

Katinka Wellin
Ekonomichef

Katinka.Wellin@ekero.se

Ekerö kommuns riktlinjer för god ekonomisk hushållning inklusive hantering av resultatutjämningsreserv

KS13/120-003

Sammanfattning

Sedan den 1 januari 2013 finns det i kommunallagen en möjlighet att, förutsatt att vissa krav är uppfyllda, reservera delar av ett för året positivt ekonomiskt resultat i en resultatutjämningsreserv (RUR). Reserven kan användas för att utjämna intäkter över en konjunkturcykel och redovisas i balanskravsutredning.

Kommunallagen uttrycker nu att fullmäktige ska fatta beslut om riktlinjer för god ekonomisk hushållning (GEH). Om en kommun vill använda sig av RUR ska tillämpningen framgå i riktlinjerna.

Nivån för belopp som kan reserveras är reglerad i kommunallagen. För Ekerö kommuns vidkommande måste årets resultat och årets resultat efter balanskravsutredningen minst uppnå 2 procent av summan av skatteintäkter samt generella statsbidrag och kommunalekonomisk utjämning. Det är en följd av att Ekerö kommun har negativ soliditet när ansvarsförbindelsen för pensionsförpliktelser inräknas.

Förslag till riktlinjer i Ekerö kommun för god ekonomisk hushållning och tillämpningen av resultatutjämningsreserv har sin utgångspunkt i:

- Lagens lydelsen avseende att fullmäktige nu ska fastställa riktlinjer för GEH och de resultatmål som måste uppnås för att kunna använda de möjligheter RUR medger.
- Ekerö Kommunfullmäktiges beslut om verksamhetsmål för mandatperioden. Här uttrycks önskad förflyttning avseende verksamheten och finansiella mål för resultat att uppnå, önskvärd finansiering av investeringar och målsättning om reducerad låneskuld. I samband med fullmäktiges beslut om budget specificeras årets mål för driftresultat och investeringarnas finansiering.
- Eget kapital har redan ”öronmärkts” för särskilda ändamål i tidigare beslut i Kommunfullmäktige i samband med behandlingen av årsredovisning. Den redan

gjorda "reserveringen" ska kvarstå som utarbetade nivåer även i de balanskravsutredningar som görs i fortsättningen.

- Ekerö Kommunfullmäktiges beslut om KFS 01:3 "Bestämmelser för budget och budgetuppföljning" som inbegriper regler för resultatöverföring vid årsskifte i den kommunala produktionen, ska beaktas.
- Ekerö kommun är en växande kommun i en attraktiv region. Ekerö har dolda tillgångar i balansräkningen, bland annat mark. Riktlinjerna ska beakta att den politiska plattformen uttrycker att Ekerö ska växa med försiktighet och omtanke och att översiktsplanen ligger till grund för kommunens fortsatta utveckling med särskilt fokus på vissa geografiska områden. Tolkningen är att det ska råda en aktiv markpolitik i Ekerö kommun.
- Ekerö kommun har de senaste två åren reducerat sin låneskuld men den är fortsatt hög och når inte uppställt finansiellt mål för maximal nivå för låneskuld till kreditinstitut. Låneskulden resulterar i att driftresultatet belastas med höga räntekostnader. Ekerö står också inför en hel del större investeringar i kärnverksamheten kommande år. Även om målsättningen är att dessa i huvudsak ska finansieras med egna medel finns det risk för en likviditetsbelastning som kan stressa lånenivån. Medfinansiering av statlig infrastruktur - väg 261 – kommer att påverka likviditeten. Låneskuld och räntekostnader är en omständighet som ska beaktas i riktlinjerna.

Föreliggande underlag återger förändringarna i lagstiftning och resonemang och förslag till hantering av det utrymme som finns för lokalt beslutade riktlinjer. En källa till resonemangen är vad som uttrycks i skriften "RUR i praktiken" från Sveriges Kommuner och Landsting.

Förslaget är att Kommunfullmäktige ska anta riktlinjer för Ekerö kommun för god ekonomisk hushållning med ett regelverk för avsättning och disponering av resultatutjämningsreserv i enlighet med föreslagen lydelse baserad på redovisade utgångspunkter ovan. Lydelsen införs i Kommunal Författningssamling (KFS) vilket är också förslås vara Kommunfullmäktiges beslut.

Innehållsförteckning

Bakgrund och syfte med ärendet.....	4
-------------------------------------	---

A. Vad menas med god ekonomisk hushållning och resultatutjämningsreserv?..... 5

1. Nyheter i lagstiftningen i korthet.....	5
2. God ekonomisk hushållning.....	5
2.1 Principer.....	5
2.2 Lagen och hanteringen i Ekerö kommun.....	7
2.3 Balanskrav.....	7
3. Utgångspunkt för lokala riktlinjer för god ekonomisk hushållning.....	8
4. Resultatutjämningsreserv – RUR.....	9
5. Utgångspunkt för lokala riktlinjer för reservering i och disponering av RUR.....	9
6. Budget och tillämpning av RUR under löpande år.....	12
7. Årsredovisning och förvaltningsberättelse med balanskravsutredning.....	12
8. Ikraftträdande och tillämpning under 2013.....	14
9. Laglighetsprövning.....	14

B. Överväganden och förslag till lokala riktlinjer för god ekonomisk hushållning i Ekerö kommun..... 15

10. Riktlinjer för GEH ska vara långsiktiga.....	15
11. Befintliga beslut i Ekerö att överväga som ingående delar i riktlinjerna.....	15
11.1 Långsiktigt hållbar ekonomi.....	15
11.2 Övergripande verksamhetsmål och budgetbeslut.....	16
11.3 Regelverk för resultatöverföring i den kommunala produktionen.....	17
11.4 Beslut i samband med behandlingen av årsredovisning.....	18
12. Ekerö är en växande kommun med dolda tillgångar och hög låneskuld.....	19
13. Förutsättningar och överväganden för hantering av resultatutjämningsreserv.....	21
14. Fastställande av ingående balans i resultatutjämningsreserv.....	24
Bilaga 1: Ändringar i kommunallagen.....	26
Bilaga 2 Ändringar i lagen om kommunal redovisning.....	29

Bakgrund och syfte med ärendet

Den 1 januari 2013 gjordes vissa förändringar i kommunallagen och i Lagen om kommunal redovisning. Bland annat skapades en möjlighet för kommuner och landsting under vissa betingelser reservera delar av ett positivt resultat i en resultatutjämningsreserv (RUR). Reserven kan användas för att utjämna intäkter över en konjunkturcykel under vissa förutsättningar. RUR är frivilligt att tillämpa. Om en kommun vill tillämpa möjligheten måste kommunen besluta om hur reserven ska hanteras. Det ska framgå av de riktlinjer för god ekonomisk hushållning (GEH) som Kommunfullmäktige ska besluta om. Det finns därmed ett lokalt tolkningsutrymme för hur hanteringen ska utformas.

Som underlag till vad som återges i detta PM om förutsättningar och föreslagna riktlinjer och tillämpning, har undertecknad tagit del av den nya skrivningen i lagtexten och innehållet i skriften "RUR i praktiken" från Sveriges Kommuner och Landsting. Därutöver har beaktats innehåll i befintliga beslut med bäring på frågan som redan finns lokalt i Ekerö.

Kommunallagen definierar tydligt att det är fullmäktige som ska besluta om riktlinjer för god ekonomisk hushållning. Begreppet riktlinjer har i Ekerö kommun definierats vara ett beslut på nämnds- och Kommunstyrelsenivå. På fullmäktiges nivå återfinns i Ekerös styrmodell beslut om policy, strategi och liknande styrdokument. Ekerö kommuns styrmodell med definierade begrepp anger att riktlinjer fattas på nämnds- och kommunstyrelsenivå. Då Kommunallagen tydligt definierar att det är fullmäktige som antar riktlinjer så används det begreppet även i Ekerö – Riktlinjer för god ekonomisk hushållning.

Förslaget är att Kommunfullmäktige ska anta riktlinjer för Ekerö kommun för god ekonomisk hushållning med ett regelverk för avsättning och disponering av resultatutjämningsreserv. Beslutade riktlinjer införs i Kommunal Författningssamling (KFS) 01:1.

Riktlinjer för god ekonomisk hushållning bör vara långsiktigt hållbara. Det betyder inte att antagna riktlinjer inte kan omprövas så länge inte avgörande avsteg görs från intentionerna i lagen. Det är sannolikt att föreslagna riktlinjer kan behöva revideras i sin utformning inom ganska kort tid då nuvarande lydelse uttrycks på detta sätt i en KFS för första gången i Ekerö kommun.

A. Vad menas med god ekonomisk hushållning och resultatutjämningsreserv?

1. Nyheter i lagstiftningen i korthet

Vid årsskiftet gjordes vissa förändringar i Kommunallagen (1991:900, kap 8) och i Lagen om kommunal redovisning (1997:614, kap 4 och 5). De nya reglerna i kommunallagen är ett komplement till tidigare regler om god ekonomisk hushållning.

Det främsta syftet med lagändringarna är att kommuner och landsting i balanskravsutredningen ska få möjligheter att utjämna intäkter över tid och därigenom få bättre förutsättningar att möta effekterna av konjunkturvariationer.

De viktigaste nyheterna sammanfattas i 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.
- Ökad tydlighet i att balanskravet avser ett specificerat balanskravsresultat.

Lagen om kommunal redovisning

- Obligatoriskt att i förvaltningsberättelsen upprätta en balanskravsutredning.
- Redan sen tidigare finns krav på att förvaltningsberättelsen ska innehålla en utvärdering av målen för god ekonomisk hushållning har nåtts. Nytt är att det preciseras och att även den ekonomiska ställningen ska utvärderas i förvaltningsberättelsen.
- RUR synliggörs inte i resultaträkningen. Det sker i en till bokföringen sidoordnad balanskravsutredning. I balansräkningen specificeras RUR som en delpost till det egna kapitalet.

2. God ekonomisk hushållning

2.1 Principer

Under lång tid har det funnit regler för kommuner och landsting med innebörden att hushålla med resurser – att få ut som mycket som möjligt av varje satsad krona. Budskapet förstärktes när Lagen om kommunal redovisning infördes 1998, när balanskravet började gälla från 2000 och med 2005 års förtydligande i kommunallagen om god ekonomisk hushållning. Nu förstärks lagstiftningen

ytterligare i och med införandet i lagtexten av att fullmäktige ska besluta om riktlinjer för god ekonomisk hushållning.

Ekonomisk hushållning handlar om att styra ekonomin både i ett kortare och i ett längre perspektiv. Om kostnaderna i ett längre perspektiv överstiger intäkterna övervältras dagens kostnadsansvar på kommande generationer.

God ekonomisk hushållning ska ses ur både verksamhetsperspektivet och ur det finansiella perspektivet.

- Verksamhetsperspektivet tar sikte på kommunens förmåga att bedriva sin verksamhet på ett kostnadseffektivt och ändamålsenligt sätt. Bra förutsättningar skapas när det råder ett klart samband mellan resursåtgång, prestationer, resultat och effekter.
- Det finansiella perspektivet tar sikte på kommunens finansiella ställning och dess utveckling och anger därmed de finansiella förutsättningarna och ramarna.

Innehållet i begreppet god ekonomisk hushållning går inte att beskriva i detalj men tar sin avstamp i:

- Det är över tiden balans mellan inkomster och utgifter.
- Den kommunala verksamheten ska utföras på ett kostnadseffektivt och ändamålsenligt sätt.
- Den ekonomiska utvecklingen ska analyseras kontinuerligt samt att åtgärder vidtas som krävs för att åstadkomma en god ekonomi.

Av det följer också att:

- Förmögenheten ska inte förbrukas för att täcka löpande behov och att löpande driftkostnader inte ska finansieras med lån.
- Medel från försäljning av tillgångar (till exempel mark och fastigheter) ska inte användas till löpande drift utan till nyinvesteringar eller till amortering av skulder.
- Vårda och underhålla sina tillgångar väl, ha god framförhållning i den fysiska planeringen samt bedriva verksamheten på ett effektivt sätt.
- Varje generation ska bära kostnaden för den service den själv beslutar om och konsumerar.

Innebörden av god ekonomisk hushållning är att inte bara den löpande driftverksamheten utan att investeringarna ska finansieras med egna medel. Det vill säga med årets skatteintäkter och andra intäkter. För att inte ”urholka” kommunens förmögenhet (eget kapital) så ska den årligen öka i värde i samma takt som inflationen. Utvecklingen av kommunen och de kommunala verksamheterna ska ske på ett planerat sätt och med ett långsiktigt perspektiv. Verksamhetens innehåll och de ekonomiska förutsättningarna och utvecklingen ska ständigt följas och analyseras.

En ”tumregel” är att ekonomin ska visa på ett positivt resultat på en nivå som gör att förmögenheten inte urholkas av inflation eller av för låg självfinansieringsgrad av

investeringar. Målsättningen för nivåerna på exempelvis ekonomiskt resultat, skuldsättning och förmögenhet ska beslutas lokalt av varje kommun och landsting.

I allmänhet talas det om att resultatet ska uppnå 2 procent av summa skatteintäkter, generella bidrag och utjämning. Det är för att inte urholka förmögenheten – eget kapital – och kopplat till riksbankens inflationsmål om 2 procent i en balanserad ekonomi.

2.2 Lagen och hanteringen i Ekerö kommun

Enligt kommunallagen ska i budgeten anges finansiella mål för ekonomin som är av betydelse för god ekonomisk hushållning. Målen följs upp i delårsrapport och årsredovisning.

Lagen innefattar även krav på att resurserna i verksamheten används till rätt saker och att resurserna nyttjas effektivt. Därför ska även för verksamheten anges mål och riktlinjer som är av betydelse för god ekonomisk hushållning.

Ekerö har i sitt verksamhetsmål för ekonomin och i samband med budgetbeslut satt finansiella mål för årets resultat, låneskuld och inriktning för finansiering av investeringar. Kommunfullmäktige har 2010 beslutat att anta allianspartierna i Ekerös politiska plattform som inriktning för de kommunala verksamheterna under mandatperioden 2011-2014. I Ekerös övergripande verksamhetsmål för mandatperioden tydliggörs mål för verksamheten att uppnå. I enlighet med Ekerös styrmodell fastställs även verksamhetsmål i nämnder och i den kommunala produktionen.

2.3 Balanskrav

Balanskravet innebär att intäkterna varje år måste balansera kostnaderna. Vid negativt resultat ska det återställas inom tre år. Fullmäktige ska anta en åtgärdsplan för hur regleringen ska ske

Nytt i lagstiftningen är att i årsredovisningens förvaltningsberättelse ska en balanskravsutredning upprättas. Där ska framgå vilka justeringar av årets resultat som görs för att räkna fram dels "Årets resultat efter balanskravsjusteringar", dels "Årets balanskravsresultat" samt att en analys ska göras av dem. Kommunen har egen rådighet att själva avgöra hur denna analys slutligen ska utformas. Även i budgeten bör en balanskravsutredning göras.

Balanskravsresultatet räknas fram i en till resultaträkningen sidoordnad balanskravsutredning. Justeringar görs för ett antal angivna kostnader och intäkter (vissa realisationsvinster, -förluster och orealiserade och återföring av orealiserade förluster i värdepapper). Resultatutjämningsreserven ska också hanteras i utredningen. Det kan förekomma andra poster i utredningen som kommunen valt.

Det kan förekomma synnerliga skäl att inte återhämta underskott och de blir då också aktuella att lägga in i balanskravsutredning. Är företeelsen mer av bedömningskaraktär passar det bättre att skriva om den i den verbala analysen i anslutning till balanskravsutredningen. I SKL:s skrift återges att i förarbetena finns exempel på företeelser som kan vara av karaktären synnerliga skäl.

- Den finansiella ställningen är så stark att det är försvarbart att under en tid gå med planerat underskott.
- Omstruktureringskostnader av engångskaraktär där förändringen på sikt leder till ett effektivare resursutnyttjande.
- Man har öronmärkt tidigare överskott för att användas till avgränsade och tillfälliga kostnadsökningar eller intäktsminskningar.
- Andra skäl som kan försvaras med ett mycket väl motiverat resonemang om god ekonomisk hushållning.
- Det är tillåtet att budgetera med ett underskott för årets resultat i resultaträkningen om man kan hänvisa till synnerliga skäl.

3. Utgångspunkt för lokala riktlinjer för god ekonomisk hushållning

I SKL:s skrift återges att enligt förarbetena är det angeläget att de nya riktlinjerna i 8 kap 1 § slår fast principer och avser det strategiska, mer långsiktiga perspektivet. Det vill säga längre än budgetperspektivet 1 år eller planperiodens 3 år.

Riktlinjerna bör även innehålla en uttolkning av vad god ekonomisk hushållning betyder för kommunen och hur de mer konkret kan uppnås. Vidare kan de långsiktiga målen för god ekonomisk hushållning beskrivas. Dessa kan sedan vara utgångspunkten för de mål och riktlinjer för verksamheten som avses i 8 kap 5 §.

Sedan tidigare finns mål och riktlinjer för verksamhet och finansiella mål för sin ekonomi i enlighet med 5 §. De nya reglerna om riktlinjer ger kommunerna anledning att anlägga ett mer långsiktigt perspektiv på sin ekonomiska styrning. Befintliga mål kan ses som en utgångspunkt vid formulering av riktlinjerna i enlighet med 1 §.

SKL beskriver några frågeställningar som är lämpliga att ställa sig inför formuleringen av lokala riktlinjer för god ekonomisk hushållning:

1. Hur ser de demografiska förutsättningarna och andra omvärldsfaktorer ut framöver?
2. Hur påverkar det kostnader och intäkter?
3. Hur ser den finansiella ställningen ut? Ska den förbättras eller kan den ligga på nuvarande nivå?
4. Vilka resultatnivåer behövs för att nå den önskade finansiella ställningen?
5. Vad får ovan angivna nivåer för konsekvenser för omfattning och finansiering av investeringar?
6. Hur kan RUR användas i den långsiktiga planeringen?

SKL menar att i praxis ser dessa beskrivningar ut på många olika sätt. Men de finansiella målen innehåller ofta ambitionsnivåer för några av följande storheter. En nyhet är att dessa beskrivningar också bör ha ett långsiktigt perspektiv. Om en kommun väljer att använda sig av RUR ska riktlinjerna för god ekonomisk hushållning även innehålla hanteringen av den.

- Årets resultat
- Nivå för eget kapital eller soliditet
- Självfinansieringsnivå för nya investeringar
- Nivå för skattesats
- Krav på förvaltningar och företag
- Hantering av RUR

Därtill kommer frågeställningen kring mål och riktlinjer för verksamheten som är av betydelse för god ekonomisk hushållning.

4. Resultatutjämningsreserv – RUR

Att tillämpa RUR är frivilligt. RUR är avsedd för att utjämna normala svängningar i skatteunderlaget över konjunkturcykel för att skapa större stabilitet för verksamheterna.

Med RUR kan en kommun vid tillfälliga intäktsdämpningar undvika kortsiktiga neddragningar av verksamhet som eventuellt senare måste byggas upp. Avsikten är inte att skjuta upp långsiktigt nödvändiga beslut om verksamhet eller ekonomi. Det vill säga att en disponering ur RUR får inte hämma åtgärder som är viktiga att genomföra för att effektivisera verksamheten. RUR får inte heller användas för att göra kortsiktiga förändringar av skattesatsen.

För att kunna använda RUR måste fullmäktige i riktlinjerna för god ekonomisk hushållning ange hur reserven ska hanteras. Förutom de minimiregler som ska vara uppfyllda för att göra en reservering ges inte någon närmare precisering i lagen. Enligt författningskommentarerna bör riktlinjerna om reservering kopplas till resultatmål och ekonomisk ställning.

5. Utgångspunkt för lokala riktlinjer för reservering i och disponering av RUR

I enlighet med kommunallagen 8 kap 3d §, andra stycket ställs minimikrav på resultatnivån för att få reservera till RUR.

Reservering får göras med det 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 ansvarsförbindelsen för pensionsförpliktelsen ska gränsen för när avsättning får ske istället uppgå till 2 procent.

Exempel Ekerö – förutsättningar för RUR:

Årsredovisning 2012	
Eget kapital	337,3 mkr
Pensionsförpliktelse äldre än 1998	468,4 mkr
Eget kapital inkl pens.förpliktelse	-131,2 mkr

Ekerö har negativt eget kapital med hänsyn tagen till ansvarsförbindelse för pensionsförpliktelsen. Årets resultat och årets resultat efter balanskravsjusteringar måste uppnå lägst 2 procent av summan skatteintäkter, generella bidrag och kommunalekonomisk utjämning för att kunna reservera överskjutande positiva resultat i RUR.

Matematiskt exempel – reservering till RUR:

Både årets resultat och resultat efter balanskravsjustering är positivt och överstiger minimikravet 2 procent. Det är möjligt att reservera till RUR. Utrymmet är i förhållande till det överskjutandet beloppet över 2 procent och i exemplet i förhållande till årets resultat. Årets resultat har lägre resultatnivå än resultat efter balanskravsjustering och är mot den nivå som möjligt utrymme för reservering avläses. Om årets resultat i exemplet hade understigit 2 procent är inte reservering möjlig även om resultat efter balanskravsjustering är över 2 procent.

	Årets resultat	Balanserat resultat
Antagande utfall		
Skatteintäkter, gen bidrag mm	1 231,6	1 231,6
Resultat	27,7	33,8
	2,3%	2,7%
Lägsta resultatnivå:	24,6	24,6
Möjligt utrymme att disponera till	3,1	-

Förarbetena anger att man därutöver lokalt även bör göra en bedömning över vad som är ett rimligt resultatkrav lokalt. Man kan exempelvis utifrån sina finansiella mål sätta högre gränsvärden. SKL tar upp som exempel att en investeringstung kommun, som redan i utgångsläget har en hög skuldnivå, i sina riktlinjer kan behöva välja högre procentsatser än lagkravets minimikrav. Detta för att i första hand långsiktigt konsolidera ekonomin och först därefter reservera medel till RUR.

Enligt lagens lydelse får medel från RUR användas för att utjämna intäkter över en konjunkturcykel. I förarbetena anges att närmare kriterier för disponering av RUR bör beslutas på lokal nivå.

Den striktare definitionen av vad en konjunkturcykel är, är att gå på utvecklingen av det underliggande skatteunderlaget för riket där jämförelsen görs med den genomsnittliga utvecklingen de senaste tio åren. SKL har i år tillhandahållit sådan information till kommunerna. Det blir ett riktvärde för när uttag får göras ur RUR. Om utfall/prognos understiger genomsnittet får reserven användas för att täcka upp till nivån för en normal skatteunderlagsutveckling.

Nedanstående tabell är från SKL och visar vilka år som RUR skulle kunna tas i anspråk, det vill säga när differensen är negativ – prognosen understiger det tioåriga genomsnittet.

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

Åren 2007-2011 från SKLs skrift "RUR i praktiken". Åren 2012-2016 fr SKL:s cirkulär 13:17 prognos 2013-04-24

Alternativet att fastställa ett slags "lokal konjunkturcykel". Men att med säkerhet kunna definiera hur omfattande den är, när den börjar och slutar och slå fast hur en utjämning av konjunkturen skulle se ut, bedömer undertecknad inte som möjligt. Det skapar även otydlighet och gagnar inte förståelsen av systemet. Informella dialoger med några kollegor i länet bekräftar slutsatsen. Sådant ansats får istället avvakta framtida praxisutveckling.

Enligt propositionen bör en disponering budgeteras om prognosen under budgetarbetet understiger det tioåriga genomsnittet (och man har för avsikt att disponera RUR). För att kunna disponera RUR i budgetarbetet måste det finnas reserverade medel som täcker negativa resultat.

I budgeten, såväl som i årsredovisningen, ska med andra ord två kriterier vara uppfyllda:

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

Det är därför lämpligt enligt SKL att spara en del av reserven till kommande år då man aldrig vet hur lång en lågkonjunktur är. Det medför att man mellan åren kan arbeta med olika kombinationer av åtgärder i verksamheten och disponering av RUR.

SKL rekommenderar några frågeställningar som kan ställas inför formuleringen av riktlinjerna för hanteringen av RUR:

1. Ser vi några fördelar med att använda RUR i vår ekonomistyrning?

2. Har vi anledning att sätta upp högre krav än de angivna miniminivåerna för när reservering till RUR ska tillåtas?
3. I vilka situationer får disponering från RUR göras?
4. I vilka situationer får disponering från RUR inte göras?

Enligt propositionen bör riktlinjerna också ange hur stor reserven högst får vara. Ett tak kan formuleras som andel av skatteintäkter och generella bidrag.

Enligt förarbetena bör beslut om kommande års reservering fattas i samband med budgetbeslutet. I samband med årsredovisningen fastställs den verkliga reserveringen.

6. Budget och tillämpning av RUR under löpande år

Enligt författningskommentarerna bör besluten om att reservera till respektive använda medel från RUR i första hand fattas i samband med beslut om budget. De formella kraven i budget är inte specificerade på samma detaljeringsnivå som för en årsredovisning. Det är rimligt att även i budgeten presentera en balanskravsutredning med justeringsposter som utifrån budgetförutsättningarna är aktuella.

I samband med behandling av delårsbokslut och bokslutsprognoser kan man behöva ompröva beslut om reservering respektive disponering. Det är under förutsättning att skatteunderlagsprognos och prognosticerat resultat tillåter det. Om man väljer att använda sig av RUR löpande under året eller om beslut tas endast i samband med årsbudget och årsredovisning beror enligt SKL på hur man i övrigt arbetar med sin interna ekonomistyrning.

Undertecknads bedömning är att inledningsvis bör hantering av RUR ske mer restriktivt under året i avvaktan på att praxis byggs upp. Därför förordas i första hand en hantering i årsredovisning och eventuellt i budget – allt under förutsättning av att det finns en uppbyggnad av RUR.

7. Årsredovisning och förvaltningsberättelse med balanskravsutredning

Nytt är att det blir obligatoriskt att sammanställa en balanskravsutredning. I Ekerö kommun finns redan en sådan i årsredovisning. Uppställningen kommer givetvis att ses över och anpassas till formella krav och Ekerös riktlinjer för god ekonomisk hushållning.

Exempel på uppställning i en balanskravsutredning

<i>Exempel på en balanskravsutredning</i>	
Årets resultat	+ 100
samtliga realisationsvinster	-10
vissa realisationsvinster enl. undantagsmöjlighet	+ 4
vissa realisationsförluster enl. undantagsmöjlighet	+ 3
orealiserade förluster i värdepapper	+ 1
återföring av orealiserade förluster i värdepapper	0
Årets resultat efter balanskravsjusteringar	+ 98
medel till resultatutjämningsreserv	-28
medel från resultatutjämningsreserv	0
medel till pensionsreserv	-5
synnerliga skäl (t ex ändrad RIPS-ränta)	+ 5
Årets balanskravsresultat	+ 70
Balanskravsunderskott från tidigare år	-50
Summa	+ 20
Balanskravsresultat att reglera	0

Grundutförandet för balanskravsutredningen är posterna (förutsatt att de är aktuella) fram till "Årets resultat efter balanskravsjusteringar" samt raderna medel till respektive från resultatutjämningsreserv, om sådan tillämpas i kommunen.

Enligt SKL framgår att, hur en balanskravsutredning ställs upp och analyseras och hur analysen av mål och riktlinjer utformas, måste anpassas efter de lokala förutsättningarna. I praktiken kommer det att uppstå en mängd olika företeelser beroende på hur utfallet blir, men också beroende på hur den lokala ekonomistyrningen är utformad. SKL lyfter fram några intressanta vanliga företeelser som inte behandlade i lag eller i förarbeten.

1. Kommuner har under tidigare år i sina balanskravsutredningar gjort öronmärkningar av överskott till särskilt avgränsade ändamål, till exempel till en så kallad pensionsreserv. SKL gör tolkningen att om man vill fortsätta med en sådan öronmärkning, eller disponera medel från en sådan öronmärkning är det lämpligt att placera en sådan post mellan "Årets resultat efter balanskravsjusteringar och "Årets balanskravsresultat".
2. Det finns vissa möjligheter att hänvisa till så kallade synnerliga skäl för att inte reglera balanskravsunderskott. Exempelvis sänktes 2011 den så kallade Rips-räntan i pensionsskuldsberäkningen och en relativt stor engångskostnad uppkom i resultaträkningen. Den allmänna uppfattningen var att denna post var ett synnerligt skäl som kunde avräknas i en balanskravsutredning. SKL:s lutar åt att en sådan post läggs in på samma nivå som i punkten ovan, mellan "Årets resultat efter balanskravsjusteringar och "Årets balanskravsresultat".

I enlighet med förändringen i Lagen om kommunal redovisning ska RUR i den externa redovisningen redovisas som en delpost under det egna kapitalet i balansräkningen. Eftersom reserven är en delpost ska inte förändringen av reserven redovisas över resultaträkningen.

Uppställningen av "Eget kapital" i balansräkningen ska från och med år 2013 ha följande utseende:

- A. Eget kapital
- I. Årets resultat
- II. Resultatutjämningsreserv
- III. Övrigt eget kapital

8. Ikraftträdande och tillämpning under 2013

Under 2013 finns det möjlighet att reservera överskott upparbetade från och med räkenskapsår 2010. (*Övergångsbestämmelse; De nya bestämmelserna i 8 kap 3d § tillämpas från och med räkenskapsår 2010, om fullmäktige under räkenskapsåret 2013 beslutar att till en resultatutjämningsreserv göra en reservering för tidigare räkenskapsår.*)

Om en kommun vill reservera medel upparbetade 2010-2012 ska en ingående balans beräknas och beslutas av fullmäktige under räkenskapsår 2013. Därefter är det inte möjligt att retroaktivt reservera medel. Vid beräkningen av reserveringen för 2010-2012 är det samma regelverk som gäller som för 2013 och framåt. Det innebär att varje år ska betraktas var för sig.

Det är möjligt att använda reserverade medel från åren 2010-2012 redan under 2013. Det förutsätter dock att man fattat beslut om att tillämpa RUR, att det finns en ingående reserv år 2013 och att regelverket i övrigt är uppfyllt.

9. Laglighetsprövning

Enligt SKL kan beslut om god ekonomisk hushållning i princip inte prövas av domstol. En laglighetsprövning kan endast ske om det organ som har fattat beslutet har överskridit sina befogenheter eller om beslutet strider mot lag eller annan författning. Domstol kan också pröva om beslutet tillkommit i laga ordning

B. Överväganden och förslag till lokala riktlinjer för god ekonomisk hushållning i Ekerö kommun

10. Riktlinjer för GEH ska vara långsiktiga

SKL uttrycker i sin skrift att riktlinjerna bör behandlas som ett separat beslutsärende. Enligt vad som där uttrycks kan de också samordnas med budgetbeslutet men då bör riktlinjerna framgå tydligt och på särskilt sätt.

Riktlinjer för GEH bör vara långsiktigt hållbara. Därför föreslås att beslut tas om dem i ett separat ärende och att de i Ekerö kommun införs i KFS. Förslaget omfattar även en rekommendation om att i Ekerö ska även den nya möjligheten som lagen medger med resultatutjämningsreserv tillämpas och att hanteringen av densamma införlivas i riktlinjerna. Riktlinjerna är en inriktning för den ekonomiska styrningen på kort och på lång sikt. De blir därför vägledande för beslut om budget och andra ärenden av ekonomisk betydelse.

Undertecknad vill understryka att det just är vägledande som riktlinjerna bör vara. Förändringar i omvärlden, konjunktursvängningar eller andra omständigheter skulle kunna innebära att det är nödvändigt med kortsiktigt avsteg från de långsiktiga riktlinjerna. Bedömningen är att sådana avväganden måste vara acceptabla förutsatt att planeringen tar sikte på ett återställande av riktningen.

11. Befintliga beslut i Ekerö att överväga som ingående delar i riktlinjerna

Även om det inte finns specifikt uttryckt i enskilt dokument finns sedan tidigare i Ekerö kommun ställningstaganden i andra beslut till synen på god ekonomisk hushållning. Kommunallagen har tidigare inte pekat ut att några sådana separata beslut ska fattas i fullmäktige. Vid informella kontakter med några kollegor runt om i länet så är det flera som gjort på samma sätt som i Ekerö med övergripande finansiella mål och med beslut om resultatnivåer och liknande i samband med beslut om budget och årsredovisning. Samt att det inom ramen för den lokala styrmodellen med målstyrning finns uttryckt en vägledning för verksamhetens utveckling och effektivitet i verksamhet.

Undertecknad finner det naturligt att tidigare lokala beslut och praxistillämpningar – förutsatt att de inte uppenbart strider mot lagens lydelse och dess innebörd – beaktas vid utformningen av Ekerö kommuns riktlinjer för GEH inklusive att det där ska framgå Ekerös hantering av RUR.

11.1 Långsiktigt hållbar ekonomi

I enlighet med rekommendationerna för riktlinjerna ska de ha ett längre perspektiv än bara kommande år och treårsplan. De bör också finnas en tolkning över vad GEH betyder lokalt och hur hushållning mer konkret kan uppnås.

Förslagsvis kan grunden för det långsiktiga perspektivet på GEH och tolkningen av innebörden för Ekerö vila på:

- Ekerö kommuns översiktsplan som pekar ut en samhällsutveckling där utbyggnaden ska ske med försiktighet och omtanke.
- För de kommande 10 åren finns befolkningsprognos som grundar sig på översiktsplanen och kommunens mark- och bostadsanvändningsplan.
- I allianspartierna i Ekerös politiska plattform för innevarande mandatperiod – som är antagen i kommunfullmäktige som inriktning för all verksamhet – återfinns att:
 - Den ekonomiska politiken syftar till att ansvarsfullt förvalta Ekeröbornas gemensamma resurser och ge långsiktig tillväxt. Endast en stark ekonomi i Ekerö kan skapa handlingsutrymme för kommunen att satsa på angelägna områden.
 - Ekonomisk disciplin gäller kommunens samtliga verksamheter och verksamhetscheferna har ett tydligt ansvar för budgeten. Goda insatser härvidlag ska belönas och ansvar ska på motsvarande sätt kunna utkrävas.
 - Vår gemensamma uppfattning är att ekonomiska skulder inte får vältras över på kommande generationer. Ekerö kommuns ekonomi skall därför vara i balans. Vid sidan av balanskravet ska kommunen eftersträva ett positivt resultat för att garantera god service och en stark ekonomi, även i tider av lågkonjunktur.

Förslag riktlinjer GEH

Ekerö ska vara en kommun med en långsiktig hållbar ekonomi. Ansvar tas för den för framtida välfärden genom att balansera kostnader för dagens verksamheter med behov av investeringar idag och för framtiden.

Alla verksamheter som finansieras av Ekerö kommun ska vara av god kvalitet och kostnadseffektiv. Det ställer krav på styrning och uppföljning av sambanden mellan resurser, prestationer, resultat och effektivitet i verksamheterna. Det ställer också krav på ständig prioritering, effektivisering och förnyelse av verksamhet.

11.2 Övergripande verksamhetsmål och budgetbeslut

Ekerö Kommunfullmäktige har för mandatperioden beslutat om sju övergripande verksamhetsmål. Dessa är en del av Ekerö kommuns styrmodell. Målen för verksamheten omfattar dels direkta mål för verksamheten – grundskola, äldre i kommunen, service och bemötande, valfrihet, hållbar utveckling, samhällsutveckling – och dels ekonomi.

I ekonomimålet uttrycks det finansiella målsättningen i tre delar:

- Årets resultat ska vara positivt, nivån fastställs i samband med beslut om budget. Utgångspunkten är att årets resultat ska vara minst 1 procent och sträva mot 2 procent.
- Investeringsbudgeten ska årligen anpassas till utrymmet för egenfinansiering.
- Låneskulden till kreditinstitut per invånare ska minska och högst uppgå till genomsnittet av länets kommuner 2009.

Ekerö Kommunfullmäktige har i samband med beslut om budget för kommande år och inriktning antagit årliga finansiella mål att uppnå. Det handlar om mål för driftresultat och hur investeringar ska finansieras. Det föreslås fortsätta ske även framöver.

I oktober 2012 beslutade Kommunfullmäktige Dnr 12/85-010 att kommunens årliga investeringsvolym begränsas till en nivå som gör att de i huvudsak kan finansieras med egna medel och utan upptagande av nya lån. Beslutet var en följd av i juni samma år fattat beslut om att avbryta ärendet om försäljningen av kommunens aktier i det kommunala bostadsbolaget och vad som framkom i den ekonomiska konsekvensutredning som hade beställts. Beslutet var vägledande för beredningen av budget 2013 med inriktning kommande två år.

Förslag riktlinjer GEH

I Ekerö ska de årliga resultaten vara positiva, investeringarna ska i huvudsak finansieras med egna medel och låneskulden till kreditinstitut ska hållas på en balanserad nivå.

Årets resultat ska vara positivt, nivån fastställs i samband med beslut om budget. Utgångspunkten är att årets resultat ska vara minst 1 procent och sträva mot att överstiga 2 procent.

Investeringsbudgeten ska anpassas till utrymmet för egenfinansiering. Den årliga investeringsvolymen ska i huvudsak kunna finansieras med egna medel och utan upptagande av nya lån.

Strävan är att minska skuldbelastningen och därmed reducera belastningen på driftresultatet med räntekostnader till kreditinstitut.

11.3 Regelverk för resultatöverföring i den kommunala produktionen

I KFS 01:3 ”Bestämmelser för budget och budgetuppföljning, uppdaterad av Kommunfullmäktige i december 2012 Dnr KS12/199-04, regleras hanteringen av uppkomna över- och underskott – resultatet - vid årsskiftet inom de tre kommunala produktionsområdena.

Syftet med regelverket är att möjliggöra ökad ekonomistyrning, även över årsskiftet, i den kommunala produktionsverksamheten och minska risken för ett beteende med

merinköp inför årsskifte om budgetutrymme finns, samt att säkerställa kommunala och alternativa utförare av det kommunala uppdraget får bidrag på lika villkor.

Regleringen innebär att den kommunala produktionen kan ackumulera upp överskott som enligt regelverkets definition kan ianspråkats för särskilda ändamål och att underskott ska inhämtas.

Ackumulerade resultatnivåer hanteras därför redan idag i Ekerös redovisning med påverkan på årligt utfall och sidoordnad redovisning inom eget kapital.

Förslag riktlinjer GEH

Huvudregeln är att resultatöverföring över årsskiften tillämpas inom de kommunala produktionsområdena i enlighet med regelverket i Kommunal författningssamling 01:3.

11.4 Beslut i samband med behandlingen av årsredovisning

Sedan 2007 har Kommunfullmäktige i samband med behandlingen av årsredovisningen beslutat om att reservera delar av positiva resultat för särskilda ändamål. Positiva resultat som har tillförts eget kapital har ”öronmärkts” för pensionsreserv, infrastruktursatsning och extra satsning på underhållsåtgärder i verksamhetslokaler.

Beslutad uppbyggnad och disponering har, tillsammans med grundförutsättningen att försålda anläggningstillgångar inte inkluderas i det balanserade resultatet, årligen redovisats i balanskravsanalysen i årsredovisning. I årsredovisning 2012 såg balanskravsanalysen ut enligt följande:

<i>Balanskravsanalys</i>	2008	2009	2010	2011	2012
Årets resultat enligt resultaträkning	18 425	26 481	72 806	37 203	23 741
Avgår försäljning anläggningstillgång	0	0	0	-28 809	-9 370
Ingående balans Pensionsreserv	-10 000	-17 000	-23 000	-23 000	-13 221
- Årets uppbyggnad	-7 000	-6 000	0	0	0
+ Årets disponering	0	0	0	9 779	0
Utgående balans Pensionsreserv	-17 000	-23 000	-23 000	-13 221	-13 221
Ingående balans Infrastruktursatsning	0	0	-9 000	-16 000	-16 000
- Årets uppbyggnad	0	-9 000	-7 000	0	0
+ Årets disponering	0	0	0	0	0
Utgående balans Infrastruktursatsning	0	-9 000	-16 000	-16 000	-16 000
Ingående balans Underhållsåtgärder	0	0	0	-30 000	-19 202
- Årets uppbyggnad	0	0	-30 000	0	0
+ Årets disponering	0	0	0	10 798	15 453
Utgående balans Underhållsåtgärder	0	0	-30 000	-19 202	-3 749
Balanskravsresultat	11 425	11 481	35 806	28 971	29 824

Under åren har medel ur pensionsreserven disponerats i samband med att SKL:s beslut om förändrad diskonteringsränta på pensionsskulden (2011 och 2013). Den årliga resultatpåverkan redovisas som en jämförelsestörande post och återfinns i balanskravsanalysen. Vid utgången av 2013 kommer det öronmärkta egna kapitalet att i stort sett vara förbrukad. Beslutet om treårig extra underhållssatsning 2011-2013 resulterar i att vid utgången av 2013 har hela det öronmärkta egna kapitalet disponerats.

I Ekerö kommunfullmäktige har med andra ord beslutats om att överskott öronmärkts för att användas till avgränsade och tillfälliga kostnadsökningar. Balanskravsanalys har årligen upprättats. Inget av åren har det funnits negativt "Årets resultat" Innebörden av dessa beslut kommer också att belysas längre ner i detta dokument i samband med analys av resultaten retroaktivt 2010-2012 om status ingående värde i en resultatutjämningsreserv. Slutsatsens som där återges är att ingående värde 1 januari 2013 i resultatutjämningsreserv är noll kronor. Samt att tidigare gjorda reserveringar /"öronmärkning" av eget kapital som gjorts ska vara ingående poster i balanskravsutredningen från 2013.

I tjänsteutlåtandet föreslås att beslut tas om redan gjorda reserveringar i form av öronmärkt eget kapital för särskilda ändamål som gjorts till och med årsbokslut 2012 är ingående poster i balanskravsutredningen. En förstärkning av tidigare tagna beslut och att dessa kvarstår.

12. Ekerö är en växande kommun med dolda tillgångar och hög låneskuld

Ekerö är en tillväxtkommun i en attraktiv region med allt fler invånare och bostadsbyggandet är normalt sett högt. Allt talar för att det kommer att fortsätta vara så över lång tid. Samhällsutvecklingen som inbegriper detaljplanläggning och anvisande av mark är en helt politisk fråga. Översiktsplanen med sina aktualitetsförklaringar pekar på en utveckling av Ekerö kommun med försiktighet och omtanke där Ekerös karaktär ska bevaras. Inriktningen i översiktsplanen är en fortsatt bostadsutbyggnad med i snitt 140 lägenheter per år. Utbyggnad inom tätortsbandet pekas särskilt ut och därtill sker byggnation utanför området.

En följd av samhällsutbyggnaden är att Ekerö kommun löpande realiserar marktillgångar. Tillgångar som i balansräkningen är lågt värderade och vid försäljning resulterar i reavinst efter avdrag för omkostnader. En förutsättning för kommunens årliga ekonomiska planering är fortsatt utbyggnad och fortsatta försäljningar. Intäktsmålet har varierat årligen och är i nuläget omkring 20 mkr. Nivån ingår som en del av kommunens resultat och ingår i verksamhetens nettokostnader. Reavinst från försäljning av omsättningstillgångar inkluderas i resultaten. Försäljning av anläggningstillgångar exkluderas alltid, i enlighet med lagstiftning, i årets balanserade resultat. En aktiv markpolitik bidrar till utvecklingen av Ekerö kommun för dagens och för morgondagens kommuninvånare.

Den andra sidan är att Ekerö kommun har en synlig hög låneskuld till kreditinstitut som byggdes upp dels under början av 1990-talet och dels i början av 2000-talet. Under de senaste två åren har god likviditet medgett möjlighet att reducera låneskulden från "all time high" år 2005 med 22 procent ner till nuvarande 374 mkr eller till idag en skuld på cirka 14 300 kronor per invånare.

Låneskulden resulterar i att driftresultatet belastas med höga räntekostnader, prognosen innevarande år uppgår till dryga 18 mkr. Ekerö står också inför en hel del större investeringar i kärnverksamheten och behov av nya verksamhetslokaler kommande år. Även om målsättningen är att dessa i huvudsak ska finansieras med egna medel finns det risk för en likviditetsbelastning som kan trycka upp lånenivån. Medfinansiering av statlig infrastruktur - väg 261 – kommer att påverka likviditeten.

En befintlig hög låneskuld och redan definierade behov av fler verksamhetslokaler, har bland annat kommit att ha betydelse för överväganden i Ekerö kommun om det finns andra sätt, än det traditionella, hur nya verksamhetslokaler kan uppföras i kommunen. Vanligen har nya verksamhetslokaler tillskapats genom att kommunen ansvarat för uppförandet och finansierat byggnationen med tillgängliga likvida medel på bank eller med upptagande av nya lån. Idag finns, för vissa definierade projekt, inriktningsbeslut om att i första hand söka en annan lösning. En annan "teknisk lösning" med att någon annan (privat) bygger och äger lokaler för kommunala ändamål innebär givetvis ändå ett åtagande för kommunen. När någon annan bygger och äger verksamhetslokalen påverkas inte Ekerö kommuns likviditet med utgifterna för investeringen och nya banklån behöver inte upptas för finansiering av investeringen. Men även med en sådan "teknisk lösning" åtar sig Ekerö kommun en driftekonomisk belastning, om än på andra poster i bokföringen, och sannolikt ett långsiktigt ekonomiskt åtagande i avtal som givetvis måste vägas in i den långsiktiga bedömningen av Ekerö kommuns ekonomiska utveckling.

En aktiv markpolitik där lågt värderade tillgångar omsätts till arbetande kapital bidrar till kommunens utveckling som inte bara möter dagens invånares behov utan också bidrar till kommunens långsiktiga utveckling och uppbyggnad av vår infrastruktur. Nya investeringar ska i huvudsak kunna finansieras med egna medel och ökad likviditet från försålda tillgångar stödjer egenfinansieringen och möjliggör att trycket på verksamhetskostnaderna lättar lite genom att räntekostnaderna kan balanseras med försäljningsintäkter.

I allianspartierna i Ekerös politiska plattform för innevarande mandatperiod, antagen i kommunfullmäktige som inriktning för all verksamhet, återfinns även att: "För att kunna betala av på kommunens höga låneskuld, dels för att kunna genomföra nödvändiga investeringar, avser alliansen att fortsätta avyttra tillgångar."

Förslag riktlinjer GEH

I Ekerö kommun råder en aktiv markpolitik som bidrar till utvecklingen av kommunen för dagens och för morgondagens kommuninvånare.

Reavinst från försålda omsättningstillgångar är en del kommunens ekonomi. Årligen fastställs, i samband med beslut om kommande års budget, intäktsmål att uppnå.

13. Förutsättningar och överväganden för hantering av resultatutjämningsreserv

RUR är som beskrivits tidigare frivillig. Det nya i lagstiftningen ger förutsättningar för att, under vissa betingelser, reservera och disponera medel från RUR. Bedömningen är att Ekerö kommun bör ta den här möjligheten. Därför föreslås att ingå i riktlinjerna för GEH dels beslut om att RUR ska tillämpas och dels ett ramverk för hanteringen. Riktlinjerna för reserveringen till RUR rekommenderas att de är kopplade till resultatmål och ekonomisk ställning.

RUR är avsedd för att utjämna normala svängningar i skatteunderlaget över en konjunkturcykel. Förslaget är att i Ekerö kommun görs bedömningen av "lågkonjunktur" baserad på uppgifterna från SKL om när den årliga tillväxten i det underliggande skatteunderlaget i riket är lägre än den genomsnittliga utvecklingen de senaste tio åren. Då kan medel från reserven (i budget och i bokslut) användas för att täcka upp till max nivån för en normal skatteunderlagstillväxt. Allt förutsatt att det finns medel att disponera från reserven, det går inte att ha en negativ resultatutjämningsreserv.

Vid överskott i ekonomin föreslås att högsta möjliga belopp – efter prövning om någon del av överskottet ska "öronmärkas" för särskilt framtida ändamål - reserveras till Ekerö kommuns resultatutjämningsreserv.

Eftersom Ekerö har negativt eget kapital med hänsyn tagen till ansvarsförbindelsen för pensionsförpliktelsen är minimikravet att lägsta nivån av "Årets resultat" och "Årets resultat efter balanskravsjusteringar" ska uppgå till 2 procent. Det innebär att överskott utöver den nivån kan vara föremål för särskild hantering. Fortsatt finns utrymme för fullmäktige att reservera medel för framtida särskilda ändamål. I övrigt föreslås att hela överskottet utöver minimikravet på resultat tillförs RUR.

Ekerös finansiella ställning med hög låneskuld, mycket begränsade marginaler för förändringar i konjunkturer, ett eget kapital som understiger beloppet för ansvarsförbindelsen för pensionsförpliktelser och kostnadsutveckling samt fortsatta behov av omfattande investeringar, talar för att i Ekerö borde egentligen ställas högre krav på resultat än minimikravet 2 procent. För att konsolidera ekonomin. Med nuvarande förutsättningar görs bedömningen att en konsolidering av ekonomin är ett långsiktigt arbete där flera faktorer måste samverka och inte kan ske genom att bara

använda sig av verktyget ”tillförda medel till eget kapital”. Syftet med GEH och RUR är långsiktig hållbarhet men också stabilitet enligt undertecknads definition.

I övervägandet om nivå för reservering bör också beaktas att Ekerö, liksom många andra kommuner, i nuläget belastas av ”dubbla pensionskostnader”. Vi redovisar kostnader enligt den rekommenderade blandmetoden. Dels avsättning för dagens personal för framtida pensioner och dels utbetalning till dagens pensionärer. Det är ju besvärande och det finns dem som förespråkar andra alternativ.

Samtidigt har Ekerö den stora fördelen av att det är en attraktiv kommun att bo och verka i. En stadig befolkningsökning ger successivt ökat skatteunderlag och tillväxt. Givetvis ökar också det kommunala uppdragets omfattning. Men för en ”avfolkningsbygd” är pensionskostnaderna avgörande mer besvärande.

Ekerö har också dolda tillgångar, bland annat lågt värderad mark, i balansräkningen som kan aktiveras till arbetande kapital.

Ekerö har en hög låneskuld och även om den reducerats de senaste åren så är givetvis omständigheterna den att Ekerö kommuns ekonomi skulle må mycket bra av ytterligare minskning av låneskulden till bankerna.

Sammantaget görs bedömningen att Ekerö kommun har ett utgångsläge där det tar lite tid att avgörande förbättra finanserna och att det dessutom är flera olika faktorer som kan bidra till att uppnå den statusen. Det resulterar i bedömningen om att i nuläget ska Ekerö hålla sig till målsättningen om förstärkning av eget kapital med årligen 2 procent och all eventuellt överskott därutöver tillföras RUR och till viss del kan även viss öronmärkning för framtida särskilda ändamål övervägas.

Om de ekonomiska förutsättningarna radikalt förbättras bör kravet på resultatnivå omprövas för att i snabbare takt öka på förmögenheten. Alternativt ett val om att reducera låneskuld eller hantera ansvarsförbindelsen för pensionsförpliktelsen.

Hanteringsordningen av RUR är också att den bör ha ett ”högsta-tak”. Med nuvarande ekonomiska prognos och planeringsförutsättningar för de närmaste åren ”känns” det inte som den viktigaste frågan. Det är sannolikt inte möjligt för Ekerö att kunna reservera medel till RUR i närtid. Men i och med att det givetvis kan ske avgörande förändringar föreslås ändå en nivå för hur stor RUR maximalt får vara.

Rekommendationen från SKL är att ”maxtaket” exempelvis kan vara kopplad till en andel av summa skatteintäkter, generella bidrag och utjämning. Undertecknad bedömning är att man kanske istället ska ”vända på frågan” och fundera på hur stor behöver RUR vara för att skapa stabilitet i verksamheten över tid även i en lågkonjunktur? RUR får inte hämma det kontinuerliga behovet av omprioritering och kostnadseffektivisering i verksamheten och nödvändig sanering av ekonomin vid vissa tillfällen. RUR får inte heller vara för stor eftersom avsikten just är att tillföra medel i goda tider och disponera medel från den i sämre tider och att därmed går det att

jämna ut skillnaderna under en konjunkturcykel. Hur lång en konjunkturcykel "är" idag är svårbedömbart. Ibland verkar det som om cyklerna blivit kortare? Kanske kan en utjämningsperiod på 5-7 år vara tänkbar. Samtidigt får inte taket vara för lågt då riktlinjerna för GEH är långsiktiga.

En möjlig tanke är att eftersom RUR redovisas som en andel (delpost) av eget kapital kan den istället få utgöra en maximal andel av det egna kapitalet. Då är den också en föränderlig summa i förhållande till egen förmögenhet och inte i förhållande till skatteunderlagets tillväxt och egen befolkningsförändring. Förslaget är att inledningsvis sätta taket till 15 procent av eget kapital. Om maximala nivån på medel fanns idag i RUR skulle det i förhållande till 2012 års eget kapital vara ungefär 50 mkr. Resultatmål 2 procent i Ekerö är idag omkring 23-25 mkr per år. Om det är riktigt djup lågkonjunktur och samtidigt görs en del besparingar skulle en maximal RUR "räcka" i cirka 2-3 år för att dämpa intäktsbortfall och ändå nå upp till nivån 2 procent vid "Årets balanskravsresultat".

SKL rekommenderar även att hanteringsordningen för RUR ska innehålla en begränsning över hur mycket av upparbetad RUR som får disponeras ett enskilt år. Allt för att man inte vet hur lång en lågkonjunktur är och att medel ska finnas för flera år. Det är kloka synpunkter. I nuläget görs bedömningen att en sådan restriktion inte skrivs in i denna första version av GEH. Dels finns i nuläget inga medel att disponera i RUR, dels görs bedömningen om att beslut om hur mycket som behöver disponeras av RUR kan avgöras i samband med beslut om att disponera, det är beroende på omständigheterna. När RUR är uppbyggd till närapå maxtaket, eller åtminstone ett ansevärt belopp, kan övervägas om inte riktlinjerna bör kompletteras med en sådan begränsningsregel.

Förslag riktlinjer GEH avseende RUR

I Ekerö kommun används möjligheten att reservera medel till och disponera medel från resultatutjämningsreserv.

I lågkonjunktur eller period av finansiell oro kan reserverade medel i resultatutjämningsreserv disponeras i Ekerö kommun för att utjämna normala svängningar i skatteunderlaget över en konjunkturcykel. Riktvärdet för när det är tillåtet att disponera medel från RUR är när den årliga tillväxten i det underliggande skatteunderlaget i riket är lägre än den genomsnittliga utvecklingen de senaste tio åren. Medel från reserven får användas för att täcka upp till max nivån för en normal skatteunderlagstillväxt.

Vid överskott reserveras, efter prövning om någon del av överskottet ska "öronmärkas" för särskilt framtida ändamål, högsta möjliga belopp till resultatutjämningsreserv.

Summa resultatutjämningsreserv kan högst uppgå till motsvarande 15 procent av det egna kapitalet exklusive reservens andel.

14. Fastställande av ingående balans i resultatutjämningsreserv

I enlighet med vad som återgivits under punkt 8 så finns det möjlighet att reservera överskott upparbetade under 2010-2012. En ingående balans ska beräknas och om det finns medel, så beslutas som ingående balans av fullmäktige under räkenskapsår 2013.

För att kunna avgöra hur förutsättningarna för att kunna disponera medel retroaktivt är i Ekerö kommun har analys gjorts av resultat och tidigare beslutade öronmärkningar tillbaka till bokslut 2007. Det vill säga längre än tiden 2010-2012 eftersom tidigare års beslut om öronmärkning har kommit att påverka resultat och gjord balanskravsanalys för den tidsperioden. Tabellen återger en förenklad balanskravsutredning, här ingår inte resultatöverföring i kommunal produktion.

	mkr	År 2007	År 2008	År 2009	År 2010	År 2011	År 2012 Progn	2013
S:a skatt & bidrag mm		995,3	1 054,9	1 096,6	1 149,1	1 185,2	1 231,6	1 282,9
Årets resultat		19,6	18,4	26,5	72,8	37,2	23,7	7,6
		2,0%	1,7%	2,4%	6,3%	3,1%	1,9%	0,6%
Avgår försäljning anl.tillg				0,0	0,0	-28,8	-9,4	-6,2
Öronmärkt underhåll					-30,0			
Disponerat underhåll						10,8	15,5	3,7
Öronmärkt pensionsreserv		-10,0	-7,0	-6,0				
Disponerat pensionsreserv						9,8		12,0
Öronmärkt infrastruktursatsn				-9,0	-7,0			
Årets balanskravsresultat		9,6	11,4	11,5	35,8	29,0	29,8	17,0
		1,0%	1,1%	1,0%	3,1%	2,4%	2,4%	1,3%
<u>Jämförelse:</u>								
Belopp vid 2 % resultat		19,9	21,1	21,9	23,0	23,7	24,6	25,7
Avvik Årets resultat		-0,3	-2,7	4,5	49,8	13,5	-0,9	-18,1
Avvik Årets balanskravs.res		-10,3	-9,7	-10,5	12,8	5,3	5,2	-8,6

År 2007 och 2008 uppnåddes inte 2 procent årets resultat. Med tillämpning av nya regelverket skulle då inte ha reserverats/ öronmärkts medel till pensionsreserv. Men i gengäld har vi 2011 och 2013 inte anfört synnerliga skäl, vilket hade varit fullt möjligt, angående belastningen för ändrad Rips-ränta. Vid utgången av 2013 är reservering 2007-2009 pensionsreserv "förbrukad", kvar finns 1,2 mkr.

År 2010 var årets resultat 49,8 mkr. Beslut fattades om att öronmärka 30 mkr för extra underhållsatsning 2011-2013. Enligt nya regelverket fanns egentligen utrymmet 26,8 mkr att öronmärka. Utöver de 30 mkr öronmärktes 7 mkr för framtida infrastruktursatsningar. Öronmärkningen var något för stor om man idag skulle följa

nya regelverket. Men i gengäld är både årets resultat och balanserat resultat 2011 överstigande de 2 procent. Så där inhämtas del av den för år 2010 lite för höga öronmärkningen.

År 2011 och 2012 öronmärktes inget av resultatet som tillfördes eget kapital. Enligt prognos 2013 per mars uppnås inte 2,0 procent, lägsta nivå är 0,6 procent. Det blir med denna prognos inte aktuellt att tillföra medel till RUR.

Sammanfattningsvis görs bedömningen att det inte finns något värde att ta in som ingående balans i RUR i Ekerö kommun. Ingående balans är därmed noll kronor.

Även om inget värde finns föreslås i förslag till beslut att detta faktum fastställs av Kommunfullmäktige. Uppbyggnad av RUR får därmed ske i den fortsatta ekonomiska utvecklingen och i nuläget finns inga medel i RUR att disponera vare sig i budget eller innevarande års bokslut. Däremot finns som ingående värden i balanskravsutredningen tidigare års gjorda "öronmärkningar" av eget kapital för särskilda ändamål i enlighet med vad som är beskrivet under avsnitt 11.4. Det föreslås också fastställas med Kommunfullmäktiges beslut.

Bilaga 1: Ändringar i kommunallagen

2.1 Förslag till lag om ändring i kommunallagen (1991:900)

Härigenom föreskrivs i fråga om kommunallagen (1991:900)¹ dels att 8 kap. 1, 4, 5 a och 5 b §§ samt 10 kap. 8 § ska ha följande lydelse,

dels att det i lagen ska införas en ny paragraf, 8 kap. 3 d §, samt närmast före 8 kap. 3 d och 5 a §§ nya rubriker av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

8 kap.

1 §

Kommuner och landsting *skall* ha en god ekonomisk hushållning i sin verksamhet och i sådan verksamhet som bedrivs genom andra juridiska personer.

Kommuner och landsting *ska* ha en god ekonomisk hushållning i sin verksamhet och i sådan verksamhet som bedrivs genom andra juridiska personer.

Fullmäktige ska besluta om riktlinjer för god ekonomisk hushållning för kommunen eller landstinget.

Om kommunen eller landstinget har en sådan resultatutjämningsreserv som avses i 3 d §, ska riktlinjerna även omfatta hanteringen av den.

Resultatutjämningsreserver

3 d §

Kommuner och landsting får reservera medel till en resultatutjämningsreserv under de förutsättningar som anges i andra stycket.

Reservering till en resultatutjämningsreserv får göras för att utjämna intäkter över en konjunkturcykel, med högst ett belopp som motsvarar det lägsta av antingen den del av årets resultat eller den del av årets resultat efter balanskravsjusteringar enligt 4 kap. 3 a §

¹ Lagen omtryckt 2004:93.

lagen (1997:614) om kommunal redovisning, som överstiger

1. en procent av summan av skatteintäkter samt generella statsbidrag och kommunal-ekonomisk utjämning, eller

2. två procent av summan av skatteintäkter samt generella statsbidrag och kommunalekonomisk utjämning, om kommunen eller landstinget har ett negativt eget kapital, inklusive ansvarsförbindelsen för pensionsförpliktelser.

Medel från en resultatutjämningsreserv får användas för att utjämna intäkter över en konjunkturcykel.

4 §²

Kommuner och landsting *skall* varje år upprätta en budget för nästa kalenderår (budgetår).

Budgeten för en gemensam nämnd upprättas av den kommun eller det landsting som har tillsatt nämnden. Budgeten *skall* upprättas efter samråd med de övriga samverkande kommunerna och landstingen.

Budgeten *skall* upprättas så att intäkterna överstiger kostnaderna.

Undantag från tredje stycket får göras om det finns synnerliga skäl.

Kommuner och landsting *ska* varje år upprätta en budget för nästa kalenderår (budgetår).

Budgeten för en gemensam nämnd upprättas av den kommun eller det landsting som har tillsatt nämnden. Budgeten *ska* upprättas efter samråd med de övriga samverkande kommunerna och landstingen.

Budgeten *ska* upprättas så att intäkterna överstiger kostnaderna.

Undantag från tredje stycket får göras

1. i den utsträckning som medel från en resultatutjämningsreserv tas i anspråk enligt 3 d § tredje stycket, eller

2. om det finns synnerliga skäl.

Reglering av balanskravsresultat

5 a §³

Om kostnaderna för ett visst räkenskapsår överstiger intäkterna, *skall* det negativa resultatet regleras och det redovisade egna

Om balanskravsresultatet enligt 4 kap. 3 a § lagen (1997:614) om kommunal redovisning för ett visst räkenskapsår är negativt, *ska* det

² Senaste lydelse 2004:775.

³ Senaste lydelse 2004:775.

kapitalet enligt balansräkningen återställas under de närmast följande tre åren.

Fullmäktige *skall* anta en åtgärdsplan för hur återställandet *skall* ske.

Beslut om reglering *skall* fattas senast i budgeten det tredje året efter det år då det negativa resultatet uppkom.

regleras under de närmast följande tre åren.

Fullmäktige *ska* anta en åtgärdsplan för hur *regleringen ska* ske.

Beslut om reglering *ska* fattas senast i budgeten det tredje året efter det år då det negativa balanskravsresultatet uppkom.

5 b §⁴

Fullmäktige får besluta att en reglering av ett negativt resultat inte *skall* göras

1. om det har uppkommit till följd av ett beslut med stöd av 8 kap. 4 § fjärde stycket,

2. om orealiserade förluster i värdepapper uppstått, eller

3. om det finns andra synnerliga skäl.

Fullmäktige får besluta att en reglering av ett negativt balanskravsresultat inte *ska* göras om det finns synnerliga skäl.

10 kap.

8 §⁵

Ett överklagat beslut *skall* upphävas, om

1. det inte har tillkommit i laga ordning,

2. beslutet hänför sig till något som inte är en angelägenhet för kommunen eller landstinget,

3. det organ som har fattat beslutet har överskridit sina befogenheter, eller

4. beslutet strider mot lag eller annan författning.

Första stycket *punkterna* 3 och 4 gäller inte beslut enligt 8 kap. 4 § tredje och fjärde styckena samt 5 a och 5 b §§.

Något annat beslut får inte sättas i det överklagade beslutets ställe.

Ett överklagat beslut *ska* upphävas, om

1. det inte har tillkommit i laga ordning,

2. beslutet hänför sig till något som inte är en angelägenhet för kommunen eller landstinget,

3. det organ som har fattat beslutet har överskridit sina befogenheter, eller

4. beslutet strider mot lag eller annan författning.

Första stycket 3 och 4 gäller inte beslut enligt 8 kap. 3 d § tredje stycket, 4 § tredje och fjärde styckena samt 5 a och 5 b §§.

1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2013.

2. De nya bestämmelserna i 8 kap. 3 d § tillämpas dock från och med räkenskapsåret 2010, om fullmäktige under räkenskapsåret 2013 beslutar

⁴ Senaste lydelse 2004:775.

⁵ Senaste lydelse 2004:775.

Bilaga 2 Ändringar i lagen om kommunal redovisning

2.2 Förslag till lag om ändring i lagen (1997:614) om kommunal redovisning Prop. 2011/12:172

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (1997:614) om kommunal redovisning

dels att 4 kap. 4 och 5 §§ samt 5 kap. 2 § ska ha följande lydelse,
dels att det i lagen ska införas en ny paragraf, 4 kap. 3 a §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

4 kap.

3 a §

Förvaltningsberättelsen ska innehålla upplysningar om dels årets resultat efter balanskravsjusteringar, dels detta resultat med justering för förändring av resultatutjämningsreserven (balanskravsresultat).

Balanskravsjusteringar görs genom att följande uppgifter inte beaktas vid beräkningen av årets resultat:

1. realisationsvinster som inte står i överensstämmelse med god ekonomisk hushållning,

2. realisationsförluster till följd av försäljning som står i överensstämmelse med god ekonomisk hushållning,

3. orealiserade förluster i värdepapper, och

4. återföring av orealiserade förluster i värdepapper.

4 §¹

Om kostnaderna för ett visst räkenskapsår överstiger intäkterna, skall det i förvaltningsberättelsen för det året anges när och på vilket sätt man avser att göra den i 8 kap. 5 a § kommunallagen (1991:900) föreskrivna regleringen av det negativa resultatet. Om fullmäktige har beslutat att en sådan reglering inte skall ske, skall upplysning lämnas

Om balanskravsresultatet enligt 3 a § för ett visst räkenskapsår är negativt, ska det i förvaltningsberättelsen för det året anges när och på vilket sätt man avser att göra den i 8 kap. 5 a § kommunallagen (1991:900) föreskrivna regleringen av det negativa balanskravsresultatet. Om fullmäktige har beslutat att en sådan reglering inte ska ske, ska upp-

¹ Senaste lydelse 2004:776.

Prop. 2011/12:172 om detta. Därvid *skall* skälen till beslutet anges. lysning lämnas om detta. Därvid *ska* skälen till beslutet anges.

Uppllysning *skall* också lämnas om hur tidigare räkenskapsårs negativa *resultat* har reglerats. Uppllysning *ska* också lämnas om hur tidigare räkenskapsårs negativa *balanskravsresultat* har reglerats och om det *balanskravsresultat* som återstår att *reglera*.

Förvaltningsberättelsen *skall* innehålla en utvärdering av om målen för en god ekonomisk hushållning har uppnåtts. Förvaltningsberättelsen *ska* innehålla en utvärdering av om målen och riktlinjerna enligt 8 kap. 5 § andra stycket kommunallagen (1991:900) har uppnåtts och följts. Förvaltningsberättelsen *ska* även innehålla en utvärdering av kommunens eller landstingets ekonomiska ställning.

5 kap.

2 §³

Balansräkningen ska i sammandrag redovisa kommunens eller landstingets samtliga tillgångar, avsättningar och skulder samt eget kapital på dagen för räkenskapsårets utgång (balansdagen). Ställda panter och ansvarsförbindelser ska tas upp inom linjen.

Balansräkningen ska ställas upp i följande form.

Tillgångar

- A. Anläggningstillgångar
 - I. Immateriella anläggningstillgångar
 - II. Materiella anläggningstillgångar
 - 1. Mark, byggnader och tekniska anläggningar
 - 2. Maskiner och inventarier
 - 3. Övriga materiella anläggningstillgångar
 - III. Finansiella anläggningstillgångar
- B. Bidrag till statlig infrastruktur
- C. Omsättningstillgångar
 - I. Förråd m.m.
 - II. Fordringar
 - III. Kortfristiga placeringar
 - IV. Kassa och bank

Eget kapital, avsättningar och skulder

Prop. 2011/12:172

<i>A. Eget kapital, därav årets resultat</i>	<i>A. Eget kapital</i>
	<i>I. Årets resultat</i>
	<i>II. Resultatutjämningsreserv</i>
	<i>III. Övrigt eget kapital</i>
<i>B. Avsättningar</i>	<i>B. Avsättningar</i>
<i>I. Avsättningar för pensioner och liknande förpliktelser</i>	<i>I. Avsättningar för pensioner och liknande förpliktelser</i>
<i>II. Andra avsättningar</i>	<i>II. Andra avsättningar</i>
<i>C. Skulder</i>	<i>C. Skulder</i>
<i>I. Långfristiga skulder</i>	<i>I. Långfristiga skulder</i>
<i>II. Kortfristiga skulder</i>	<i>II. Kortfristiga skulder</i>

Panter och ansvarsförbindelser

1. Panter och därmed jämförliga säkerheter
2. Ansvarsförbindelser
 - a) Pensionsförpliktelser som inte har upptagits bland skulderna eller avsättningarna
 - b) Övriga ansvarsförbindelser.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2013.