



# Riktlinjer för god ekonomisk hushållning och hantering av resultatutjämningsreserven

## Munkedals kommun

<b>Riktlinjer för god ekonomisk hushållning och hantering av resultatutjämningsreserven</b>	Dnr KS 2017-72
Typ av dokument: Riktlinje	
Handläggare: Ekonomichef	
Antagen av: Kommunfullmäktige	Antagningsdatum: 2017-03-01§17
Revisionshistorik: Reviderad 2013-11-28 § 95 Reviderad Dnr KS 2013-177 2014-11-27 § 84 Reviderad Dnr KS 2017-72 2017-03-01 § 17	Giltighet: Gäller till vidare
Relaterade dokument: -Ekonomi –och verksamhetsstyrning regler -Reglementet för intern kontroll -Mål -och resursplan, budgethandling	Vem riktar sig dokumentet till: Samtliga chefer



## Sammanfattning

I kommunallagens 8 kap, står att fullmäktige ska besluta om riktlinjer för god ekonomisk hushållning samt för hantering av resultatutjämningsreserv. För verksamheten ska anges mål och riktlinjer som är av betydelse för en god ekonomisk hushållning. För ekonomin ska anges de finansiella mål som är av betydelse för en god ekonomisk hushållning. Vidare står att riktlinjerna ska ta sin utgångspunkt från kommunens ekonomiska läge och ska ha ett långsiktigt perspektiv.

I dessa riktlinjer anges de finansiella inriktningsmålen samt förutsättningar avseende hantering av resultatutjämningsreserv. Mål för verksamheten fastställs i Mål- och Resursplan.

De antagna finansiella målen gällande för perioden 2015-2019 revideras nu inför budget 2017 i övrigt är riktlinjerna oförändrade.

Mål 1 oförändrat, omformulering av mål 2+ 3, mål 4 tas bort.

*1. Resultatmål*

- *På lång sikt ska det genomsnittliga resultatet, i förhållande till skatteintäkter samt generella statsbidrag och utjämning, uppgå till 2 %*

*2. Soliditetsmål*

- ~~Soliditeten ska öka med 4 procentenheter~~
- *Soliditeten ska förbättras*

*3. Investeringsmål*

- ~~Självfinansieringsgrad av investeringar 100 %~~
- *Självfinansieringsgrad av reinvesteringar 100 %.*

~~*4. Skattemål:*~~

- ~~Skattesatsen ska sänkas~~

Medel från resultatutjämningsreserven får användas för att utjämna intäkter över en konjunkturcykel (8 kap 3d§). För Munkedals kommun gäller att medlen från RUR ska täcka negativa resultat, det vill säga så mycket som krävs för att balanskravsresultatet ska komma upp till noll. Detta gäller såväl i budgeten som i årsredovisningen.



## Riktlinjer för god ekonomisk hushållning och hantering av resultatutjämningsreserv

### Bakgrund

Från och med januari 2013 finns nyheter i kommunallagen 8 kap, att fullmäktige ska besluta om riktlinjer för god ekonomisk hushållning och att riktlinjerna ska ta sin utgångspunkt från det ekonomiska läget och ska ha ett långsiktigt perspektiv, dvs. längre än det budgetperspektiv på ett år eller den plan för tre år som behandlas i 8 kap. 4 § kommunallagen.

De lokala riktlinjerna bör ta sin utgångspunkt i kommunens ekonomiska ställning, vilka faktorer som främst kommer att påverka dess verksamhet och ekonomi i framtiden samt en bedömning av faktorernas betydelse och påverkbarhet. Det kan t.ex. gälla planerade investeringar, låneskulder och det totala pensionsåtagandets påverkan på resultat och ställning.

Om en kommun väljer att ha en resultatutjämningsfond ska det även framgå av riktlinjerna för god ekonomisk hushållning hur kommunen, inom ramarna för de befogenheter som angetts i lag, avser att hantera denna. Riktlinjerna bör reglera när medel ska reserveras till reserven, hur de reserverade medlen får användas och villkoren för användningen.

Det främsta syftet med resultatutjämningsreserv är att kommuner genom sk balanskravutredning ska få möjligheter att utjämna intäkter över tid och därigenom få bättre förutsättningar att möta effekterna av konjunkturvariationer.

### Definition god ekonomisk hushållning

Ekonomisk hushållning kan definieras som att hushålla i tiden och över tiden. Det vill säga att väga ekonomi mot verksamhet på kort sikt, samt att väga verksamhetens behov nu och mot verksamhetens behov på längre sikt. Om man under ett år förbrukar mer pengar än man får in innebär det att det blir kommande år, eller kommande generationer som måste betala för denna överkonsumtion.

Begreppet har både ett verksamhetsperspektiv och ett finansiellt perspektiv. Kravet på god ekonomisk hushållning grundar sig på att kommunens ekonomi ska ha förutsättningar för att klara av befolkningens behov både nu och i framtiden.

*Verksamhetsperspektiv:* Kommunallagen innefattar även krav på att resurserna i verksamheten utnyttjas på ett effektivt sätt. Därför ska det även för verksamheten sättas upp mål av betydelse för god ekonomisk hushållning. Förvaltningsberättelsen ska innehålla en utvärdering av om målen har uppnåtts.

*Finansiella perspektiv:* Enligt kommunallagen ska kommuner i samband med budgeten ange finansiella mål för ekonomin som är av betydelse för god ekonomisk hushållning. Målen ska följas upp i delårsbokslut och i årsredovisningen. Revisorerna ska skriftligen göra en bedömning om resultaten i delårsrapport och årsboksluten är förenliga med beslutade finansiella mål. Enligt god ekonomisk hushållning innebär att det budgeterade resultatet bör ligga på en nivå som säkrar överskott.



## Övergripande ekonomiska styrprinciper för Munkedal

För styrningen, uppföljningen, rapporteringen och kontrollen av verksamhet och ekonomi har Kommunfullmäktige fastställt styr- och ledningsmodell, regler för ekonomi- och verksamhetsstyrning och reglemente för intern kontroll samt riktlinjer för god ekonomisk hushållning. Dessa riktlinjer omfattar långsiktiga finansiella mål vilka är av betydelse för att uppnå god ekonomisk hushållning. Mål för verksamheten fastställs i Mål- och resursplanen.

Enligt beslutad målstyrningsmodell benämns de långsiktiga målen för inriktningsmål dvs finansiella inriktningsmål samt inriktningsmål för verksamheten. Samtliga mål gäller över kommande planeringsperiod. Dessa inriktningsmål bryts sedan ned i delmål som enligt styrmodellen definieras som resultatmål. Målen gäller över en två-årsperiod.

Inriktningsmålen gäller för planeringsperiod 2015-2019. Finansiella inriktningsmål revideras nu. Inriktningsmål för verksamheten revideras i budget 2017. Inriktningsmålen följs upp i den årliga budgetprocessen och i varje årsbokslut samt efter budget 2019.

MRP:s angivna ramar för verksamheterna utgör den yttersta restriktionen för respektive nämnd. Om resurserna inte räcker till för den planerade/pågående verksamheten måste nämnden vidta åtgärder så att verksamheten ryms inom den angivna ramen.

### Ansvar

Enligt kommunallagen har kommunstyrelsen en ledande och samordnande roll för frågor som kan påverka kommunens utveckling och ekonomiska ställning. För att långsiktigt göra detta krävs att fastställda mål klargör hur mycket som ska gå till löpande verksamhet, hur investeringar ska finansieras och eventuellt sparande inför framtiden.

Det är kommunfullmäktige som beslutar om målen och styrelsen ansvarar att de tas fram och efterlevs.

### Kommunens finansiella ställning

Utgångspunkten för riktlinjerna ska utgå från kommunens finansiella ställning nu och framåt. Kommunens finansiella ställning är svag. Utvecklingen har varit negativ de senaste åren. På sikt kommer kommunens ekonomi urholkas.

Nedan beskrivs kommunens utmaningar. Fördjupat material finns i separat bilaga.

#### *Verksamhetens nettokostnader*

Viktigt för kommunens ekonomi är hur nettokostnaderna utvecklar sig i förhållande till skatter och generella statsbidrag dvs. hur stor del av skatter och statsbidrag som den löpande driftverksamheten tar i anspråk. Oroväckande är att nettokostnader ökat markant från 2013 och ligger sedan de två senaste åren på runt 100 %.

#### *Bristande respekt för antagen budget*

De senaste åren har inneburit bristande budgetföljsamhet. Trots att verksamheterna erhållit ökad budget över de senaste fem åren sker stora underskott? Hur hantera att respekten för tilldelad budget inte följs? En enhet som gör ett underskott ska utan vidare åtgärd förslå åtgärder för att komma i budgetbalans.



#### *Budgettilldelning*

Den tilldelade budgeten till nämnderna/sectorerna har varit hög under en 5 -årsperiod inom vissa områden. Under 2013-2017 har utökning av ram för ny verksamhet (netto) skett med totalt 40 mnkr, det är ca 8 mnkr i snitt per år i verksamhetsutökning netto. Av dessa 40 mnkr har främst utökning av budget skett till sektor Omsorg med 30,5 mnkr varav äldreomsorgen med 11 mnkr, IFO 15 mnkr, Stöd 4,5mnkr.

#### *Investeringar*

Samtliga investeringar måste rymmas inom de budgeterade kapitalkostnaderna. Enligt kommunfullmäktiges krav på god ekonomisk hushållning ska nettoinvesteringarna inom den skattefinansierade verksamheten (efter avdrag för amorteringar på utlämnade lån och försäljningar) finansieras av avskrivningar och resultat till 100 %.

Självfinansieringsgraden har sjunkit de tre senaste åren samtidigt har investeringsvolymen varit låg relativt sett.

En preliminär beräkning av investeringsbehov från 2018-2021 uppskattas uppgå till ca 420 mnkr. Då ingår nytt äldreboende samt ombyggnationer av befintliga lokaler. Se sammanställning nedan.

Investeringsvolym på 420 mnkr/25 år (genomsnittlig avskrivning) = 16,8 mnkr + 420 mnkr \* 0,03 (uppskattad genomsnittsränta) = 12,6 mnkr. Totalt tränger detta undan verksamhet motsvarande 29,4 mnkr.

Dessa volymer förutsätter ett helt annat resultat för att nå en självfinansieringsgrad på 100 %. Alternativt måste medel omfördelas från verksamheten. Oavsett varifrån finansiering sker måste medel avsättas för ökade kapitalkostnader samt externa lånekostnader.

#### *Ökad låneskuld*

Med den höga investeringsvolymen kommer ge en ökad låneskuld, sämre soliditet och också en försämrade finansiell ställning och en ökad sårbarhet för svängningar i ränteläget.

Soliditeten ligger på 35 % (2015) och har försämrats de senaste åren. Förutsatt att investeringsplanen hålls kommer låneskulden att öka.

Den finansiella risken består inte bara av ökad skuldsättningsgrad utan också av ränterisk. Kommunen kommer att bli allt känsligare för förändringar av räntenivåer.

#### *Pensionsåtagande*

Under en period av år framåt belastas kommunen med dubbla kostnader för pensioner. Dels för de som arbetar idag och löpande tjänar in pensionsrätt och dels avseende utbetalning till den upparbetade pensionsskulden före 1998.

Totalt sett innebär dessa åtaganden en hög risk. Inom en 5 årsperiod ökar kostnaderna med ca 7,2 mnkr. En större ökning sker mellan 2017 och 2018.

#### *Borgensåtagande*

Det är en ökad risk med borgensåtagande, men i dagsläget är sannolikheten för att överta låg anses som låg.

#### *Utdebitering*

Kommunens skattesats ligger över genomsnittet i länet och riket (2,36 kr högre än för regionen och 3,01 kr högre än riket)



## Riktlinjer för god ekonomisk hushållning

### Bakgrund

Munkedals kommun ska ha en god ekonomisk hushållning i verksamheten samt en stark ekonomi, där inkomster och utgifter ska vara i balans enligt kommunallagen 8 kap §1.

Dokumentet är en av grundförutsättningarna för styrning och ledning av kommunens verksamhet och är utgångspunkten i Mål och resursplanen (MRP).

Riktlinjerna utgår från kommunens ekonomiska läge och gäller över en planeringsperiod.

### Finansiella inriktningsmål

*För att nå god ekonomisk hushållning fastställs följande tre finansiella inriktningsmål;*

1. *Resultatmål*
  - På lång sikt ska det genomsnittliga resultatet, i förhållande till skatteintäkter samt generella statsbidrag och utjämning, uppgå till 2 %
2. *Soliditetsmål*
  - Soliditeten ska förbättras
3. *Investeringsmål*
  - Självfinansieringsgrad av reinvesteringar 100 %

### Finansiella resultatmål

Utgångspunkten för de finansiella resultatmålen är de finansiella inriktningsmålen. Dessa fastställs i kommunens mål- och resursplan.

### Mål för verksamheten

Mål för verksamheten fastställs i kommunens mål- och resursplan.



## Riktlinjer för resultatutjämningsreserven (RUR)

### Bakgrund/definition

Lagstiftningen ska ge kommuner möjlighet att under vissa angivna förutsättningar reservera medel i RUR för att kunna täcka underskott vid ett senare tillfälle. Syftet med RUR är att kunna bygga upp en reserv under goda tider för att senare, under vissa omständigheter, kunna utnyttja denna när skatteunderlagsutvecklingen är svag. RUR är avsedd att utjämna normala svängningar i skatteunderlaget över konjunkturcykeln för att skapa större stabilitet för verksamheterna.

Med RUR kan kommunen vid en tillfällig intäktsdämpning undvika kortsiktiga neddragningar av verksamheter som eventuellt senare måste byggas upp igen.

Avsikten med RUR är således inte att göra det möjligt att skjuta upp långsiktigt nödvändiga beslut om en verksamhet eller ekonomin i stort, det vill säga inte hämma åtgärder som är viktiga ur effektivitetssynpunkt. RUR ska inte heller användas för att göra kortsiktiga förändringar av skattesatsen.

Försäljningsintäkter och liknande ska inte kunna reserveras eftersom god ekonomisk hushållning förutsätter att sådana intäkter i första hand används för finansiering av nya investeringar och amortering av låneskulder.

### Reservering/avsättning till RUR

Kommunallagen 8 kap 3 d§, andra stycket. Reservering till reserven får göras med högst ett belopp som motsvarar det lägsta av den del av årets resultat efter balanskravsutredningar som överstiger:

- en procent av summan av skatteintäkter samt generella statsbidrag och utjämning, eller
- två procent av summan av skatteintäkter samt generella statsbidrag och utjämning, om en kommun eller ett landsting har ett negativt eget kapital inklusive ansvarförbindelsen för pensionsförpliktelser.

Huvudregeln för resultatutjämnningen ska vara att ianspråktagandet endast kan göras av de medel som redan finns reserverade i resultatutjämningsreserven.

Vid införandet av de nya reglerna finns en möjlighet att även reservera överskott upparbetade fr.o.m. räkenskapsåret 2010. För reserverade medel upparbetade 2010 – 2012 ska en ingående balans beräknas och beslutas av fullmäktige under räkenskapsåret 2013. Reservering av överskott upparbetade fr.o.m. räkenskapsåret 2010 tillåts i Munkedals kommun.

Tanken är inte att resultatutjämningsreserven ska möjliggöra en permanent /varaktig överbeskattning där överskotten årligen sparas för framtiden. En stor resultatutjämningsreserv ska inte heller göra det möjligt att under en längre tid ha en nivå på skatteuttaget som är lägre, alternativt en kostnadsnivå som är högre, än vad som är långsiktigt hållbart.

Om en kommun har byggt upp en resultatutjämningsreserv så får hela eller delar av behållningen räknas in i budgeten för att täcka upp om de beräknade intäkterna är lägre än kostnaderna när de prognostiserade skatteintäkterna ökar svagt till följd av en svag samhällsekonomisk utveckling. Förutsättningen är att en reserv byggts upp.



I samband med beslutet om budget tas beslut om huruvida en reservering till resultatutjämningsreserv ska ske, eller om reserven ska tas i anspråk.

### **Fastställa hur stor reserven högst får vara?**

Som kriterier för reservering till resultatutjämningsreserven ska både resultatnivå och storleken på det egna kapitalet vägas in, inklusive ansvarsförbindelsen för pensioner. Ett tak måste fastställas för hur stort belopp som sammanlagt får finnas i reserven.

Munkedals kommuns ekonomi har förbättrats under de senaste åren. Flera ekonomiska mått har förstärkts men kommunen rankas fortfarande som en kommun med svag ekonomisk ställning. För att komma till en stabilare ekonomisk ställning krävs fortsatt positiva resultat på minst 2 % av skatter och statsbidrag och fortsatt god budgetdisciplin från kommunens verksamheter.

Kommunen är fortsatt mycket räntekänslig med en stor långfristig låneskuld och borgensåtagande. Den finansiella styrkan på medellång sikt (finansiella nettotillgångar) är svag och den kommunala utdebiteringen ligger bland de högre i riket.

Mot bakgrund av att Munkedals kommun har en relativt hög skuldsättning samt höga borgensåtaganden får resultatutjämningsreserven maximalt uppgå till 10 mnkr.

### **Disponering av RUR**

Resultatutjämningsreserven är avsedd att utjämna normala svängningar i intäkterna över konjunkturcyklerna. Reservens ska möjliggöra för kommunen att hantera den osäkerhet som ligger i konjunkturmässiga variationer i skatteunderlaget.

För Munkedals kommun tillämpas modellen att en prognos av det årliga underliggande skatteunderlaget för riket, jämfört med den genomsnittliga utvecklingen de senaste tio åren, används som *riktvärde* för när uttag ska få göras ur RUR.

Om kraven för disponering av RUR är uppfyllda finns två olika scenarier;

- Använda RUR för att täcka ett eventuellt negativt balanskrav (SKLs skatteunderlagsprognosen från december).
- Använda RUR i budgetarbetet för nästkommande år (SKLs skatteunderlagsprognos från april innevarande år).

För kommunen gäller vidare att medlen från RUR ska täcka negativa resultat, det vill säga så mycket som krävs för att balanskravsresultatet ska komma upp till noll. Detta gäller såväl i budgeten som i årsredovisningen.

Två kriterier ska alltså vara uppfyllda:

- 1) förändringen av årets underliggande skatteunderlag ska understiga det genomsnittliga skatteunderlaget.
- 2) balanskravsresultatet ska vara negativt och reserven får användas för att nå upp till ett nollresultat (eller så långt som reserven räcker).

Rikets underliggande skatteunderlagsutveckling; tioårigt genomsnitt samt årlig förändring i procent per år, baseras på SKLs prognos.





## Rikets underliggande skatteunderlagsutveckling; tioårigt genomsnitt samt årlig utveckling

Under planeringsperioden kommer inte resultatutjämningsreserven kunna användas så till vida att inga förändringar sker med skatteunderlagsutvecklingen.

Med RUR kan kommunen vid en tillfällig intäktsdämpning undvika kortsiktiga neddragningar av verksamheter som eventuellt senare måste byggas upp igen. Avsikten med RUR är således inte att göra det möjligt att skjuta upp långsiktigt nödvändiga beslut om en verksamhet eller ekonomin i stort, det vill säga inte hämma åtgärder som är viktiga ur effektivitetssynpunkt. RUR ska inte heller användas för att göra kortsiktiga förändringar av skattesatsen.

Mot bakgrund av att Munkedals kommun har en relativt hög skuldsättning samt höga borgensåtaganden får resultatutjämningsreserven maximalt uppgå till 10 mnkr.

Tioårigt genomsnitt samt årlig utveckling	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Snitt 10 år	3,9	3,9	4,0	4,1	4,0	3,90
Årlig ökning	3,6	4,5	5,1	5,2	4,3	4,3
Differens	-0,3	0,1	1,1	1,1	0,3	0,4

För Munkedals kommun tillämpas modellen att en prognos av det årliga underliggande skatteunderlaget för riket, jämfört med den genomsnittliga utvecklingen de senaste tio åren, används som riktvärde för när uttag ska få göras ur RUR samt att man ska ha ett negativt resultat. Som det ser ut är det inte möjligt att nyttja RUR mellan 2016-2019.

Resultatutjämningsreserven (RUR) (mnkr)	2015
Ingående värde	6,1
Reservering till RUR	0,0
Disponering av RUR	0,0
Utgående värde	6,1

Kommunen reserverade 7,5 mnkr 2013. 2014 togs 1,4 mnkr i anspråk det innebär att 6,1 mnkr återstår som utgående värde 2015.

### Redovisning av RUR

Förvaltningsberättelsen ska innehålla upplysningar om dels årets resultat efter balanskravsjusteringar, dels detta resultat med justeringar för förändringar av resultatutjämningsreserven (balanskravsresultatet).

I förvaltningsberättelsen ska även upplysning lämnas hur tidigare räkenskapsårs negativa balanskravsresultat har reglerats och det balanskravsresultat som är kvar att återställa.

Beslut i budget om reservering till eller ianspråktagande av resultatutjämningsreserv kan revideras vid bokslut när utfallet är känt.



Eftersom resultatet kan förändras mellan budget och bokslut till följd av förändrade skatteintäkter, är det rimligt att ett nytt beslut om faktisk reservering eller ianspråktagande till reserven tas vid bokslut.

### **Balanskrav och Balanskravsutredning**

Balanskravsresultatet ska vara årets resultat efter balanskravsjusteringar och förändring av resultatutjämningsreserv. Balanskravsjusteringar ska bestå av realisationsvinster med vissa undantag, vissa realisationsförluster, orealiserade förluster i värdepapper och orealiserad åter återföring av förluster i värdepapper. Ej återställt ackumulerat balanskravsresultat ska redovisas i not till resultaträkningen.

Förändring av resultatutjämningsreserven hanteras inom balanskravsutredningen som en justeringspost. En resultatutjämningsreserv inom balanskravsutredningen ger varken påverkan på redovisningen, årets resultat eller ekonomiska nyckeltal. Balanskravsutredning enligt förslaget i propositionen ser ut enligt följande:

	<b>Årets resultat enl resultaträkningen</b>
-	Reducering av samtliga realisationsvinster
+	justering för realisationsvinster enligt undantagsmöjlighet
+	justering för realisationsförluster enligt undantagsmöjlighet
+	Orealiserade förluster i värdepapper
-	Justering för återföring av orealiserade förluster i värdepapper
=	<b>Årets resultat efter balanskravsjusteringar</b>
-	reservering av medel till resultatutjämningsreserv
+	användning av medel från resultatutjämningsreserv
=	<b>Balanskravsresultat</b>