



Diarienummer:

Datum: 2014-03-10

Handläggare: Hans Ivarsson

Ekonomi- och upphandlingsavdelningen

hans.ivarsson@varmdo.se

Förslag till Riktlinjer för god ekonomisk hushållning

Förslag till beslut

Förslag till Riktlinjer för god ekonomisk hushållning godkänns

Riktlinjernas indikatorer ska tillämpas i budget och följas upp i bokslut, från och med budgetåret 2015.

Beslutsnivå

Kommunfullmäktige

Sammanfattning

Från år 2013 ändrades kommunallagen i några delar som handlar om ekonomi. En nyhet är att fullmäktige ska besluta om riktlinjer för god ekonomisk hushållning. Ett sådant förslag till riktlinjer för Värmdö kommun har nu utarbetats av förvaltningen. Vidare ges kommunen möjlighet att skapa en så kallad resultatutjämningsreserv för att själv kunna utjämna intäkter över tid. Förvaltningen föreslår, efter moget övervägande, att Värmdö tills vidare avstår från att införa sådan reserv.

Bakgrund

I kommunallagen finns ett regelverk för hur kommunerna ska sköta sin ekonomiska förvaltning. Där beskrivs bland annat att kommunerna ska ha en *god ekonomisk hushållning*. Ekonomisk hushållning handlar bl a om att styra ekonomin både i ett kortare och i ett längre tidsperspektiv. Om kostnaderna 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.

En central punkt är det s k *balanskravet*, som innebär att en kommun inte får budgetera med underskott. Om resultatet likväl blir negativt i bokslut ska det regleras under de närmast följande tre åren. Det resultat vi talar om i det här sammanhanget, "balanskravsresultatet", är inte alltid detsamma som resultatet på sista raden i resultaträkningen. Snarare är det rätt vanligt att en kommun gör justeringar, t ex exkluderar poster av karaktären "synnerliga skäl". Balanskravsresultatet beräknas och redovisas varje år, i årsredovisningen, i en s k balanskravsutredning.



Balanskravet ska ses som ett minimikrav, uttalat av lagstiftaren. Att uppfylla balanskravet (minst 1 kr i resultat) är inte ett kvitto på att en kommun har en god ekonomisk hushållning. I stora flertalet av Sveriges kommuner erfordras ett betydligt bättre resultat än så. Kommunerna i vårt avlånga land ser ganska olika ut, befinner sig i varierande faser och skillnaderna i framtidsutsikter är stora. Man får anta att det är utifrån dessa omständigheter som riksdagen inför år 2013 beslutade om att kommunerna lokalt ska besluta om "Riktlinjer för god ekonomisk hushållning".

Kommunallagen ger också numera möjlighet för kommunerna att, om vissa angivna förutsättningar är uppfyllda, reservera och disponera medel till/från en resultatutjämningsreserv (RUR). Syftet är att kunna bygga upp en reserv under goda tider för att senare, under vissa omständigheter, kunna utnyttja denna när konjunktur-/skatteunderlagsutvecklingen är svag. Om RUR ska användas behöver riktlinjerna för god ekonomisk hushållning även omfatta regler för hanteringen av denna reserv. Notabelt är att förändringar av resultatutjämningsreserven inte påverkar **resultaträkningen**, avsättning och disposition sker först i **balanskravsutredningen**. I Värmdö kommun är av tradition fokus i första hand riktad på resultaträkningen.

Förslag till riktlinjer

Förvaltningen tycker att det är ett bra initiativ att kommunfullmäktige i respektive kommun i särskild ordning ska lägga fast strategi och synsätt för ekonomin. Någon standardmall finns inte, det förslag till riktlinjer förvaltningen i Värmdö kommun har utarbetat utgår från de frågeställningar som vi har bedömt särskilt betydelsefulla för just Värmdö. Tankarna bakom förslaget kan sammanfattas enligt följande:

Sättet att se på god ekonomisk hushållning är egentligen ganska enkelt. Det finansiella perspektivet handlar ytterst om att varje generation ska svara för sina kostnader och att kommunen inte ska skjuta ekonomiska problem framför sig. En osund ekonomi skapar problem, som förr eller senare riskerar drabba servicen till kommunborgarna. Verksamhetsperspektivet tar sikte på kommunens förmåga att bedriva sin verksamhet på ett kostnadseffektivt och ändamålsenligt sätt.

God ekonomisk hushållning innebär att på olika sätt skapa förutsättningar för att långsiktigt klara den kommunala verksamheten och ekonomin, även om det uppstår olika typer av störningar, t ex försämrade skatteintäkter. Kommunens mål är inte att skapa vinst utan att nyttja tillgängliga resurser effektivt och ändamålsenligt i syfte att leverera en god verksamhet och uppfylla uppsatta mål. Samtidigt ska kommunen redovisa överskott i syfte att konsolidera ekonomin på kort och lång sikt.

En central fråga för Värmdö är den höga skuldnivån, något som i och för sig inte är ovanligt för expansiva kommuner. Likväl är den en akilleshäla för kommunen, allra helst att skulden riskerar finnas kvar under många år framöver, då vi inte vet hur kreditmarknad och räntenivåer ter sig. Förvaltningen anser att det är viktigt att utvecklingen 2013, med sänkt skuldnivå, inte bara blir ett hack i kurvan, utan ett trendbrott.



Driftresultat, investeringar och låneskuld hänger ihop. Kommunen behöver ett anseeligt positivt resultat för att kunna självfinansiera sina investeringar och därmed undvika att låneskulden ökar ytterligare. Samtidigt är det viktigt att anpassa planeringen av investeringar efter det utrymme driftresultatet ger. Förvaltningen föreslår att kommunen framgent mäter god ekonomisk hushållning genom flera indikatorer, några av dessa har direkt samband med driftresultat och skuldsättning. Vår uppfattning är att nuvarande målsättning om ett resultat på + 40 miljoner kr ligger i underkant, siktet behöver höjas. Riktmärket bör i stället vara 3 % av skatteintäkter, generellt statsbidrag/utjämning. Omsatt till 2014 års siffror motsvarar 3 % ett resultat på ca 58 mnkr.

I övrigt handlar god ekonomisk hushållning i mångt och mycket om *ordning och reda* och att alla berörda inom nämnds- och förvaltningsorganisation ser och tar sitt ansvar. Respekt för budgetramar är grundläggande. I den ekonomiska planeringen ska försiktighetsprincipen råda, planeringsförutsättningarna ska vara realistiska och utrymmet för ambitionshöjningar får inte överskattas. Nödvändiga resurser för volymförändringar prioriteras.

Angående möjligheten till att använda resultatutjämningsreserv (RUR): Tanken med RUR torde vara att ge kommunerna möjlighet att vid en tillfällig intäktsdämpning undvika kortsiktiga neddragningar av verksamheter som eventuellt senare måste byggas upp igen. Det är en god tanke. Samtidigt finns det en viss fara att den skapar möjligheter att skjuta upp långsiktigt nödvändiga beslut om verksamheten och ekonomin.

Argumenten för en resultatutjämningsreserv måste prövas utifrån den enskilda kommunens förutsättningar. I en kommun med stark soliditet, men med svaga årliga driftsresultat, kan en sådan reserv fylla en viktig funktion; den kan luckra upp de inlåsningsproblem som balanskravet kan leda till. I andra kommuner är förutsättningarna annorlunda.

Det går egentligen inte att sammanfatta en kommuns ekonomi i några få ord, men om man ändå tar sig friheten, för ett ögonblick, beträffande Värmdö kan man säga: *Värmdö kommun har en god balans mellan löpande intäkter och kostnader, men en svag balansräkning med hög låneskuld.* I det perspektivet är resultatnivån enstaka år inte ett stort problem, även en konjunktursvacka kan kommunen klara utan större dramatik. En expansiv kommun, som Värmdö, måste oavsett hög- eller lågkonjunktur ha en ekonomi som maktar med att finansiera omfattande investeringar, samtidigt som kommunen klarar att ge erforderlig service till nya medborgare. Det kräver ett gott ekonomiskt resultat även i dåliga tider, väsentligt över lagens miniminivå, balanskravet.

Det är viktigt att finansiella målsättningar samverkar med varandra och inte skickar signaler, som spretar åt olika håll. Skulle Värmdö kommun avsätta medel till en resultatutjämningsreserv finns det en risk att kommunen skapar en illusion om att det finns ett ökat utrymme för konsumtion i en framtid. Ett utrymme som faktiskt inte existerar, med tanke på att låneskulden är hög och behöver begränsas.



Utifrån detta synsätt föreslår förvaltningen att Värmdö kommun i dagsläget avstår från att införa **resultatutjämningsreserv (RUR)**. Förutsättningarna kan emellertid förändras, särskilt över längre tid, följaktligen håller vi öppet för en framtida eventuell omprövning.

Stellan Folkesson
Kommundirektör

Hans Ivarsson
Ekonomichef

Riktlinjer för god ekonomisk hushållning

1 Inledning

Värmdö kommun ska ha god ekonomisk hushållning och en långsiktigt hållbar ekonomi. Varje generation av invånare ska bära kostnaderna för den service som de själva konsumerar.

Värmdö kommuns verksamheter ska ha god kvalitet och vara kostnadseffektiv. Det ställer krav på styrning och uppföljning av sambanden mellan resurser, prestationer, resultat och effektivitet i verksamheterna. Det innebär också krav på ständig prioritering, effektivisering och förnyelse av verksamheten.

2 Balans mellan intäkter och kostnader

Värmdö kommuns löpande intäkter ska varje år överstiga löpande kostnader, syftande till att ha beredskap för oförutsedda händelser och förändrade omvärldsfaktorer. Verksamhetens nettokostnader bör inte öka i snabbare takt än skatteintäkter och statsbidrag/utjämningsbidrag. En bra balans mellan intäkter och kostnader innebär att kommunen kan minimera eller helt undvika att ta upp lån för sina investeringar.

Kommunen ska vara rustad med en stabil ekonomi, så att den även vid en nedgång i samhällsekonomin kan uppvisa positivt resultat. En god ekonomi ger förutsättningar för att agera långsiktigt och därmed undvika att behöva vidta kortsiktiga åtgärder, som kan vara till men för verksamheten.

I kommunallagen preciseras det s k balanskravet, som innebär att i kommunens budget ska intäkterna överstiga kostnaderna. I Värmdö är det inte tillräckligt att uppnå balanskravet, för att uppfylla kravet på god ekonomisk hushållning i kommunen bör resultatet ligga på en nivå som reallt sett konsoliderar ekonomin på kort och lång sikt.

Indikator

Årets resultat enligt resultaträkningen i förhållande till skatteintäkter, skatteutjämning och generella statsbidrag, %.

Målsättning: **minst 3 % exklusive engångsposter.**

3 Investeringar, skuldsättning, soliditet

Värmdö kommun växer snabbt, med det följer en kontinuerligt förändrad demografi, vilket kräver betydande investeringar. Kommunens investeringar har historiskt finansierats till stor del med banklån. För närvarande har Värmdö därför en jämförelsevis hög låneskuld.

Investeringar finansieras huvudsakligen genom driftresultat + avskrivningsmedel (= självfinansiering) eller genom lån. För att undvika ytterligare nyupplåning ska Värmdö kommun:

- *Upprätthålla ett starkt och stabilt driftresultat
- *Anpassa planeringen av investeringar efter utrymmet för självfinansiering
- *Vara öppen för att låta andra aktörer uppföra och äga lokaler och anläggningar för den kommunala verksamheten.

Värmdö kommuns nominella låneskuld (banklån) ska inte öka. I takt med kommunens befolkningstillväxt och penningvärdesförsämringen kommer därmed låneskulden succesivt att minska i betydelse reellt sett.

Därutöver kan genom engångsåtgärder, frigörande av kapital, avyttring av befintliga fastigheter och anläggningar, skuldnivån sänkas.

Engångsvisa intäkter, såsom t ex reavinster, ska användas för att sänka låneskulden.

Fastigheter, anläggningar och infrastruktur ska underhållas och reinvesteras så att deras värde och funktionalitet upprätthålls.

Under ett antal år pågår i Värmdö en omfattande och starkt prioriterad utbyggnad av Vatten och avlopp. Investeringsstakten på området kan fluktuera kraftigt över tid. Kommunens målsättningar (se rutan) ska därför ses exklusive ekonomin för Vatten och avlopp.

Indikator

Kommunens låneskuld (=banklån)

Soliditeten (=andelen av kommunens tillgångar som finansierats med egna medel, enligt balansräkning)

Självfinansieringsgrad (= i vilken grad nya investeringar finansieras med egna medel)

Dessa faktorer beräknas exklusive Vatten och Avlopp.

Målsättning: Låneskulden ska inte öka. Soliditeten ska öka. Självfinansieringsgraden av investeringar ska uppgå till minst 100 %.

Investeringssatsningar kan av naturliga skäl variera kraftigt mellan åren, ett kalenderår är kort tid i sammanhanget. Indikatorerna följs upp årligen, emellertid tar uppföljningen hänsyn till händelser och den ekonomiska redovisningen den senaste tvåårsperioden.

4 Styrning – mål och budget

Kommunens styrning med avseende på resurser, resultat och effektivitet ska vara tydlig och ändamålsenlig. Planeringen av kommunens ekonomi ska utgå från försiktighetsprincipen. Resursfördelningen i budget ska vara förankrad i realistiska bedömningar av det ekonomiska utrymmet, baserade på tillförlitliga beräkningar av kommunens inkomstsida.

I en växande kommun, som Värmdö, är volymförändringar i kärnverksamheten omfattande. Det är viktigt att ta hänsyn till dessa förändringar på ett realistiskt sätt i den ekonomiska planeringen. I det fall underlaget minskar inom en verksamhet ska det ekonomiska utrymmet frigöras och omprioriteras till verksamheter med växande behov. Med ett begränsat ekonomiskt utrymme ska i budgeten volymökningar beaktas i första hand, före ambitionshöjningar. I kommunens årliga budget bör det finnas en beredskap för en volymutveckling, som inte kunnat förutses, likaså ska kommunen ha viss motståndskraft för andra omvärldsfaktorer.

Viktiga förutsättningar för en god ekonomisk planering är bra framförhållning i den fysiska planeringen och väl underbyggda befolkningsprognoser.

Kommunen ska utöva en tydlig och effektiv ägarstyrning av de kommunala bolagen med stöd av ägardirektiv och inom ramen för aktiebolagsrättslig koncern.

5. Uppföljning, utvärdering, åtgärder

Värmdö kommun ska årligen följa upp sin verksamhet med avseende på mål, resurser, uppdrag, volymer, prestationer, resultat och effektivitet.

Varje nämnd ansvarar för att uppnå uppsatta mål, utföra givna uppdrag och bedriva verksamheten inom de ekonomiska ramar fullmäktige fastställt. I nästa led föreligger motsvarande ansvar på förvaltningsorganisationens olika nivåer.

Uppföljning, i form av budgetuppföljningsrapporter, delårsrapport och bokslut/årsredovisning, ska kommuniceras inom förvaltningsorganisationen och från nämnderna till kommunstyrelsen och kommunfullmäktige i linje med särskilt fattat beslut och tidplan.

Respekt för beslutade budgetramar är grundläggande för kommunens långsiktiga handlingsfrihet. På samtliga nivåer i organisationen föreligger ett ansvar för att upprätta och genomföra planer och åtgärder i syfte att komma till rätta med eventuella budgetavvikelser. Det är av yttersta vikt att respektive nämnd tar ansvar för att inhämta erforderlig information, vidta och rikta krav på åtgärder i syfte att klara de ekonomiska ramarna.

Kommunfullmäktige garanterar kompensation för volymutvecklingen inom ett antal av kommunens kärnverksamheter. En nämnd får inte nyttja utrymme, som avsatts volymökningar, för annat ändamål.

Kommunstyrelsen har ett uppföljningsansvar och ska göra påpekanden relativt övriga nämnder och vid behov ta initiativ till att kommunfullmäktige ingriper.

Kommunstyrelsen och nämnderna ska årligen, i syfte bl a att minimera ekonomiska risker, utifrån beslutade planer utföra intern kontroll och vidta erforderliga åtgärder beroende på konstaterade brister.

Indikator

Nämndernas budgetföljsamhet, avvikelse totalt sett.

Målsättning: **budgetavvikelsen ska vara positiv eller 0 %.**

6 Affärsdrivande verksamhet

Värmdö kommun bedriver affärsdrivande verksamhet inom två områden, Vatten och avlopp samt Renhållning. De affärsdrivande verksamheterna ska bedrivas enligt självkostnadsprincipen med, sett över tid, 100 % kostnadstäckning.

I perspektivet av en ambitiös utbyggnad av VA ska kommunen ha starkt fokus på investeringar och resultatutveckling inom området på kort och lång sikt och beredskap för

korrigeringar åtgärder.

Varje års resultat balanseras vidare i egen balansräkning för respektive affärsdriven verksamhet. Ackumulerade negativa resultat ska hanteras skyndsamt, med beaktande av gällande lagstiftning; skattekollektivet ska inte tillskjuta medel till den affärsdrivande verksamheten.

Indikator

Avgiftsfinansieringsgrad, d v s hur stor andel av den affärsdrivande verksamhetens kostnader som täcks genom intäkter (avgifter)

Skuld till kommunen, skattekollektivet

Målsättning: **avgiftsfinansieringsgraden över tid ska vara 100 %**

Vatten och avlopps respektive Renhållnings eventuella skuld till kommunen, skattekollektivet, får uppgå till maximalt **15 %** av verksamhetens omsättning. Under kort tid kan skuldsättningen tillåtas öka till **25 %**, det förutsätter dock att det finns en tydlig plan för återbetalning.

7 Samverkan - jämförelser

Värmdö kommun ska, i syfte att uppnå bästa möjliga effekt av varje insatt skattekrona, söka samverkan med andra aktörer och organisationer. Samverkan kan syfta till att skapa skalfördelar, säkra kompetens, sänka kostnader, förbättra kvalitet mm.

Inom kommunkoncernen ska funktioner, som kan lösas gemensamt, samordnas i största möjliga utsträckning. Samverkan med andra kommuner, t ex inom ramen för kommunalförbund, ska eftersträvas när så anses lämpligt. Inom ramen för den sociala ekonomin kan kvalitativa och kostnadseffektiva lösningar uppnås.

Det finns stora skillnader i produktivitet och styckkostnader bland Sveriges kommuner. Värmdö kommun ska aktivt använda jämförelser med andra kommuner som ett verktyg för att analysera ekonomi och verksamhet.