

Riktlinjer för god ekonomisk hushållning i Tyresö kommun

Sammanfattning

I detta dokument redovisas förslag till 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 Tyresö kommun är dessa mål uttryckt dels i kommunens *Utvecklingsstrategi för ett växande Tyresö* i dels kommunens *Grundförutsättning Hållbar Ekonomi* där även kommunens finansiella mål framgår.

Riktlinjerna för god ekonomisk hushållning innehåller förslag till tillämpning av RUR som kan användas för att utjämna de ekonomiska förutsättningarna för kommunen över en konjunkturcykel. Utvärderingen av följsamhet till såväl de långsiktiga riktlinjerna som de ekonomiska målen i det årliga budgetbeslutet föreslås ske i samband med årsredovisningen.

Bakgrund

Från och med 2013 öppnar kommunallagen för att kommuner och regioner ska ha möjlighet att utjämna intäkter över tid och därigenom få bättre förutsättningar för att mota effekterna av konjunkturvariationer. Det nya 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 landsting 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

- Ny lag från 2019.
- Att upprätta en balanskravsutredning i förvaltningsberättelsen blev obligatoriskt.
- Sedan länge har det funnits krav på att förvaltningsberättelsen skulle innehålla en utvärdering av om målen för en god ekonomisk hushållning hade uppnåtts. I och med att RUR infördes och i den nya lagen om kommunal bokföring och redovisning som kom 2019, ska förvaltningsberättelsen i årsredovisningen innehålla en utvärdering av om målen och riktlinjerna för en god ekonomisk hushållning har uppnåtts och följts.
- 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)

- Under 2019 kom en ny rekommendation från RKR om förvaltningsberättelsen som innebär att förvaltningsberättelsen från och med årsredovisningen 2020 ska ha ett kommunkoncern perspektiv inte endast ett kommunperspektiv.
- RKR har vidare ändrat rekommendationen för hur intäkter för exploateringsbidrag och gatukostnadsersättningar på ett sätt som kommer att påverka kommunens resultat på ett påtagligt sätt.

Det har under en längre tid funnits i regelverk för kommuner och landsting att hushålla med sina resurser och sträva efter att få ut så mycket som möjligt av varje satsad krona. Lagstiftningen har över tid haft varierande utformning. Två viktiga inslag är balanskravet och kraven om god ekonomisk hushållning.

Nuläge

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

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 landsting 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. Blir 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.

Tyresös förutsättningar

Omvärldsförutsättningar

- Tyresö kommun är en del av Stockholmsregionen, och har del av den befolkningstillväxt som sker i huvudstadsområdet.
- Tyresö kommun är en attraktiv boendekommun i och med tillgång till skog och skärgård.
- Tillgången till byggbar mark är begränsad – bostadsutveckling måste till stor del ske i form av förtätning.
- Som kranskommun är Tyresö kommun känsligare för svängningar på bostads- och fastighetsmarknaden än mer centrala kommuner i huvudstadsregionen. Markpriser och vilja att utveckla bostäder påverkas snabbt när fastighetsmarknaden bromsar in. Det gör att utbyggnadstakten i kommunen är starkt beroende av fastighets- och bostadskonjunkturen.

Planeringsförutsättningar

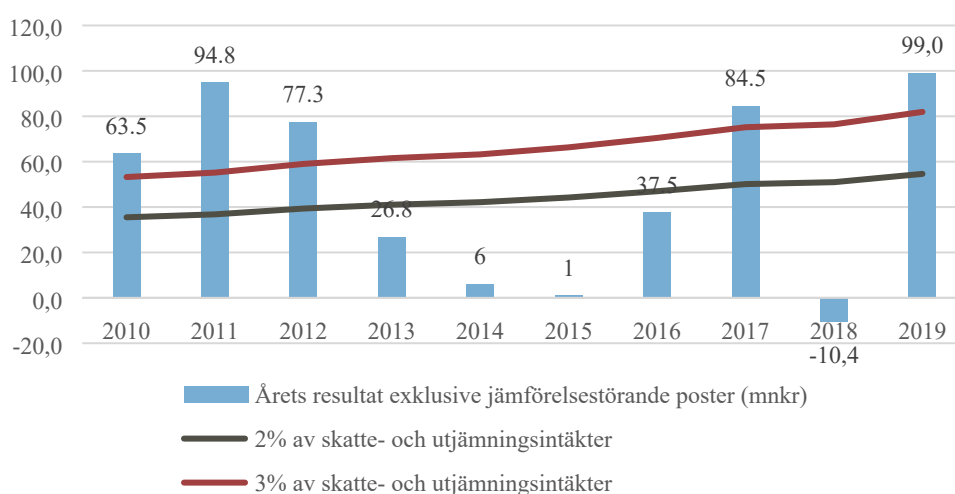
- I översiktsplan 2035 har Tyresö kommun satt upp målet att öka sin befolkning till 60 000 invånare år 2035. I slutet av 2019 hade kommunen 48 333 invånare. Utifrån det har kommunen tagit fram en plan för hur olika områden i kommunen ska utvecklas, för att nå ett mål om 300 nya bostäder per år.
- Effekten av översiktsplanen är betydande investeringsbehov
 - Infrastruktur behöver skapas för att i exploateringsprojekt tillgängliggöra mark för bostadsbygganden. Detta sker både genom särskilda omvandlingsområden som Norra Tyresö centrum och Wättingestråket samt genom en mängd mindre bostadsutvecklingsprojekt på många håll i kommunen.
 - I östra Tyresö, på Brevikshalvön, pågår ett långsiktigt arbete med att förse området med kommunalt vatten och avlopp och samtidigt att utveckla gatunätet.
 - Tyresövägen behöver utvecklas för att hantera ökande trafikflöden
 - En befolkningsökning innebär även att ett stort antal verksamhetsfastigheter och anläggningar behöver byggas. Det handlar om förskolor, skolor och äldreboenden liksom idrotts- och friluftsanläggningar.

Finansiella förutsättningar

- Investeringsbehoven innebär stora finansieringsbehov för kommunen.
 - Målsättningen är att exploateringsprojekt ska finansieras antingen genom markförsäljning eller genom exploateringsbidrag samt gatukostnadsersättningar och VA-anslutningsavgifter.
 - Delar av kostnaden för utvecklingen av Östra Tyresö kommer att belasta skattekollektivet tillsammans med kostnaderna för att bygga ut Tyresövägen.
 - Kostnaden för nya verksamhetsfastigheter och anläggningar belastar skattekollektivet

- Det finns ett betydande behov av upprustning och renovering av kommunens befintliga lokaler.
- Kommunens upplåning per invånare är lägre än snittet för kommunerna i länet. Den höga investeringstakten innebär dock att kommunens låneskuld är ökande, från 14,2 tkr per invånare 2018 till 20,7 tkr i slutet av 2019. Det finns ett utrymme att öka skulden, men det är önskvärt att begränsa upplåningsbehovet.
- Under 2017 genomförde kommunen en långsiktig finansiell analys som utfick kommunens planeringsförutsättningar, ekonomiska förutsättningar och investeringsbehov. En slutsats av analysen var att kommunen behöver öka sin årliga resultatnivå från målsättningen 2 % till 3 %.
- Kommunens ekonomiska resultat har varierat kraftigt under 10-talet.

Årets resultat exklusive jämförelsestörande poster



Framtida effekter av ändrade redovisningsregler

Rådet för kommunal redovisning (RKR) har med utgångspunkt i den nya lagen om kommunal bokföring och redovisning ändrat rekommendationerna för hur intäkter från gatukostnadsersättningar och exploateringsbidrag ska redovisas i kommunen. Reglerna innebär att denna typ av inkomster ska bokföras som intäkt när tillgången som de finansieras tas i bruk. Det betyder att det blir en intäkt vid ett specifikt tillfälle i stället för som tidigare när intäkten fördelades ut över en lång period.

För Tyresö kommun kommer detta ge betydande effekter på kommunens ekonomiska resultat. En prognos för kommande åren har visat att effekten av reglerna kommer att bli att resultatet i kommunen hoppar upp och ner mellan åren: 2020 och 2021 en positiv effekt på mer än 50 mnkr, 2022 en negativ effekt på 10 mnkr och 2023 en positiv effekt på 20 mnkr.

Utifrån detta bör kommunen se över sina finansiella och ekonomiska mål. Det kan bli nödvändigt att särskilja den vanliga driftsekonomin i kommunens verksamheter från den övergripande resultatstyrningen. Effekten av sådana stora resultatsvängningar kan bli att kommunen något år redovisar underskott trots att kommunens verksamheter fullföljer sina uppdrag.

Resultatutjämningsreserven har tillkommit för att ”jämna ut intäkter över en konjunkturcykel”. Det är möjligt att RUR skulle kunna användas för att jämna ut denna sorts ojämna resultat som uppstår på grund av det nya sättet att redovisa exploateringsbidrag och gatukostnadsersättningar. Det bör i så fall utredas samtidigt som kommunen ser över sina finansiella och ekonomiska mål.

Finansiella mål samt mål och riktlinjer för verksamheten i Tyresö

Enligt kommunallagen ska kommuner och landsting i samband med budgeten ange finansiella mål för ekonomin som är av betydelse för god ekonomisk hushållning. Målen ska följas upp i årsredovisning och i delårsbokslut. Revisorerna ska skriftligen göra en bedömning om resultaten i årsbokslut och delårsrapport 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 Tyresö kommun innebär god ekonomisk hushållning två saker:

- 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.

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

Tyresös mål för god ekonomisk hushållning

Kommunens mål för god ekonomisk hushållning uttrycks genom;

1. Kommunens strategiska mål
2. Kommunens grundförutsättningar där hållbar ekonomi ingår.
3. Kommunens utvecklingsstrategi för ett växande Tyresö

Denna skrivelse tar utgångspunkt i de mål som har direkt inverkan på kommunens ekonomiska och finansiella mål, det vill säga kommunens grundförutsättning hållbar ekonomi där kommunens finansiella mål ingår samt utvecklingsstrategin för ett växande Tyresö.

Utvecklingsstrategi för ett växande Tyresö

För att kunna klara det kommunala uppdraget på lång sikt beslutade kommunfullmäktige 2017 att starta ett arbete med att ta fram en långsiktig strategi för ett växande Tyresö. Målet är att kommunens samlade årliga resultat på sikt ska uppgå till tre procent, med verksamheter som bedrivs med hög kvalitet.

Grundförutsättning hållbar ekonomi med finansiella mål

	Resultatmål	Finansiellt mål
Finansiella mål och grundförutsättning hållbar ekonomi		
Kommunens resultat ska under mandatperioden öka från två till tre procent av skatteintäkter, utjämning och generella statsbidrag.		
<i>Indikator:</i> Årets resultat exklusive jämförelsestörande poster och markförsäljningsintäkter som andel av summan av skatteintäkter, utjämning och generella statsbidrag ¹⁾	2,0 %	Ja
Alla kommunens verksamhetsområden ska bedrivas inom ramen för tilldelade ekonomiska resurser		
<i>Indikatorer med inriktning mot kommunens verksamhetsområden:</i>		
Andel verksamhetsområden som bedriver sin verksamhet inom budgetram	Alla	
Andel verksamhetsområden med prognossäkerhet augusti inom +/- 1,0%	Alla	
<i>Kommunövergripande indikatorer:</i>		
Samlat resultat för kommunens verksamhetsområden (mnkr)	0,0	Ja
Prognossäkerhet delårsbokslut augusti	0,5 %	
Kommunen ska ha en investeringstakt som ser till att kommunens tillgångar behåller sitt värde, att kommunens utveckling säkras enligt översiktsplan Tyresö 2035 samt att kapitalkostnader fördelas rättvist mellan generationer.		
<i>Indikator:</i> Kommunens soliditet exklusive pensionsåtagande intjänat före 1998	min 32 %	Ja
Avskrivningarnas andel av summan av skatteintäkter, utjämning och generella statsbidrag	max 5 %	
Låneskuld per invånare (tkr)	max 34	

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

Tyresö kommun har ett positivt eget kapital även efter tillägg av ansvarsförbindelser för pensionsförpliktelser. Det egna kapitalet uppgick 2018 till 1 045 mnkr och ansvarsförbindelsen var 766 mnkr. Möjligheten är därför enligt lagen att sätta av resultat som överstiger 1 procent av skatter och utjämningsbidrag.

Hur stor del av möjlig avsättning kommer att behöva bedömas vid varje årsbokslut, då en avvägning behöver göras mellan hur stora framtida skattintäktsminskningar man bedömer och vilken ekonomisk konsolidering som behöver göras för att anpassa skuldsättningsgraden till en långsiktigt hållbar nivå.

Förslaget är att reserven får uppgå till maximalt 150 mnkr. Reservens är tänkt att utjämna tillfälliga intäktsminskningar för att minska behovet av kraftfulla nedskärningar i verksamheten på kort sikt och utifrån detta bedöms förslaget på reservens storlek vara på en tillräcklig nivå.

Lokala riktlinjer för disponering av I 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 från 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.

Rikets underliggande skatteunderlagsutveckling	2019	2020	2021	2022	2023
Snitt 10 år	3,9	4,1	4,1	4,0	3,9
Årlig	3,9	3,0	3,1	3,8	3,8
Differens	0,0	-1,1	-1,0	-0,2	-0,1

Tabellen ovan är hämtat ur SKR:s cirkulär 20:8 Budgetförutsättningar för åren 2020-2023 daterat 2020-02-14.

Med detta kriterium skulle det vara möjligt att nyttja RUR 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. Förslaget är att högst 50 % av reserven får användas under ett enskilt år. Om reserven är under 50 mnkr får hela reserven användas under ett år.

Om kommunen i framtiden önskar att utnyttja resultatutjämningsreserven för att även utjämna andra intäktsvariationer (som effekter av gatukostnadsersättningar och exploateringsbidrag) kommer det vara nödvändigt att justera kriterierna för när disponering från reserven får göras. Ett sådant beslut kan fattas genom att revidera dessa riktlinjer.

Budget och tillämpning av RUR under löpande år

Årsbudget

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.

Delårsbokslut

I samband med behandling av delårsbokslut och bokslutsprognoser 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. Med kommunens nuvarande resultatnivåer blir möjligheten att göra reserveringar till resultatutjämningsreserven relativt goda. 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 föreslås därför besluta om att inrätta en 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 föreslås gälla för resultatutjämningsreserven (RUR).

Riktlinjer för RUR i Tyresö kommun

- En RUR införs från och med 2019 med tillämpning från 2019 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.
- RUR:s sammanlagda belopp får uppgå till högst 150 mnkr.
- 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 till ett maximalt belopp av differensen däremellan.
- Högst 50 procent av reserven får användas under ett enskilt år. Om reserven är under 50 mnkr får hela reserven användas under ett år.
- Kommunfullmäktige kan fatta beslut om att budgetera ett underskott som finansieras med disponering av RUR.
- Kommunstyrelsen fattar beslut under löpande år om disponering av RUR för att finansiera verksamheten när hastigt försämrade skatteintäkter befaras leda till underskott. Kriterier för rätt att disponera medel ska dock vara uppfyllda.
- Slutlig disponering av reserven beslutas av kommunfullmäktige i samband med årsredovisningen.