

God ekonomisk hushållning

Med riktlinjer för hantering av resultatutjämningsreserv (RUR) i
Skara kommun

Dessa riktlinjer ska ses som en del av Skara kommuns ekonomistyrningsprinciper.



Lagstiftning

I kommunallagen och i lagen om kommunal redovisning finns ett regelverk för hur kommuner och landsting ska sköta sin ekonomiska förvaltning. Där beskrivs bland annat att kommuner och landsting ska ha en god ekonomisk hushållning med mål och riktlinjer för sin ekonomi och verksamhet. Reglerna för det så kallade balanskravet anger hur ekonomiska underskott ska beräknas och regleras.

Enligt 11 kap 1 § kommunallagen ska kommuner och landsting ha en god ekonomisk hushållning i sin verksamhet och i sådan verksamhet som bedrivs genom andra juridiska personer.

Från och med den 1 januari 2013 finns det i kommunallagen en möjlighet att under vissa betingelser reservera delar av ett positivt resultat i en resultatutjämningsreserv (RUR). Denna reserv kan sedan användas för att utjämna intäkter över en konjunkturcykel, under förutsättning att årets resultat efter balanskravsjustering är negativt. RUR är frivillig att tillämpa, de kommuner och landsting som tänker göra det måste besluta om hur reserven ska hanteras. Detta ska framgå av de riktlinjer för god ekonomisk hushållning som fullmäktige ska besluta om enligt kommunallagen. Det finns alltså ett lokalt tolkningsutrymme för hur hanteringen ska utformas.

Syftet med resultatutjämningsreserven

Resultatutjämningsreservens syfte är att balansera intäkterna över tid och på så sätt ge bättre möjligheter till en långsiktig hållbar styrning av verksamheterna. Balanskravet har en kortsiktig problembild inbyggd i sig. Man har begränsat flexibiliteten att hantera kortsiktiga kraftiga svängningar genom resultatavvikelse till förmån för verksamhetsförändringar. Att man kortsiktigt tvinga göra stora ändringar i verksamheten för att uppfylla ett kortsiktigt resultat om intäkterna faller går inte ihop med innebörden i begreppet god ekonomisk hushållning. Det är dock av stor vikt att bibehålla en ekonomisk långsiktig hållbar budgetdisciplin så att verksamheterna inte över tid förbrukar mer medel än vad som definieras som god ekonomisk hushållning.

Ett exempel i närtid är finanskrisen som år 2009 gav en kraftig negativ BNP-utveckling följt av en historisk stor BNP-uppgång år 2010 så förstår man svårigheten med ett direkt konjunkturpassat styrsätt. Intäktsnivåerna pendlar med viss eftersläpning men några år tvingas man justera ner den kommunala verksamhetsomfattningen för att undvika ett minusresultat och kommande år kan man redovisa en rekordvinst eller öka verksamheterna igen. Man förstår alltså genom detta att balanskravet ett enskilt år kan medföra viss skada för verksamhetens måluppfyllelse och långsiktiga uppbyggnad och stabilitet vilket då inte ryms inom begreppet god ekonomisk hushållning.

Att styra kommunens verksamheter utifrån ett konjunkturpassat kortsiktigt synsätt men i enlighet med det långsiktiga kravet på god ekonomisk hushållning ställer högre krav och förståelse för den ekonomiska styrningen i hela den kommunala organisationen. Den ekonomiska styrningen bör med ovan resonemang då anpassas till en längre tidshorisont än 1 år men i linje med de långsiktiga ekonomiska målen kopplat till konjunkturcykler.

God ekonomisk hushållning

Ekonomisk hushållning handlar om att styra ekonomin både i ett kortare och i ett längre tidsperspektiv. Dessutom omfattar ekonomisk hushållning att rätt saker görs och att rätt resursmängd används. Balanskravet i lagstiftningen påvisar att kostnaderna i ett längre perspektiv inte får överstiga intäkterna så att kommande generationer får betala för historisk överkonsumtion. God ekonomisk hushållning innebär, i enlighet med generationsprincipen, att ekonomin ska visa på ett positivt resultat på en nivå som gör att förmögenheten inte urholkas av inflation. Att finansiera den kommunala välfärden är en uppgift för medborgarna. Därmed ska över tid ett tillräckligt stort eget kapital byggas upp och finnas för att kunna refinansiera de anläggningstillgångar som nyttjas över lång tid. Lånefinansiering ska helst undvikas.

God ekonomisk hushållning som övergripande styrprincip:

Innebär att varje generation ska bära sina egna kostnader för den service som konsumeras och att så stor nytta som möjligt skapas för kommuninvånarna. Detta förutsätter en god kvalitativ måluppfyllelse inom ramen för tillgängliga resurser.

Övergripande styrande ekonomiska mål

Årets resultat ska över tid räcka till att inflationssäkra kommunens materiella anläggningstillgångar samt de tillgångar som kommunen nyttjar och har gått i borgen för exklusive de kommunala bolagen. Årlig målnivå och målnivå som ackumuleras framåt med startår 2000¹. Ackumulerade målvärdet är styrande.

Utifrån ovan ska Skara kommun utifrån årsredovisningen 2013 uppnå följande resultatnivå.
Materiella anl. tillgångar 419 mnkr + borgensåtagande och leasing 161 mnkr = 580 mnkr.
Inflationen bedöms varje år vara enligt riksbanksmålet om 2 % över tid.
 $2\% * 580 = 11,6$ mnkr eller 1,4 % av skatter och generella bidrag.

Amortera 20 mnkr per år när kommunens lånenivå är i intervallet 0-600 mnkr exkl. koncerninterna lån.

Amortera 30 mnkr per år när kommunens lånenivå överstiger 600 mnkr. exkl. koncerninterna lån.

Med ett kompletterande mål för amorteringsnivåer så kompletteras också målen till kommunens balansräkning och investeringsnivåer samt den finansiella risken i kommunens långsiktiga skuldsättningsgrad. Målet bör också ses över tid även om varje års amortering är viktig för att minska ev. räntekostnader. Ett scenario med lågkonjunktur och därmed kanske ett lågt budgeterat resultat men ändå ett gott tillfälle att investera ger att måluppfyllelsen för året blir svår att nå. (bra att investera i lågkonjunktur men ger därmed ibland konflikt i kortsiktig måluppfyllnad) Därav ska även amorteringsmålet ackumuleras över tid.

Grund för uträkning för amorteringsmålet. (överskott av likvida medel)

Årets resultat + årets avskrivningar – årets investering/exploatering = amortering

¹ * År 2000-2013 beräknas målet på 2 % av skatter och generella bidrag. 2013 ändras detta till ovan definition för en bättre koppling till ekonomin i Skara kommun. Målet är uppnått om målet överstiger 100 %. Beräkningsgrund bakåt ändras inte då styrningen för dessa år utgjordes av de då rådande målnivåerna.

Årlig målnivå och målnivå som ackumuleras framåt med startår 2000. Ackumulerade målvärdet är styrande.²

Skara kommun ekonomiska analyser i delårsrapport och årsredovisning

Det är viktigt att de styrande målen är just styrande. Många mål är ofta beskrivande eller svåra att verkligen styra efter på kort eller lång sikt och det kan vara mål såsom självfinansiering av investeringar, (kortsiktigt, omöjligt att nå vid större investeringar samt lätt att runda via externa ägare) nettokostnadsutveckling, soliditet osv. Det är dock viktiga nyckeltal för den ekonomiska analysen över kommunens ekonomiska läge och dess utveckling men ska kanske inte begränsa handlingar och beslut som kan definieras vara god ekonomisk hushållning. Vid rapportering enligt rubrik ska analysen vara komplett utifrån en helhetsbild av det ekonomiska läget och så långt som möjligt vara jämförande med andra kommuner.

Resultatutjämningsreserven

Syftet med RUR är att kunna bygga upp en reserv under goda tider för att senare kunna utnyttja denna när skatteunderlagsutvecklingen är svag. RUR är avsedd att utjämna stora svängningar i skatteunderlaget över konjunkturcykeln för att skapa större stabilitet för verksamheterna. Det är då viktigt att även i goda tider ha budgetdisciplin för att kunna använda sig av möjligheten att utjämna kraftiga konjunktursvängningar utan att direkt använda sig av förändrad utdebiteringsnivå. Möjligheterna till avsättning och disponering av RUR framkommer i balanskravutredning som ska göras i både budget och bokslut.

Möjlighet till reservering enligt lagstiftningen

För att göra en avsättning till RUR ska resultatet överstiga 2 procent av skatter och statsbidrag om kommunen har negativ soliditet inklusive hela pensionskulden. För kommuner med positiv soliditet gäller att resultatet måste överstiga 1 procent av skatter och statsbidrag för att avsättning ska få göras. Med resultatet menas det lägsta av årets resultat och årets resultat efter balanskravsjusteringar.

Lagstiftningen identifierar en miniminivå för resultatnivån beroende på hur kommunens finansiella ställning är. Den finansiella ställningen definieras av soliditeten som påvisar hur stor andel av tillgångarna som kommunen finansierat med eget kapital.

Reservering till resultatutjämningsreserv

Soliditeten ska beräknas inklusive de ansvarsförbindelser som kommunen har för framtida pensionsutbetalningar. Reserveringen till resultatutjämningsreserven sker i den sidoordnade balanskravutredningen och redovisas inom balansräkningens egna kapital.

Reserveringen till resultatutjämningsreserven får högst uppgå till 10 % av skatter och generella bidrag för det året då beräkningen görs. Motivet till taknivå är att resultatutjämning ska kunna ske

² Målet ska också stämmas av mot verklig låneskuld.

under några års tid. Resultatutjämningsreserven ska användas med restriktivitet för att ha en god budgetdisciplin.

Disponering av resultatutjämningsreserv

Enligt kommunallagen får medel från RUR användas för att utjämna resultatet över en konjunkturcykel. Årets resultat efter balanskravsjustering måste vara negativt för att få disponera reserven. För att reserven ska få användas måste det med andra ord vara lågkonjunktur och reserven får användas för att nå upp till ett nollresultat eller med ett belopp som motsvarar reservens storlek om underskottet är större än reserven.

Disponering av resultatreserven i kommunens årliga budgetbeslut (underskott i årets resultat) får göras om den reala skatteunderlagstillväxten för det budgetår och vid den tidpunkt som budgeten upprättas understiger det 10 åriga genomsnittet för rikets skatteunderlagsutveckling. Budgeten upprättas med ett underskott i årets resultat då all hantering av resultatutjämningsreserven sker i balansräkningen vid årets slut.

Exemplifiering.

Rikets underliggande skatteunderlagsutveckling; tioårigt genomsnitt samt årlig utveckling

Förändring i procent per år

	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Snitt 10 år	3,9	3,8	4,1	4,1	4,0	4,0
Årlig ökning	4,3	3,9	3,0	3,2	3,9	3,7
Differens	0,4	0,1	-1,1	-0,9	-0,1	-0,3