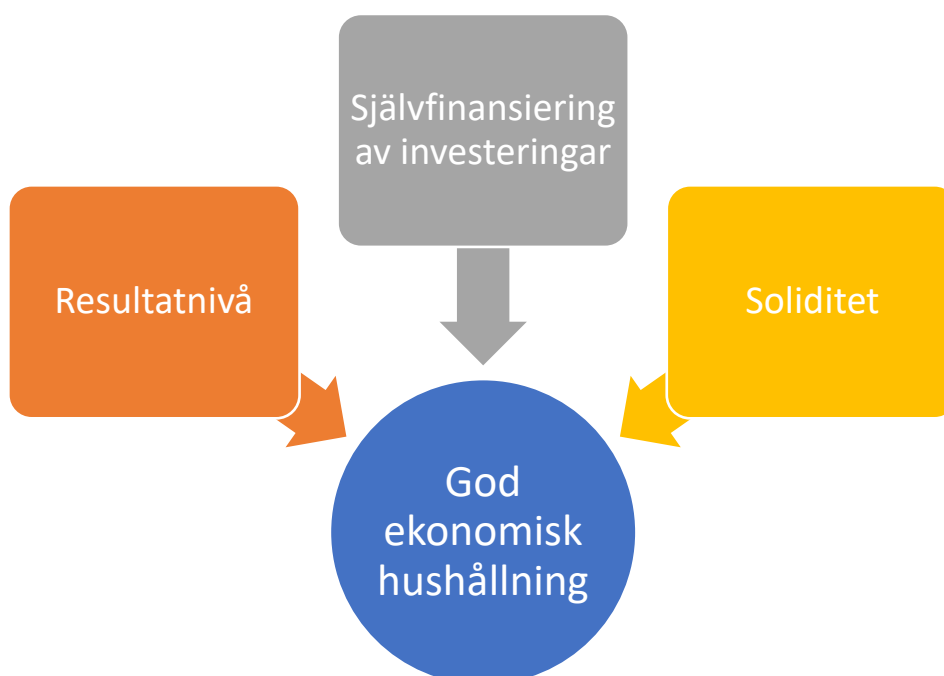
Omvärldsförutsättningar

Falu kommun är en attraktiv boendekommun som under en rad av år haft en stark befolkningstillväxt. Det har resulterat i fler barn i kommunens förskolor och skolor, fler som arbetar och fler som föredrar att bo i Falu kommun efter pensioneringen. När befolkningen växer skapas ekonomisk tillväxt men också goda förutsättningar för kompetensförsörjning till såväl företagen som till offentlig sektor.

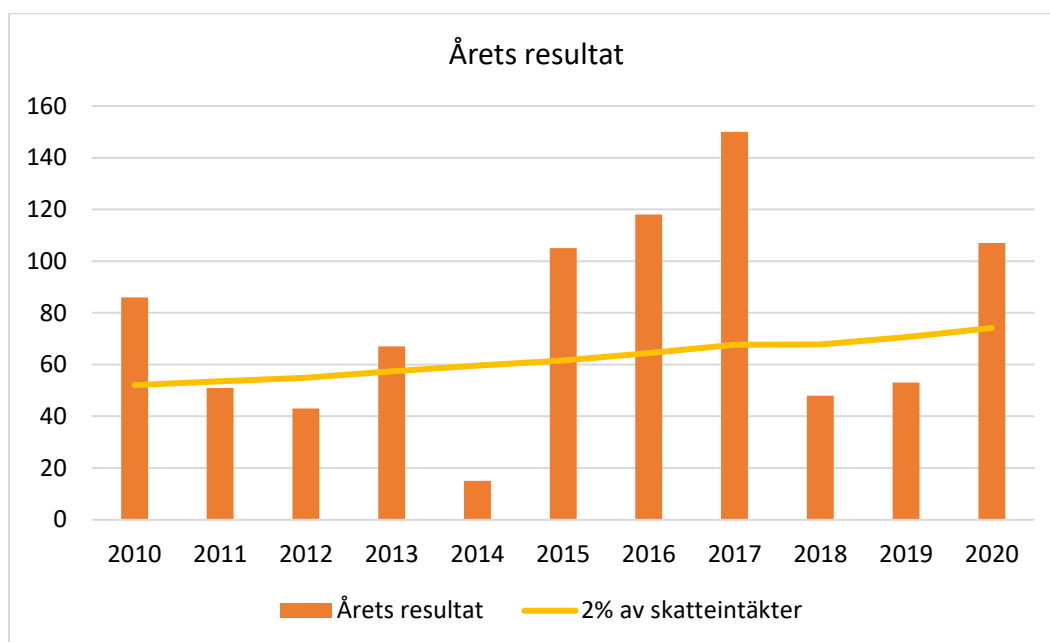
Investeringsstakten är fortsatt mycket hög. En starkt bidragande orsak är ett åldrande fastighetsbestånd kombinerat med ökade demografiska behov både inom förskola och skola och inom äldreomsorg.

Finansiella förutsättningar

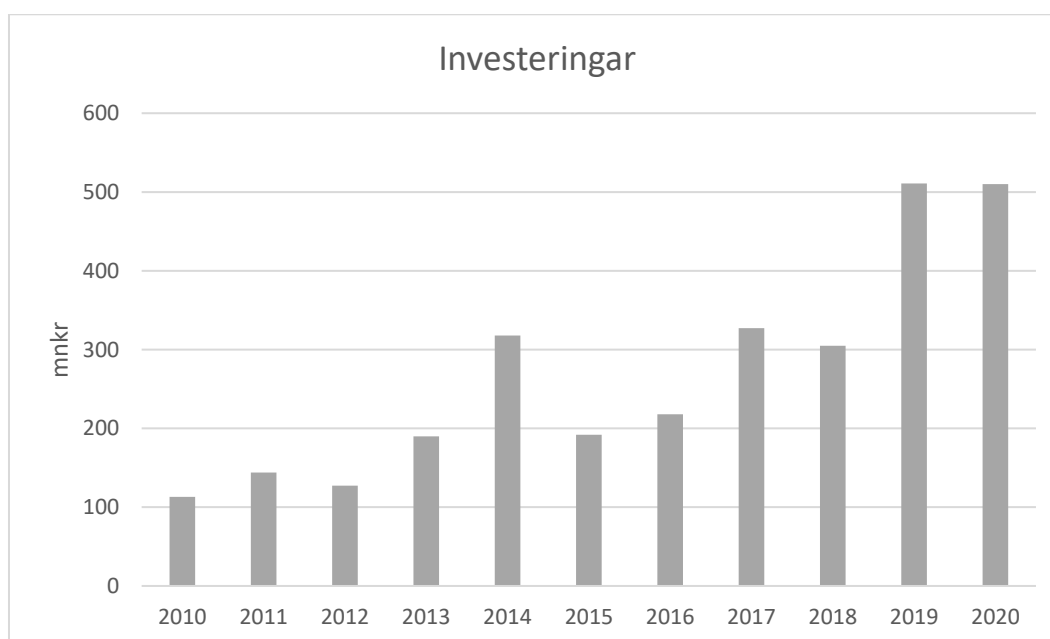
Utifrån Faluns förutsättningar är nedanstående delar viktiga för att uppnå god ekonomisk hushållning i ett längre perspektiv. Målsättningarna hänger ihop och är beroende av varandra.



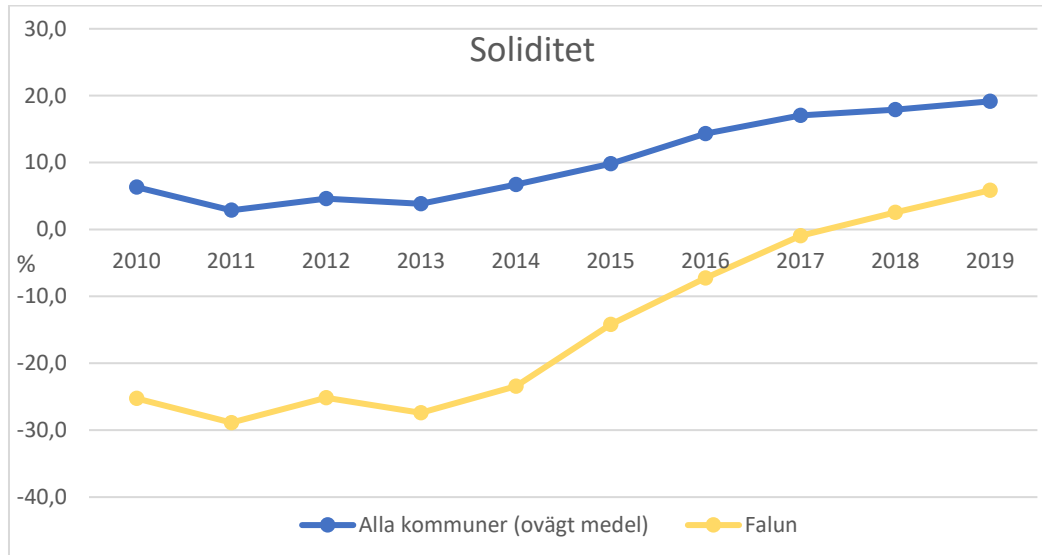
Falu kommun har under 2010-talet haft positiva resultat under samtliga år, men resultaten har varierat relativt kraftigt mellan åren. Genomsnittsresultatet mellan 2010 och 2020 (prognos) uppgick till 76 mnkr vilket motsvarar ca 2,5 procent av skatteintäkter och utjämning.



Investeringsbehoven har under samma period, 2010-2020, ökat från att 2010-2015 legat på knappt 200 mnkr till knappt 400 mnkr under perioden 2016-2020. En plan för kommande femårsperiod antyder en årlig investeringsvolym om drygt 500 mnkr. De ökade investeringsbehoven innebär stora finansieringsbehov för kommunen.



Kommunens soliditet har förbättrats kraftigt under de senaste tio åren, tack vare relativt höga resultat kombinerat med modest investeringstakt. För att bibehålla den goda utvecklingen är det viktigt att resultatnivån och investeringstakten hänger ihop.



Finansiella mål samt mål och riktlinjer för verksamheten i Falun

Enligt kommunallagen ska kommuner och regioner i samband med budgeten ange finansiella mål som är av betydelse för god ekonomisk hushållning. Målen ska följas upp i delårsrapport och årsredovisning och i. Revisorerna ska skriftligen göra en bedömning om resultaten i delårs och årsbokslut är förenliga med beslutade finansiella mål.

I budgeten ska finnas en plan för verksamheten där mål och riktlinjer anges som är av betydelse för god ekonomisk hushållning. Förvaltningsberättelsen ska innehålla en utvärdering av om målen och riktlinjerna har uppnåtts och följts.

För att erhålla en god hushållning förutsätts att ett systematiskt arbete sker efter den styrmodell med målstyrning och budget som fastställts av kommunfullmäktige och en förmåga att anpassa sig efter förändrade förutsättningar under året.

Kommunens mål för god ekonomisk hushållning uttrycks i program för mandatperioden samt specificeras i årsplan med budget. Denna skrivelse tar utgångspunkt i de mål som har direkt inverkan på kommunens ekonomiska och finansiella mål.

God ekonomisk hushållning för Falu kommun

God ekonomisk hushållning handlar om att styra ekonomi och verksamhet både i ett kortare och i ett längre tidsperspektiv. Om kostnaderna i ett längre perspektiv överstiger intäkterna innebär det att kommande generationer får betala för denna överkonsumtion. Normalt sett ska ekonomin visa på ett positivt resultat på en nivå som gör att förmögenheten inte urholkas av inflation eller av för låg självfinansieringsgrad av investeringar.

För Falu kommun innebär god ekonomisk hushållning:

- Att verksamheten bedrivs effektivt, det vill säga den kommunala servicen ska infria kommuninvånarnas behov och förväntningar och dessutom bedrivs på ett kostnadseffektivt sätt.
- Att kommunens ekonomi är hållbar över tid. Det är av yttersta vikt att ha en balans mellan intäkter och kostnader samt fokusera på driftkonsekvenser av investeringar och långsiktiga åtaganden.

Faluns målsättningar

Ett positivt resultat är en grundförutsättning för god ekonomisk hushållning. Som beskrivits i avsnittet om Nuläge, har den tidigare tolkningen om ett allmänt resultatmål om 2 procent av skatteintäkter och utjämning, på senare tid nyanserats. Vid fastställande av långsiktigt hållbar resultatnivå, är det viktigt att se den egna kommunens förutsättningar.

En kommun med låg soliditet och hög tillväxt gör klokt i att sträva mot högre resultat för att skapa utrymme för amorteringar och behålla andelen självfinansierade investeringar.

Självfinansieringsgraden mäter finansieringen av investeringar under ett givet år, men hur kommunens tillgångsmassa är fördelad mellan skulder och eget kapital mäts av soliditeten. Soliditeten är ett mått på långsiktig ekonomisk styrka. För att förbättra soliditeten samtidigt som låneskulden ökar måste det egna kapitalet öka procentuellt sett mer än tillgångssidan.

I bokslutet för 2019 redovisar Falu kommun en soliditet på 7 procent. Trots att soliditeten har ökat de senaste åren (den låg på -35 procent år 2013) är den låg i jämförelse med andra kommuner. Genomsnittlig soliditet inklusive pensionsåtaganden för alla Sveriges kommuner uppgick 2019 till 19 procent (källa: Kolada).

Ovanstående resonemang medför att Falu kommuns långsiktigt hållbara resultatnivå bör ligga på 3-4 procent av skatteintäkter och utjämning förutsatt den höga investeringsnivån som aviseras. För att öka beredskapen är det viktigt att långsiktiga investeringsplaner tas fram.

Resultatutjämningsreserv (RUR)

Enligt kommunallagen (2017:725, kap 11 § 14) ges kommuner möjlighet att reservera överskott till en resultatutjämningsreserv. Medel från resultatutjämningsreserven får användas för att utjämna intäkter över en konjunkturcykel.

Lagens syfte med RUR

Syftet med lagstiftningen är att ge kommuner möjlighet att under vissa angivna förutsättningar reservera medel i RUR för att kunna täcka underskott vid ett senare tillfälle. På detta sätt ska kommuner kunna bygga upp reserver under goda tider för att senare kunna utnyttja reserven när skatteutvecklingen är svag. RUR är avsedd att utjämna normala svängningar i skatteunderlaget över en konjunkturcykel för att skapa större stabilitet för den kommunala verksamheten.

Med RUR kan kommunen vid en tillfällig intäktsdämpning undvika kortsiktiga neddragningar av verksamheter som eventuellt senare måste byggas upp igen. RUR får inte användas för att skjuta upp lösningen av en långsiktig obalans mellan kostnader och intäkter.

Om kommunen beslutar sig för att tillämpa reglerna om RUR måste fullmäktige, i riktlinjerna för god ekonomisk hushållning, ange hur reserven ska hanteras. Lagen anger ett antal minimiregler som ska vara uppfyllda för att man ska få göra en reservering, men därutöver finns ingen närmare precisering i lagen. Enligt författningskommentarerna bör riktlinjerna om reserveringen kopplas till resultatmål och ekonomisk ställning.

Lokala riktlinjer för reservering till RUR

Kommunallagens krav

Lagen ställer upp ett antal minimikrav för reservering. Reservering till en resultatutjämningsreserv får göras med högst ett belopp som motsvarar det lägsta av antingen den del av årets resultat eller den del av årets resultat efter balanskravsjusteringar som överstiger 1 procent av summan av skatteintäkter, generella statsbidrag och kommunalekonomisk utjämning.

Om kommunen har ett negativt eget kapital, inklusive ansvarsförbindelse för pensionsförpliktelser, ska gränsen för när avsättningen får ske i stället uppgå till 2 procent av summan av ovan nämnda posterna.

Hur stor andel av resultatet som får sättas av till resultatutjämningsreserven bestäms alltså av kommunens eget kapital i räkenskaperna. Är det egna kapitalet negativt måste en större del av resultatet användas till att konsolidera ekonomin och får alltså inte användas i framtiden genom avsättning i RUR.

Lokal tillämpning

Falu kommun har ett positivt eget kapital även efter tillägg av ansvarsförbindelser för pensionsförpliktelser. Det egna kapitalet uppgick 2019 till 1 487 mnkr och ansvarsförbindelsen var 1 279 mnkr. Möjligheten är därför enligt lagen att sätta av resultat som överstiger 1 procent av skatter och utjämningsbidrag.

Hur stor avsättningen för ett enskilt år blir, bedöms vid varje årsbokslut, där även man behöver ta hänsyn till hur stora skatteintäktsminskningarna bedöms bli och vilken långsiktig konsolidering som behövs för att inte urholka kommunens soliditet.

Den totala reserven får maximalt uppgå till 5 procent av de senaste tre årens genomsnittliga nivå på skatteintäkter och kommunalekonomisk utjämning. Reservens är tänkt att utjämna tillfälliga intäktsminskningar för att minska behovet av kraftfulla nedskärningar i verksamheten på kort sikt och utifrån detta bedöms på reservens storlek vara på en tillräcklig nivå.

Lokala riktlinjer för disponering av RUR

Kommunallagen

I kommunallagen kap 11 § 14 framgår att ”Medel från en resultatutjämningsreserv får användas för att utjämna intäkter över en konjunkturcykel”. Någon närmare precisering än så görs inte i lagen. Däremot anger förarbetena att de närmare kriterierna bör beslutas på lokal nivå.

Det är kommunen som kan bestämma när och hur disponering får göras. Men det är helt klart uttalat att disponering endast får göras för att utjämna intäkter. En annan förutsättning är att medlen från RUR ska täcka negativa resultat, dvs. att utnyttjas så mycket som krävs för att balanskravsresultatet ska bli noll.

Lokal tillämpning

Syftet med RUR är att vid en tillfällig intäktsdämpning undvika kortsiktiga neddragningar av verksamheter som eventuellt senare måste byggas upp igen. Kommunens viktigaste inkomstkälla är skatte- och utjämningsintäkter. En vanlig modell för att definiera vilka år RUR får disponeras är att knyta detta till utvecklingen av det årliga underliggande skatteunderlaget för riket. Disponering får ske om det årliga värdet förväntas understiga det tioåriga genomsnittet.

SKR publicerar fortlöpande tabeller som visar utfall och prognoser för skatteunderlagsutvecklingen.

Förändring % per år	2020	2021	2022	2023	2024
Snitt 10 år	4,0	4,0	3,7	3,6	3,6
Årlig ökning	2,5	1,8	3,5	3,6	3,5
Differens	-1,5	-2,2	-0,2	-0,1	-0,1

Tabellen ovan är hämtat ur SKR:s cirkulär 20:39 Budgetförutsättningar för åren 2020-2023 daterat 2020-10-01

Med detta kriterium skulle det vara möjligt att nyttja RUR under samtliga år under perioden 2020-2023 då skillnaden är negativ dessa år.

I de lokala riktlinjerna kan också regler finnas om hur mycket av reserven som får användas under ett enskilt år. Högst 60 procent av reserven får användas under ett enskilt år. Om reserven är under 50 mnkr får hela reserven användas under ett år.

Budget och tillämpning av RUR under löpande år

Årsplan med budget

Besluten om att reservera till respektive använda medel från RUR bör i första hand fattas i samband med besluten om budgeten. I budgeten bör en balanskravsutredning presenteras.

Delårsrapport

I samband med behandling av delårsrapport kan beslut om omprövning av reservering respektive disponering göras.

Årsredovisning

I förvaltningsberättelsen ska en balanskravsutredning göras som bl.a. utvisar ”Årets resultat efter balanskravsjusteringar”. Av balanskravsutredningen ska även förändringar av RUR framgå. Slutligt beslut om reservering till respektive disponering av RUR görs av kommunfullmäktige vid fastställande av årsredovisningen

Införande av RUR och övergångsbestämmelser

Införandet av RUR får ingen omedelbar effekt på kommunens ekonomi och förutsättningarna att klara balanskravet. Det kommer att ta viss tid att bygga upp en reserv som på något reellt sätt skulle kunna användas för att möta vikande skatteintäkter. Kommunen inrättar därför resultatutjämningsreserv. Reglerna för en resultatutjämningsreserv ger en stadga över tiden för hur de framtida resultaten ska hanteras, och ger ett stöd till den ekonomiska styrningen.

Nedanstående regler gäller för resultatutjämningsreserven (RUR).

Riktlinjer för RUR i Falu kommun

- En RUR införs från och med 2020 med tillämpning från 2020 års bokslut.
- Syftet med RUR är att utjämna svängningar i intäkterna för att skapa större stabilitet i verksamhetens ekonomiska förutsättningar
- Kommunfullmäktige fattar beslut om belopp för reserveringar till RUR i samband med årsredovisningen
- Reserveringar av positiva resultat får göras av balanskravsresultatet i enlighet med det vid tillfället bästa alternativ som lagen medger.
- Den totala reserven får maximalt uppgå till 5 procent av de senaste tre årens genomsnittliga nivå på skatteintäkter och kommunalekonomisk utjämning.
- Medel ur RUR får disponeras när underskott uppstår till följd av att skatteintäkterna minskar i en konjunkturcykel. Vid definitionen av lågkonjunktur och för att bestämma när medel är möjliga att disponeras används utvecklingen av rikets underliggande skatteunderlag. När den årliga utvecklingen understiger den tioåriga utvecklingen får disposition ur utjämningsreserven ske.
- Högst 60 procent av reserven får användas under ett enskilt år. Om reserven är under 50 mnkr får hela reserven användas under ett år.
- RUR får inte utnyttjas för att sänka kommunens skattesats. Reserven får inte nyttjas under det året skatterna sänks för att kompensera ett underskott som kunde undvikits om skattesatsen hållits oförändrad. Detta gäller inte vid skatteväxling.
- Kommunfullmäktige kan fatta beslut om att budgetera ett underskott som finansieras med disponering av RUR. Detta under förutsättning att reglerna för disposition tillåter detta.
- Kommunstyrelsen fattar beslut under löpande år om förslag att disponera RUR när hastigt försämrade skatteintäkter befaras leda till underskott. Det är kommunstyrelsen som lägger förslag till kommunfullmäktige som fattar det slutliga beslutet. Kriterier för rätt att disponera medel ska dock vara uppfyllda.
- Slutlig disponering av reserven beslutas av kommunfullmäktige i samband med årsredovisningen.