



SÖDERTÄLJE KOMMUN Kommunstyrelsen	
2015 -05- 2 5	
Dnr	Rnr

TJÄNSTESKRIVELSE

2015-05-25

Kommunstyrelsens kontor

Kommunstyrelsen

*520150611

Riktlinjer för God Ekonomisk Hushållning

Dnr: KS 15/196

Sammanfattning av ärendet

Med anledning av förändringar i kommunallagen och införandet av ett kommunprogram i Södertälje redovisas i detta ärende förslag till riktlinjer för kommunens finansiella delar av god ekonomisk hushållning samt riktlinjer för resultatutjämningsreserv, RUR.

Förvaltningens förslag innebär att kommunfullmäktige föreslås besluta om ett antal långsiktiga inriktningar för kommunens ekonomiska utveckling i syfte att säkerställa god ekonomisk hushållning. De långsiktiga inriktningarna bör vara stabila över tid och aktivt värderas i samband med ny mandatperiod och revidering av kommunprogram. Inriktningarna föreslås också ligga till grund för kommunens årliga budgetarbete där de ekonomiska målen och strategierna konkretiseras i det kortare perspektivet.

Riktlinjerna för god ekonomisk hushållning innehåller även förslag till tillämpning av resultatutjämningsreserv, RUR, som kan användas för att utjämna de ekonomiska förutsättningarna för kommunen över en konjunkturcykel.

Följsamhet till såväl de långsiktiga riktlinjerna som de ekonomiska målen i det årliga budgetbeslutet föreslås utvärderas i samband med årsredovisningen.

Beslutsunderlag

Tjänsteskrivelse 2015-05-25

PM – Riktlinjer för god ekonomisk hushållning

Bilaga 1 – Riktlinjer för god ekonomisk hushållning

Ekonomiska konsekvenser och finansiering

Riktlinjerna bidrar till att säkerställa att varje generation inte förbrukar mer resurser än den skapat. På så sätt säkerställs att kommande generationer inte skall behöva bära kostnader som tidigare generationer förbrukat eller att dagens generation belastas med kostnader som bör bäras av kommande generationer.

Kommunstyrelsens kontors förslag till kommunstyrelsen:

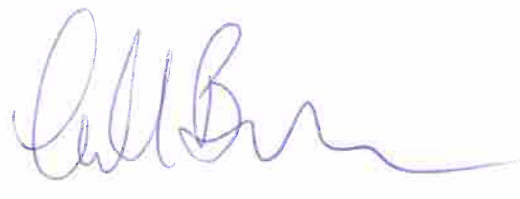
Kommunstyrelsen tillstyrker kontorets förslag till kommunfullmäktige

Kommunstyrelsens kontors förslag till kommunfullmäktige:

1. Riktlinjer för god ekonomisk hushållning och tillämpning av resultatutjämningsreserv (RUR) i enlighet med bilaga 1 fastställs.
2. En resultatutjämningsreserv införs från och med 2015 med retroaktiv tillämpning från 2014 års bokslut.
3. Värdering av eventuella förändringsbehov i de fastställda riktlinjerna för god ekonomisk hushållning och tillämpning av RUR sker i samband med varje ny mandatperiod eller då så krävs till följd av förändrade förutsättningar



Martin Andrae
Stadsdirektör



Camilla Broo
Ekonomi- och finansdirektör

Handläggare: Petra Asplund Eriksson
Ekonomistrateg
Ledningsstöd ekonomi
Telefon (direkt): 08 5230 4210
E-post: petra.asplunderiksson@sodertalje.se

Beslutet skickas till

Akten



PM | 2015-05-24

Petra Asplund Eriksson
Ekonomistrateg
Ekonomiavdelningen Ledningsstöd
Telefon (direkt): 0852304210
E-post: petra.asplunderiksson@sodertalje.se

Innehållsförteckning

1. Sammanfattning	3
2. Bakgrund	3
3. Nuläge	4
3.1 Principen om god ekonomisk hushållning och balanskravet	4
3.2 Finansiella mål samt mål och riktlinjer för verksamheten i Södertälje	5
3.3 Södertäljes förutsättningar	5
3.4 Finansiella inriktningar för god ekonomisk hushållning	7
4. Resultatutjämningsreserver	10
4.1 Resultatutjämningsreserv (RUR)	10
4.2 Lagens syfte med RUR	10
4.3 Lokalt syfte med RUR	11
4.4 Lokala riktlinjer för reservering till RUR	11
4.4.1 Lagen (8 kap 3 d §, andra stycket kommunallagen)	11
4.4.2 Lokal tillämpning	12
4.4.3 Lokala riktlinjer för disponering av RUR	14
4.4.4 Budget och tillämpning av RUR under löpande år	15
4.4.5 Införande av RUR och övergångsbestämmelser	15

1. Sammanfattning

Med anledning av förändringar i kommunallagen och införandet av ett kommunprogram¹ i Södertälje redovisas i detta ärende förslag till riktlinjer för kommunens finansiella delar av god ekonomisk hushållning samt riktlinjer för resultatutjämningsreserv, RUR.

Förvaltningens förslag innebär att kommunfullmäktige föreslås besluta om ett antal långsiktiga inriktningar för kommunens ekonomiska utveckling i syfte att säkerställa god ekonomisk hushållning. De långsiktiga inriktningarna bör vara stabila över tid och aktivt värderas i samband med ny mandatperiod och revidering av kommunprogram. Inriktningarna föreslås också ligga till grund för kommunens årliga budgetarbete där de ekonomiska målen och strategierna konkretiseras i det kortare perspektivet.

Riktlinjerna för god ekonomisk hushållning innehåller även förslag till tillämpning av resultatutjämningsreserv, RUR, som kan användas för att utjämna de ekonomiska förutsättningarna för kommunen över en konjunkturcykel.

Följsamhet till såväl de långsiktiga riktlinjerna som de ekonomiska målen i det årliga budgetbeslutet föreslås utvärderas i samband med årsredovisningen.

2. Bakgrund

Den 1 januari 2013 ändrades kommunallagen (1990:900, kap 8) samt lagen om kommunal redovisning (1997:614 kap 4 och 5). Det främsta syftet med lagändringarna var att kommuner och landsting skulle få möjlighet att utjämna intäkter över tid och därigenom få bättre förutsättningar för att möta effekterna av konjunkturvariationer. De viktigaste förändringarna kan sammanfattas med följande punkter:

Kommunallagen

- Lagen anger nu 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 redovisning

- Att upprätta en balanskravsutredning i förvaltningsberättelsen blev obligatoriskt.
- Redan tidigare fanns ett krav på att förvaltningsberättelsen skulle innehålla en utvärdering av om målen för en god ekonomisk hushållning hade uppnåtts. Efter den 1 januari 2013 skall även den ekonomiska ställningen utvärderas i förvaltningsberättelsen.
- RUR synliggörs inte i resultaträkningen utan i den till bokföringen sidoordnade balanskravsutredningen. I balansräkningen specificeras RUR som en delpost till det egna kapitalet.

¹ Ett kommunprogram ska antas av kommunfullmäktige, som beskriver fullmäktiges ambitioner för den kommande mandatperioden enligt beslut i KS 2014-10-31.

Det har länge funnits regler med innebörden att kommuner och landsting ska 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. Ett par milstolpar under senare tid är balanskravet och kraven om god ekonomisk hushållning. Lagen om kommunal redovisning infördes år 1998, liksom balanskravet i kommunallagen. Balanskravet började gälla år 2000. Lagstiftningen om god ekonomisk hushållning förtydligades år 2005.

Hela regelverket och tillämpningen av det har med tiden blivit relativt komplicerat. För att förstå och tillämpa reglerna behöver man utöver lagarna läsa både utredningar och propositioner. Vissa regler är detaljerade och precisa, medan andra innehåller få detaljregleringar vilket ger kommuner och landsting viss frihet för lokala tillämpningar. I Södertälje har vår tillämpning av balanskravet varit generös, men det är tveksamt om den egentligen uppfyller lagstiftningens intentioner. Vid återställande av underskott görs till exempel ingen åtskillnad av om underskottet hänförs till intäkts- eller kostnadssidan, vilket kan fördröja nödvändiga åtgärder.

3. 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 8 kap 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 ett kortare och i 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. Generellt sett så har det utvecklats en tumregel som anger att resultatöverskottet för *genomsnittskommunen* bör ligga på ca 2 procent av skatteintäkter och kommunalekonomisk utjämning, exklusive jämförelsestörande poster. I Södertälje har vi tidigare bara exkluderat reavinster. Skillnaderna mellan enskilda kommuner med avseende på ekonomiskt utgångsläge och framtida förutsättningar är dock väldigt stor, och för en kommun med hög skuldsättning och en fortsatt kraftig befolkningstillväxt som Södertälje krävs betydligt högre resultat.

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. Vägledning till vad som ska betraktas som synnerliga skäl får man söka i lagens förarbeten som utgår från en relativt strikt bedömning. Balanskravsreglerna har därför av många kommit att betraktas som väldigt begränsande för kommuner och landsting.

3.2 Finansiella mål samt mål och riktlinjer för verksamheten i Södertälje

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.

Lagen innefattar även krav på att resurserna i verksamheten används till rätt saker och att de utnyttjas på ett effektivt sätt. Därför ska även för verksamheten anges mål och riktlinjer som är av betydelse för god ekonomisk hushållning. Även här får de enskilda kommunerna och landstingen själva välja hur dessa ska formuleras. Förvaltningsberättelsen ska innehålla en utvärdering av om målen och riktlinjerna har uppnåtts och följts.

För Södertälje kommun innebär god hushållning att verksamheten bedrivs effektivt, d.v.s. den kommunala servicen ska infria kommuninvånarnas behov och förväntningar och dessutom bedrivs på ett kostnadseffektivt sätt. För att nå god hushållning krävs ett systematiskt arbete efter den styrmodell med målstyrning och rambudget som fastställts av kommunfullmäktige och att kommunen har förmåga att anpassa sig efter förändrade förutsättningar under året.

Ekonomisk hushållning ska ses i två dimensioner; att hushålla i tiden och över tiden. Det vill säga att väga ekonomi mot verksamhet på kort sikt, samt att väga verksamhetens behov nu mot verksamhetens behov på längre sikt.

Uppföljningen och utvärderingen utifrån perspektivet GEH utgår från tre delområden:

- Finansiella mål
- Kommunfullmäktiges verksamhetsmål
- Södertälje kommun som arbetsgivare

Varje delområde följs upp och utvärderas och en sammanvägning av delområden görs till en helhet av God Ekonomisk Hushållning. Detta PM omfattar bara delområdet för våra Finansiella mål.

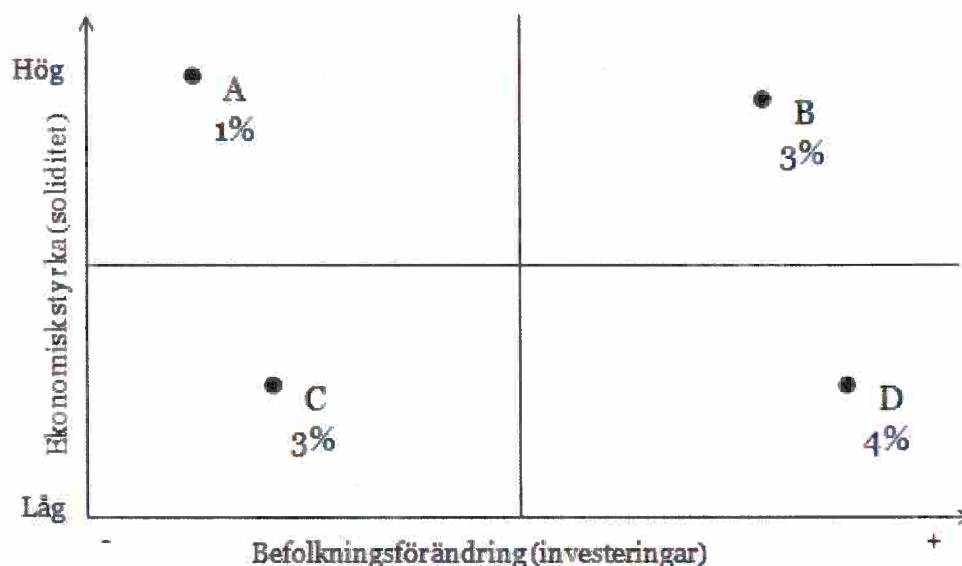
3.3 Södertäljes förutsättningar

Som allmän utgångspunkt gäller, som tidigare nämnts, att varje generation själv måste bära kostnaderna för den service som den konsumerar. Detta innebär att ingen generation skall behöva betala för det som en tidigare generation förbrukat. Kommunen måste därför säkerställa en resultatnivå som är långsiktigt hållbar för att kunna garantera en bibehållen servicenivå för kommande generationer utan att behöva uttaxera en högre skattenivå

Det är ett antal externa och interna förutsättningar som måste vägas samman vid en bedömning av vad som kan betraktas som god ekonomisk hushållning i såväl det korta som det långa perspektivet. Varje kommun måste värdera och bedöma aspekterna för god ekonomisk hushållning baserat dels på de allmänna kommunala förutsättningarna dels på de egna och specifika förutsättningarna.

Det är viktigt att några grundläggande ekonomiska inriktningar fastställs som kan tjäna som långsiktiga mål att eftersträva samt att det sedan sker kontinuerliga analyser och bedömningar som kan ligga till grund för mer kortsiktiga konkretiseringar av de finansiella målsättningarna. Södertälje har ett tufft utgångsläge med en högskuldsättning, och fortfarande har kommunen stora utmaningar framför sig med betydande behov relaterat till demografisk utveckling och andra krav på den kommunala verksamheten. Kommunernas ekonomi är konjunkturkänslig genom att skatteintäkterna i grunden bygger på sysselsättningen i landet. Södertäljes ekonomi är även konjunkturkänslig på kostnadssidan bland annat genom att den höga arbetslösheten i stor utsträckning påverkar våra kostnader för försörjningsstöd. En befolkningstillväxt av kommuninvånare som har stort behov av kommunens tjänster och insatser ställer extra krav på kommunens ekonomi. Kommunen behöver därför ha marginaler i sin ekonomi för att parera för de växande behoven. Södertälje behöver långsiktiga inriktningar och planeringsförutsättningar kring den framtida ekonomiska utvecklingen som kan tjäna som riktmärken vid de vägval och prioriteringar som behöver göras på vägen.

Inom kommunsverige har det blivit en etablerad praxis att räkna med att resultatet bör ligga på 2 procent av skatter och bidrag för en genomsnittskommun. Men Sveriges kommuner har inte samma ekonomiska förutsättningar och därmed är även resultatkraven varierande, se exempel nedan.



Kommun A – Låg skuldsättning och hög soliditet

Stabil befolkning. Investeringar i nivå med, eller lägre än årets avskrivningar. Viss marginal kan behövas för att hantera osäkerhet i intäktsutvecklingen.

Kommun B – Låg skuldsättning och hög soliditet

Befolkningen ökar och ställer stora krav på utbyggd kommunal service. Investeringsnivån högre än årets avskrivningar, vilket skapar ett finansieringsbehov. Ett starkt resultat behövs för att så långt det är rimligt självfinansiera investeringarna. Då kommunen har en stark balansräkning

kan nya lån till kärnverksamhet vara motiverat. Resultatmål bör överstiga genomsnittskommunen.

Kommun C – Hög skuldsättning och låg soliditet

Stabil befolkning. De flesta åren är investeringsnivån i nivå med eller under årets avskrivningar. Hög belåning = höga räntekostnader. Resultatnivån måste räcka till för att amortera ned låneskulden och skapa en marginal för osäkerhet

Södertälje, Kommun D – Hög skuldsättning och låg soliditet

Befolkningen har vuxit kraftigt under lång tid. Kommunen har till stor del lånefinansierat sina investeringar. Investeringsnivån fortfarande hög. Ytterligare lånefinansiering inte ett alternativ på grund av räntebelastning. Soliditeten behöver stärkas. Kommunen behöver ett resultat som räcker till att självfinansiera investeringarna, amortera ner skulden samt en marginal för osäkerhet. För Södertäljes del krävs alltså resultatnivåer över genomsnittskommunens nivå. Men, Södertälje har historiskt låga resultatnivåer, och som en första målsättning bör verksamheten anpassas för att nå en resultatnivå på tre procent av skatter och bidrag. I framtiden kan resultatnivån behöva ses över då kommunens ekonomiska förutsättningar egentligen skulle behöva ett resultat på upp emot fyra procent.

Södertälje har landets högsta kommunskuld per invånare och de kommunala bolagen bär på stora risker i ett längre perspektiv när räntorna stiger och när de högre räntekostnaderna ska betalas. Den kraftiga befolkningsökningen de senaste åren har medfört krav på investeringar i verksamhetslokaler och investeringar i infrastruktur m.m. För kommunen finns flera möjligheter till finansiering av expansionen: egenfinansiering genom ett bra kassaflöde och högre resultat, lånefinansiering, försäljning av befintliga tillgångar, effektiviseringar, ökade hyror, taxor och avgifter samt höjning av skatten. Kommunen bör eftersträva en blandning av ovanstående. Att kunna visa på uthålligt positivt resultat som inte beror på engångsposter utan som kommer från den ordinarie verksamheten är en absolut nödvändighet. Skuldsättning bedöms i förhållande till framtida kapacitet att kunna möta de åtaganden den medför. Högre skuldsättning innebär således högre krav på ett stabilt och förutsägbart resultat. Södertälje bör därför över tid sträva efter en resultatnivå på tre procent av skatter och bidrag, exklusive jämförelsestörande poster.

Förvaltningen föreslår sex punkter i riktlinjerna, sex punkter som kommunfullmäktige skall värdera i sitt årliga budgetarbete.

3.4 Finansiella inriktningar för god ekonomisk hushållning

1. Södertälje skall över tid eftersträva resultatöverskott motsvarande tre procent av kommunens skatteintäkter och kommunalekonomisk utjämning.
 - För Södertäljes del krävs resultatnivåer över genomsnittskommunens nivå. Södertälje har landets högsta kommunskuld per invånare och de kommunala bolagen bär på stora risker i ett längre perspektiv när räntorna stiger och när de högre räntekostnaderna ska betalas.

- Den kraftiga befolkningsökningen de senaste åren har medfört krav på investeringar i verksamhetslokaler och investeringar i infrastruktur m.m. Om kommunen vill fortsätta växa måste vi ta ansvar. Att inte växa kommer att kosta mycket mer, det finns inga genvägar bara hårt arbete. Om låneskulden inte ska tillåtas öka utan helst amorteras ner krävs en kombination av bättre resultat, bättre kassaflöde och försäljning av tillgångar. Att kunna visa på uthålligt positivt resultat som inte beror på engångsposter utan som kommer från den ordinarie verksamheten är en absolut nödvändighet. Skuldsättning bedöms i förhållande till framtida kapacitet att kunna möta de åtaganden den medför. Högre skuldsättning innebär således högre krav på ett stabilt och förutsägbart resultat.
 - Kommunernas ekonomi är konjunkturkänslig genom att skatteintäkterna i grunden bygger på sysselsättningen i landet. Södertäljes ekonomi är även konjunkturkänslig på kostnadssidan bland annat genom att den höga arbetslösheten i stor utsträckning påverkar våra kostnader för försörjningsstöd. Kommunen behöver därför ha marginaler i sin ekonomi för att parera för de växande behoven.
 - Södertälje har historiskt låga resultatnivåer, och som en första målsättning bör verksamheten anpassas för att nå en resultatnivå på tre procent av skatter och bidrag, exklusive jämförelsestörande poster. I framtiden kan resultatnivån behöva ses över då kommunens ekonomiska förutsättningar egentligen skulle behöva ett resultat på upp emot fyra procent.
2. Södertälje kan använda sig av resultatutjämningsreserv för att utjämna förändrade omvärldsförutsättningarna på grund av framförallt konjunkturrella svängningar.
- Se avsnitt om Resultatutjämningsreserv, RUR, sid 10
3. Södertälje skall över tid säkerställa att investeringsvolymerna är förenliga med kommunens långsiktiga finansieringsförmåga. Det förutsätter en hög egenfinansieringsgrad.
- Kommunen har idag en stor tillgångsmassa vars värde är högre än skulderna. För att tillgångarna skall bibehålla sitt värde är det nödvändigt att säkerställa att underhåll och reinvesteringar klaras inom det årliga kassaflödet.
 - Behovet av reinvesteringar behöver säkerställas, först därefter kan nyinvesteringar prioriteras utifrån tillgängligt ekonomiskt utrymme.
 - Det är av yttersta vikt att kommunen har en effektiv, transparent och lättförståelig investeringsprocess där det tydligt framgår hur prioriteringar ska göras. Investeringsprocessen ska vara kommunkoncerngemensam.
 - Förutsättningar och möjligheter ska klargöras för verksamheterna och bolagen. Investeringsramar ska definieras, inom vilka investeringar ska prioriteras. Investeringsramen är inte statisk, utan ska spegla kommunkoncernens möjligheter att finansiera investeringar inom kassaflödet.
 - Investeringsnivåer och finansiering ska fastslås i Mål & Budget. Igångsättningstillstånd krävs inför produktionsstart.

- All nyproduktion av bostäder ska finansieras genom försäljning inom det befintliga beståndet.
 - Investeringar som inte ryms inom kassaflödet ska ha ett identifierat finansieringspaket som arbetas fram i den gemensamma investeringsprocessen och beslutas i Mål och Budget.
 - Om en investering ska finansieras genom lån ska värdet för framtida generationer belysas.
4. Södertälje skall över tid bedriva stadsutveckling och exploatering inom ramen för god ekonomisk hushållning.
- För Södertälje innebär det att Exploaterings- och stadsutvecklingsplaneringen ska ha ett socialt, ekologiskt och ekonomiskt perspektiv för att säkerställa långsiktig hållbarhet. Kommunen ska ha en gemensam planering och prioritering för stadsutveckling, och kommunkoncernen ska ha en gemensam prioritering för exploateringsprojekt. Konsekvenser för hela kommunkoncernen ska beaktas innan beslut om nya eller förändrade detaljplaner. Investeringar i den skattefinansierade verksamheten bör täckas av årets resultat och avskrivningar. Över tid bör alla exploateringar vara självfinansierade.
 - Stadsutveckling och exploatering ska skapa förutsättningar för ett attraktivt Södertälje där människor vill bo leva och verka. Både en kommunal och privat exploatering bör eftersträvas, en viktig förutsättning är det samlade investeringsutrymmet. Områden där befintlig infrastruktur kan användas bör prioriteras.
5. Södertälje skall i samband med betydande beslut om att ingå långsiktiga åtaganden i alla former eller att avyttra egendom värdera de finansiella konsekvenserna för kommunens förmåga att upprätthålla god ekonomisk hushållning.
- Med långsiktiga åtaganden menas bland annat program, planer, strategier, ägardirektiv, avtal, ärenden som avser försäljning av mark och fastigheter, stadsutveckling, ny- och ombyggnation inkl. bostäder samt ny- och förändrad verksamhet (egen såväl som privat)
 - Beredningsprocessen behöver förstärkas, främst avseende analys och kontroll av att samtliga berörda aktörer varit berörda i beredningsprocessen. Detta för att motverka risken att beslutsfattandet inte tar hänsyn till hela kommunkoncernen eller att helheten inte belysts. Analysen måste belysa långsiktiga konsekvenser. Rutiner ska utarbetas för att skapa spårbarhet i beslutsprocessen. Antaganden och förutsättningar som ligger till grund för beslutfattande skall tydliggöras. Genom detta skapas även möjlighet att utvärdera och ompröva tidigare fattade beslut.
 - Riskanalys och konsekvensbeskrivningar bör innehålla följande perspektiv: kommunkoncern, ekonomiska- sociala- och verksamhetsmässiga konsekvenser samt hållbarhet.

6. Södertälje skall över tid värdera och säkerställa de finansiella åtaganden som är kopplade till ägandet av kommunens bolag.
 - Telgekoncernen styrs ytterst av ägaren Södertälje Kommun genom kommunfullmäktige. Kommunen äger bolaget Södertälje Kommuns Förvaltnings AB (SKF) som i sin tur äger Telge (i Södertälje) AB. Ägaren utövar ytterst sin styrning genom att besluta om bolagsordningen som bland annat talar om vad bolaget ska göra (uppdraget) och varför det ska skötas av ett kommunalt bolag (ändamålet). Där fastställs även hur styrelsen ska utses samt att externa revisorer och lekmannarevisorer ska utses.
 - Grunden för styrningen inom Telge är bolagens affärsplaner. Dessa tas fram varje år och innehåller ett långsiktigt strategiskt perspektiv på bolagens verksamhet. I fokus ligger utvecklingen de närmste tre åren framöver, men beroende på långsiktigheten i vissa av bolagens affärer kan analysen behöva vara betydligt längre (10 -50 år) för att ge en helhetsbild av verksamheten.
 - Inför varje års affärsplanearbete sätts investeringsramar. Dessa ska definieras i den kommunkoncerngemensamma investeringsprocessen. Ramarna baseras på det kassaflöde som verksamheten/bolaget själv genererar.
 - Ramarna ska i första hand täcka reinvesteringar för att säkerställa våra tillgångars värde över tid. Investeringsutrymmen ska så långt det är möjligt inte flyttas mellan verksamhet/bolag då detta riskerar att utarma en verksamhet.
 - Borgen får endast lämnas av Södertälje kommun som gör en bedömning över huruvida det är lämpligt eller inte ur ett kreditrisk perspektiv.

I samband med kommunfullmäktiges årliga budgetbeslut skall ovanstående långsiktiga inriktningar analyseras och ligga till grund för de avvägningar som görs när den ekonomiska strategin konkretiseras och formuleras för budgetperioden.

Analys av följsamheten till de långsiktiga inriktningarna för god ekonomisk hushållning och de ekonomiska strategier och mål som formuleras i kommunfullmäktiges årliga budgetbeslut sker inom ramen för den ordinarie budget- och uppföljningsprocessen.

4. Resultatutjämningsreserver

4.1 Resultatutjämningsreserv (RUR)

Enligt kommunallagen (1991:900, kap 8 3 d §) ges kommuner möjlighet att reservera överskott till en resultatutjämningsreserv. Medel från resultatutjämningsreserven får användas för att utjämna intäkter över en konjunkturcykel.

4.2 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 ska inte användas för att skjuta upp lösningen av en långsiktig obalans mellan kostnader och intäkter, utan får endast användas när skatteintäkterna viker.

Om kommunen beslutar sig för att ha en 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.

4.3 Lokalt syfte med RUR

Södertälje kommun har sedan balanskravets införande år 2000 kvittat över- och underskott mellan åren som redovisas som ackumulerat balanskravsresultat. Motivet har varit att garantera en långsiktigt jämn servicenivå till kommuninvånarna och att kunna styra verksamheten mer långsiktigt utan att behöva panikbromsa ett enskilt år. Det är påfallande likt lagstiftningens motiv för RUR, men är mer generöst och utan några specifika regler.

Syftet med att införa RUR bör vara att tydliggöra hur och när resultat får hanteras utanför balanskravets regler på återhämtning av negativa resultat inom tre år. Mer stringenta regler är till hjälp för att långsiktigt styra och stärka kommunens ekonomi. Genom att kunna utjämna större svängningar i skatteintäkterna kan fokus läggas på att tidigt åtgärda kostnadsökningar som inte står i paritet med den långsiktiga skatteutvecklingen.

Vid utformningen av kommunens riktlinjer för RUR måste kommunens ekonomiska situation vägas in. En tung skuldbörda, behov av att förstärka ekonomin och stora svängningar i resultaten är alla parametrar som har betydelse för hur RUR ska tillämpas.

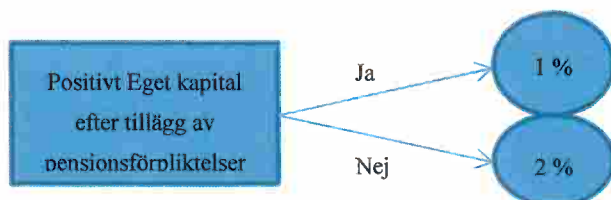
4.4 Lokala riktlinjer för reservering till RUR

4.4.1 Lagen (8 kap 3 d §, andra stycket kommunallagen)

Lagen ställer upp ett antal minimikrav för reservering.

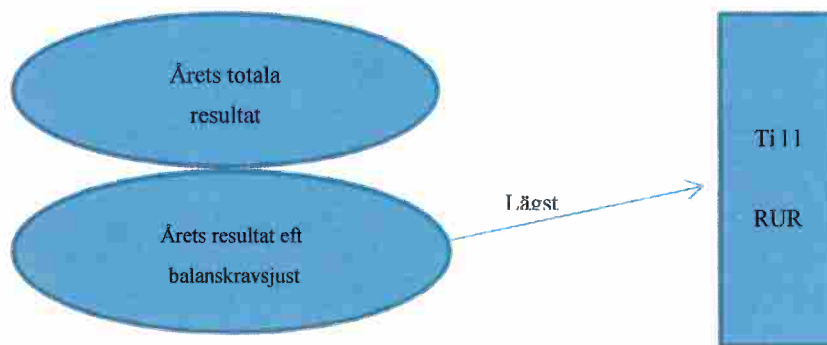
Reservering till en resultatutjämningsreserv får göras med högst ett belopp som motsvarar det lägsta av antingen den del av årets resultat eller den del av årets resultat efter balanskravsjusteringar som överstiger 1 procent av summan av skatteintäkter, generella statsbidrag och kommunalekonomisk utjämning. 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 det Egna kapitalet. Först måste man beräkna om kommunens Eget kapital är positivt eller negativt efter att ansvarsförbindelsen för pensioner räknats med.



Andelen beräknas som procent av skatteintäkter och utjämningsbidrag. Den del av resultatet som får sättas av måste överstiga 1 respektive 2 procent. Är det egna kapitalet negativt måste en större del av resultatet användas till att konsolidera ekonomin och får alltså inte användas i framtiden.

Det resultat som får användas för beräkning är det lägsta av årets resultat eller årets resultat efter balanskravsjusteringar.



Utöver lagens krav måste man lokalt göra en bedömning av vad som är ett rimligt resultatkrav för att till exempel klara framtida reinvesteringar utan att ta upp nya lån, och väga in andra viktiga faktorer vid bedömningen av resultatkravet.

4.4.2 Lokal tillämpning

Södertälje kommun har ett positivt Eget kapital även efter tillägg av ansvarsförbindelser för pensionsförpliktelser. Det Egna kapitalet 2014 uppgick då till 1 065 mkr. Vi får alltså enligt lagen sätta av resultat som överstiger 1 procent av skatter och utjämningsbidrag. Men är det lämpligt?

Med tanke på kommunens stora låneskuld och målsättning att succesivt minska nettokoncernskulden bör en större andel av positiva resultat användas till att konsolidera ekonomin. I Mål & Budget 2015-2017 anges att förbättrade resultat både i kommunen och i SKF-koncernen behövs för att klara investeringsbehovet. För kommunen har ett finansiellt mål fastställts som innebär att resultatnivån ska ligga runt 3 procent av skatter och utjämningsbidrag. Samma ambition skulle kunna gälla för reservering av medel till RUR. Utifrån ett sådant resonemang skulle en reservering till RUR:en vara möjlig först 2017 och då endast med 11 mkr.

Mkr	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Skatter o utjämningsbidrag	3 983	4 200	4 411	4 623	4 820	5 043	5 325	5 535
1 %	40	42	44	46	48	50	53	55
3 %	120	126	132	138	144	150	159	165
Totalt resultat	106	59	25	140	116	104	155	181
Resultat eft balanskravsjusteringar	99	50	7	134	107	99	150	176
Resultat efter jämförelsestörande poster	23	42	-67	36	85	49	110	136
Möjligt avsätta till RUR vid resultatkrav 1 % (lagens minimikrav)	59	8	-	88	59	49	97	121
Möjligt avsätta till RUR vid resultat exkl jämförelsestörande och lagens nivå på 1%	-	-	-	-	37	-	57	81

Ett alternativt sätt att se på reserveringen till RUR är att utgå från resultatet exkl jämförelsestörande poster. Södertälje har under många år klarat sina resultat genom jämförelsestörande intäkter, förutom reavinster även exploateringsvinster samt AFA-pengar. Detta är tillfälliga pengar som man inte kan använda till att finansiera ordinarie verksamhet med. Det är inte långsiktigt hållbart. Resultatet exkl jämförelsestörande poster är det resultatmått som används i analyser och som föreslås användas i riktlinjerna för GEH. Därför föreslås att man utgår från detta resultatmått vid reservering till RUR samt tillämpar lagens miniminivå på överstigande resultatprocent på 1 procent. Då skulle vi 2014 ha kunnat reservera 37 mkr till RUR och enligt planerna framöver 57 mkr 2016 och 81 mkr 2017.

Eventuellt andra disponeringar av resultatet genom öronmärkningar till särskilda ändamål minskar utrymmet för reserveringar till RUR.

Den föreslagna resultatnivån som måste uppnås för reservering till RUR innebär en hårdare tillämpning än vad lagen medger, men är befogad med hänsyn till kommunens ekonomiska läge. När kommunens ekonomi förbättras kan det finnas skäl att ompröva resultatnivån.

Reserven får maximalt bli 300 mkr. Reserven är tänkt att utjämna tillfälliga skatteintäktsminskningar för att mildra drastiska nedskärningar i verksamheten och behöver inte vara alltför stor.

4.4.3 Lokala riktlinjer för disponering av RUR

Lagen (8 kap 3 d §, tredje stycket kommunallagen)

”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 alltså upp till kommunen att 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 så mycket som krävs för att balanskravsresultatet ska komma upp till noll.

Lokal tillämpning

I propositionen till lagen har man använt sig av ett exempel som utgår från genomsnittliga underliggande skatteunderlaget i riket för att definiera hur en utjämning av konjunkturen kan ske. Många kommuner har använt sig av denna definition för att bestämma när dispositioner ur RUR får göras. En sådan metod tar dock inte hänsyn till lokala förutsättningar men beskriver på ett entydigt sätt konjunkturcyklar och när lågkonjunktur råder i riket. Konjunkturer och arbetstillfällen varierar dock mellan landets kommuner och det skulle därför vara mest relevant att försöka definiera det lokala konjunkturläget. Då skatter och utjämningsbidrag till största delen finansierar den kommunala verksamheten vore det även intressant att använda ett utvidgat skattebegrepp som inkluderar även utjämningsbidragen. Båda dessa alternativ har testats, men funnits inte vara användbara. Ett utvidgat skattebegrepp innefattar alltför komplexa variabler som mer tar fasta på kommunens kostnadsläge än på konjunktur. För Södertäljes del ger ett 10-årigt snitt konstiga effekter då utjämningsbidragen vuxit kraftigt i början av 10-årsperioden men därefter avstannat. Den lokala skattekraften är beräkningsmässigt svår att tillämpa. Varje ändring i skattesystemet skulle behöva justeras i det 10-åriga snittet vilket är alltför komplicerat att göra för en enskild kommun. Beräkningar av rikets genomsnittliga skatteunderlag beräknas av SKL och där görs sådana justeringar varför måttet kallas för underliggande skatteunderlag. SKL presenterar dessa siffror inklusive prognoser framåt i sina cirkulär och är därmed lätta att följa.

Förslaget är att använda sig av rikets underliggande skatteunderlag för att definiera konjunkturcyklar. Utvecklingen av det årliga underliggande skatteunderlaget för riket jämförs med den genomsnittliga utvecklingen de senaste tio åren. RUR får då användas om det årliga värdet väntas understiga det tioåriga genomsnittet. När man utgår från rikets underliggande skatteunderlagsutveckling blir utfallet följande:

Rikets underliggande*) skatteunderlagsutveckling	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Snitt 10 år	4,4	4,6	4,6	4,2	3,9	3,8	3,8	3,9	3,9	4,0	4,0
Årlig	5,4	5,3	1,6	2,8	4,4	4,0	3,6	3,6	4,5	5,2	4,3
Differens	1,1	0,7	-3,0	-1,4	0,5	0,2	-0,2	-0,3	0,6	1,2	0,3

*)Uppgifter från SKL där effekter av förändringar från diverse skatteändringar rensats bort.

Med detta kriterium skulle det ha varit tillåtet att nyttja RUR 2009-2010 (de krisår som föranledde tillkomsten av RUR) samt 2013 och 2014. Enligt de prognoser som SKL gör ser det inte ut att vara möjligt att utnyttja RUR åren framöver.

De lokala riktlinjerna kan också innehålla regler om hur mycket av reserven som får användas under ett år. Förslaget är att 50 % av reserven får användas under ett år. Det innebär att reserven kan tömmas på två år.

4.4.4 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.

4.4.5 Införande av RUR och övergångsbestämmelser

Införandet av RUR får ingen drastisk effekt på kommunens ekonomi och förutsättningarna att klara balanskravet. Med kommunens nuvarande resultatnivåer blir möjligheten att göra reserveringar till resultatutjämningsreserven begränsade. Det kommer att ta lång tid att bygga upp en reserv som på något reellt sätt skulle kunna användas för att parera vikande skatteintäkter. Trots detta föreslås att kommunen beslutar att inrätta en resultatutjämningsreserv. Reglerna för en resultatutjämningsreserv ger en stadga över tiden för hur de framtida resultaten ska hanteras, vilket underlättar den ekonomiska styrningen.

Lagen om RUR trädde i kraft från och med bokslutet för 2013. De kommuner som då införde RUR gavs möjlighet att göra reserveringar för 2010-2012 med samma regelverk. Analogt med

lagens möjlighet till retroaktiv tillämpning föreslås att Södertälje kommun gör motsvarande retroaktiva reserveringar. Det är då möjligt att reservera 37 mkr från 2014 till resultatutjämningsreserven.

Redovisningen av ackumulerat balanskravsresultat upphör genom införandet av RUR. Det kapital som där byggts upp kommer givetvis att ingå i det Egna kapitalet men fortsättningsvis endast för att konsolidera ekonomin. Det kan konstateras att Södertäljes soliditet i nuläget är allt för låg och behöver byggas upp.

Nedanstående regler föreslås gälla för resultatutjämningsreserven (RUR).

Riktlinjer för resultatutjämningsreserv i Södertälje kommun

- En resultatutjämningsreserv införs från och med 2015 med retroaktiv tillämpning från 2014 års bokslut.
- Syftet med resultatutjämningsreserven är att utjämna svängningar i skatteintäkterna för att skapa större stabilitet i verksamhetens ekonomiska förutsättningar
- Kommunfullmäktige fattar beslut om belopp för reserveringar till resultatutjämningsreserven i samband med årsredovisningen
- Reserveringar av positiva resultat får göras av resultatet exkl jämförelsestörande poster med maximalt det belopp som överstiger 1 % av summan av skatteintäkter och utjämningsbidrag under förutsättning av att övriga krav enligt kommunallagens 8 kap 3 d § är uppfyllda.
- Resultatutjämningsreservens sammanlagda belopp får högst uppgå till 300 mkr.
- Medel ur resultatutjämningsreserven 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.
- Max 50 % av reserven får användas under ett år.
- Kommunfullmäktige fattar beslut om att budgetera ett underskott som finansieras med disponering av resultatutjämningsreserven.
- Kommunstyrelsen fattar beslut under löpande år om disponering av resultatutjämningsreserven för att finansiera verksamheten när hastigt försämrade skatteintäkter befaras leda till underskott. Kriteriet för rätt att disponera medel ska dock vara uppfyllda.
- Slutlig disponering av reserven beslutas av kommunfullmäktige i samband med årsredovisningen.

Riktlinjer för god ekonomisk hushållning och tillämpning av resultatutjämningsreserv

God ekonomisk hushållning

Syfte och bakgrund

”Kommuner och landsting ska ha en god ekonomisk hushållning i sin verksamhet och i sådan verksamhet som bedrivs genom andra juridiska personer.” Så uttrycks denna grundläggande princip i 8 kap 1 § kommunallagen. I samma paragraf anges att fullmäktige ska besluta om riktlinjer för god ekonomisk hushållning.

God ekonomisk hushållning handlar om att styra ekonomin både i ett kortare och i ett längre tidsperspektiv för att säkerställa att varje generation bär sina egna kostnader. 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.

I kommunallagen anges vidare att den årliga budget som kommunfullmäktige beslutar om skall upprättas så att intäkterna överstiger kostnaderna, det s.k. ”Balanskravet”. Bli resultatet negativt ska det regleras inom tre år om inte synnerliga skäl föreligger eller resultatutjämningsreserv disponeras.

1. Finansiella inriktningar för god ekonomisk hushållning

- Södertälje skall över tid eftersträva resultatöverskott motsvarande tre procent av kommunens skatteintäkter och kommunalekonomisk utjämning.
- Södertälje kan använda sig av resultatutjämningsreserv för att utjämna förändrade omvärldsförutsättningarna på grund av framförallt konjunkturella svängningar.
- Södertälje skall över tid säkerställa att investeringsvolymerna är förenliga med kommunens långsiktiga finansieringsförmåga. Det förutsätter en hög egenfinansieringsgrad.
- Södertälje skall över tid bedriva stadsutveckling och exploatering inom ramen för god ekonomisk hushållning.
- Södertälje skall i samband med betydande beslut om att ingå långsiktiga åtaganden i alla former eller att avyttra egendom värdera de finansiella konsekvenserna för kommunens förmåga att upprätthålla god ekonomisk hushållning.
- Södertälje skall över tid värdera och säkerställa de finansiella åtaganden som är kopplade till ägandet av kommunens bolag.

I samband med kommunfullmäktiges årliga budgetbeslut skall ovanstående långsiktiga inriktningar analyseras och ligga till grund för de avvägningar som görs när den ekonomiska strategin konkretiseras och formuleras för budgetperioden.

Analys av följsamheten till de långsiktiga inriktningarna för god ekonomisk hushållning och de ekonomiska strategier och mål som formuleras i kommunfullmäktiges årliga budgetbeslut sker inom ramen för den ordinarie budget- och uppföljningsprocessen.

2. Ekonomisk planering och uppföljning

Reglering av nämnders/styrelsers ansvar vad avser planering, budget och uppföljning regleras i kommunens dokument; " Styrningen i kommunkoncernen".

3. Resultatutjämningsreserv (RUR)

- En resultatutjämningsreserv införs från och med 2015 med retroaktiv tillämpning från 2014 års bokslut.
- Syftet med resultatutjämningsreserven är att utjämna svängningar i skatteintäkterna för att skapa större stabilitet i verksamhetens ekonomiska förutsättningar
- Kommunfullmäktige fattar beslut om belopp för reserveringar till resultatutjämningsreserven i samband med årsredovisningen
- Reserveringar av positiva resultat får göras av resultatet exkl jämförelsestörande poster med maximalt det belopp som överstiger 1 % av summan av skatteintäkter och utjämningsbidrag under förutsättning av att övriga krav enligt kommunallagens 8 kap 3 d § är uppfyllda.
- Resultatutjämningsreservens sammanlagda belopp får högst uppgå till 300 mkr.
- Medel ur resultatutjämningsreserven 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.
- Max 50 % av reserven får användas under ett år.
- Kommunfullmäktige fattar beslut om att budgetera ett underskott som finansieras med disponering av resultatutjämningsreserven.
- Kommunstyrelsen fattar beslut under löpande år om disponering av resultatutjämningsreserven för att finansiera verksamheten när hastigt försämrade skatteintäkter befaras leda till underskott. Kriteriet för rätt att disponera medel ska dock vara uppfyllda.
- Slutlig disponering av reserven beslutas av kommunfullmäktige i samband med årsredovisningen.