

# Riktlinje

Gullspångs kommun

## Riktlinjer för god ekonomisk hushållning



Beslutad av: Kommunfullmäktige

Datum och paragraf: 2024-10-28 § 110

Dokumentansvarig: Ekonomichef

Gäller från: 2024-12-01

Diarienummer: KS 2024-00335



**GULLSPÅNGS  
KOMMUN**

# Innehåll

|   |    |
|---|----|
| Riktlinjer för god ekonomisk hushållning..... | 3  |
| Syfte .....                                   | 3  |
| Riktlinjer för reserver .....                 | 3  |
| Balanskravet .....                            | 6  |
| Finansiella mål .....                         | 6  |
| Modell för finansiella mål .....              | 8  |
| Koncernen .....                               | 9  |
| Finansiella mål Gullspång kommun.....         | 10 |

## Riktlinjer för god ekonomisk hushållning

”Kommuner och regioner 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 11 kap 1 § kommunallagen. I samma paragraf anges att fullmäktige ska besluta om riktlinjer för god ekonomisk hushållning.

Riktlinjerna bör enligt förarbetena även innehålla en uttolkning av vad god ekonomisk hushållning betyder för kommunen och hur den mer konkret kan uppnås. De långsiktiga finansiella målen, grundade i en finansiell analys, ska också finnas med i riktlinjerna för god ekonomisk hushållning.

God hushållning handlar om att styra ekonomi och verksamhet både i ett kortare och i ett längre tidsperspektiv. Om kostnaderna i ett längre perspektiv överstiger intäkterna innebär det att kommande generationer får betala för denna överkonsumtion. Normalt sett ska ekonomin visa på ett positivt resultat på en nivå som gör att det egna kapitalet inte urholkas av inflation.

### Syfte

Syftet med kommunal verksamhet är inte att få ekonomisk avkastning på skattebetalarnas pengar, utan att bedriva den verksamhet man politiskt har beslutat att genomföra. Eftersom de ekonomiska ramarna utgör en restriktion för vad som kan göras, är det viktigt att ha en bild av den egna ekonomiska utvecklingen som sträcker sig över en längre period än de tre år som krävs enligt kommunallagens regler för budgeten.

Andra motiv för krav på långsiktighet handlar till exempel om att den demografiska utvecklingen innebär att olika verksamheter kräver mer eller mindre resurser över tid i takt med att befolkningen förändras. Varje generation ska bära sina egna kostnader men de demografiska förändringarna kan göra att förhållandet mellan de i arbetsför ålder och de delar som har behov av välfärdstjänster förändras. Detta ställer krav på effektiviseringar och prioriteringar i högre grad i tider då behoven ökar än i tider då befolkningspyramiden är mer gynnsam, eller när omställningar krävs av andra orsaker. Uppgiften för styrning av ekonomi och verksamhet är att alltid, utifrån gällande ekonomiska förutsättningar, söka maximal nytta.

### Riktlinjer för reserver

Enligt kommunallagen får kommuner reservera medel i en resultatreserv som får användas för att en god ekonomisk hushållning ska uppnås.

Från den 1 januari 2013 fram till slutet av 2023 fanns det i kommunallagen en möjlighet att reservera delar av ett positivt resultat i en resultatutjämningsreserv (RUR). Denna reserv kunde sedan användas i balanskravsutredningen för att utjämna intäkter över en konjunkturcykel.

Under hösten 2023 beslutade riksdagen om ändrade regler i kommunallagen gällande RUR.

De nya reglerna om resultatreserv (RER) började gälla från 1 januari 2024, det vill säga börjar gälla från och med räkenskapsåret 2024. Förändringen innebär att den nya resultatreserven (RER) införs samt att resultatutjämningsreserven (RUR) fasas ut under en tioårsperiod och avslutas år 2033.

Regelverket kan ses som ett komplement till kommunallagens balanskravsregler och syftar till att kommunen ska kunna bygga upp en reserv under goda tider för att senare, under vissa omständigheter, kunna använda reserverade medel. Resultatreserven ska därigenom vara ett sätt att kunna arbeta med mer långsiktiga mål än balanskravets fokus på ett kalenderår i taget.

Avsikten med en resultatreserv är inte att möjliggöra att till exempel ha en kostnadsnivå som är högre, än vad som är långsiktigt hållbart, utifrån riktlinjerna för god ekonomisk hushållning.

Oavsett om kommunen har en resultatreserv (RER) eller en resultatutjämningsreserv (RUR) ska riktlinjerna för god ekonomisk hushållning även omfatta hanteringen av dessa.

## Resultatreserv (RER)

Från och med räkenskapsåret (boks slut) 2024 är det möjligt att reservera medel till en resultatutjämningsreserv (RER). När det gäller reservering av medel till RER gäller olika gränsvärden, beroende på om eget kapital inklusive samtliga pensionsförpliktelser är positivt eller negativt. Medel i RER kan disponeras för att täcka hela eller delar av ett negativt balanskravsresultat. Medel i RER ska användas för att uppnå en god ekonomisk hushållning, d.v.s. med större flexibilitet än RUR.

## Resultatutjämningsreserv (RUR)

Fram till räkenskapsår 2033 är det däremot möjligt att disponera medel från en resultatutjämningsreserv (RUR) enligt tidigare regelverk, dvs för att utjämna intäkter över en konjunkturcykel. Möjligheten att reservera nya medel till RUR upphör i och med räkenskapsåret 2023.

## Riktlinjer för reservering till RER

Reservering till en resultatreserv 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 en procent av summan av skatteintäkter, generella statsbidrag och kommunalekonomisk utjämning. Om kommunen har ett negativt eget kapital, inklusive ansvarsförbindelsen för pensionsförpliktelser, ska gränsen för reservering i stället uppgå till det lägsta av antingen den del av årets resultat eller den del av årets resultat efter balanskravsjusteringar som överstiger två procent av summan av skatteintäkter, generella statsbidrag och kommunalekonomisk utjämning.

Lagen ställer alltså upp krav för att få göra en reservering och en kommun med svagare finansiell ställning (soliditet) har alltså mindre utrymme att reservera medel till RER. Därutöver är det också viktigt att göra en bedömning av vad som är ett rimligt resultatkrav utifrån de finansiella kraven och väga in andra viktiga faktorer vid bedömningen av vilken reservering som bör göras. Det är även viktigt att resultatreserven inte ska innebära ett högre skatteuttag av invånarna för att bygga upp reserver som kan komma att behövas i framtiden eller att stora reserver byggs upp och används för att slippa genomföra nödvändiga strukturella förändringar. Även i riktlinjerna för RER behöver hänsyn tas till generationsperspektivet.

En skillnad mot tidigare RUR är att det finns ett lagstadgat maximalt belopp på fem procent av skatter och bidrag för hur mycket RER får uppgå till. Motivet för detta är enligt förarbetena att en stor reserv ur vilken medel kan användas för att täcka återkommande driftunderskott riskerar att urholka det egna kapitalet. Därför har taket för hur mycket som kan reserveras till RER satts till fem procent av summan av skatteintäkter samt generella statsbidrag och utjämning.

## Riktlinjer för disponering av RER

Syftet med RER är enligt lagstiftningen att reserven ska kunna användas ”för att uppnå en god ekonomisk hushållning”. Enligt förarbetena innebär detta att användningen av medel från en resultatreserv bör utgå från vad som avses med god ekonomisk hushållning enligt kommunallagen och att kommuner själva får besluta när och hur medel från resultatreserven får användas. Exempel på vad reserven skulle kunna användas till är:

- För att täcka vissa särskilda, planerade kostnader ett enskilt år, exempelvis till följd av nödvändig omstrukturering av verksamhet för att på sikt nå en god ekonomisk hushållning.
- Vid oförutsedda utgiftsökningar eller inkomstbortfall, så länge det bidrar till att uppnå god ekonomisk hushållning.

Regelverket för disponering av RER är alltså betydligt öppnare än tidigare RUR. Men det är ändå värt att betona vikten av den koppling som finns till att reserven ska bidra till att uppnå en god ekonomisk hushållning. Det innebär att det som gällt för RUR även är applicerbart på RER. Reservens bör utifrån kopplingen till god ekonomisk hushållning inte användas för att underbalansera budgetar och driva löpande verksamhet över tid eller att ligga på en för hög skattesats och fylla reserven inför en osäker framtid.

## Sammanfattning för reservering och disposition av RER

- Reservens storlek får maximalt uppgå till fem procent av summan av skatteintäkter och generella statsbidrag.
- Reservering till RER enligt 11 kap 14§, andra stycket kommunallagen, får göras med högst ett belopp som motsvarar den del av årets resultat efter balanskravsutredning som överstiger:
  - En procent av summan av skatteintäkter samt generella statsbidrag och utjämning, eller,
  - Två procent av summan av skatteintäkter samt generella statsbidrag och utjämning, om kommunen har ett negativt eget kapital inklusive ansvarsförbindelsen för pensionsförpliktelser.
- Disponering av medel från reserven (inkluderar RUR) får ske då kommunens balanskravsresultat är negativt och reserven får nyttjas för att nå upp till ett nollresultat.

## Balanskravet

I kommunallagen och i lagen om kommunal bokföring och redovisning (LKBR) finns ett regelverk för hur kommuner och regioner ska sköta sin ekonomiska förvaltning. Där beskrivs bland annat att kommuner och regioner ska ha en god hushållning med mål och riktlinjer för sin ekonomi och verksamhet. Reglerna för det så kallade balanskravet anger hur ekonomiska underskott ska beräknas och regleras.

Balanskravet innebär att budgeten ska upprättas så att intäkterna varje år överstiger kostnaderna samt att utfallet av balanskravsresultatet för året ska vara positivt.

Blir balanskravsresultatet negativt måste det återställas inom tre år. Undantag från kravet på återställning kan göras genom att medel från RER/RUR disponeras eller genom att synnerliga skäl åberopas för att inte återställa eller återställa över längre tid än tre år.

## När kommunen ett negativt balanskravsresultat

Om en kommun i sin årsredovisning konstaterar ett negativt balanskravsresultat för året säger regelverket att underskottet ska regleras senast inom tre år. Ett underskott som till exempel uppstår för år 20x0 ska således vara reglerat senast år 20x3.

Fullmäktige ska i sådana fall anta en åtgärdsplan för hur en reglering ska ske. Beslut om en åtgärdsplan bör fattas snarast efter det att ett negativt resultat konstaterats i bokslutet.

## Synnerliga skäl att inte reglera negativt balanskravsresultat

Enligt lagstiftningen kan det finnas synnerliga skäl som gör att man inte behöver reglera ett negativt balanskravsresultat. Det är även tillåtet att budgetera med ett underskott om man kan hänvisa till synnerliga skäl. Ett förhållande som kan utgöra skäl för att inte reglera ett negativt resultat är om kommunen har en stark finansiell ställning.

Om synnerliga skäl för att inte återställa ett negativt resultat åberopas i årsredovisningen ska dessa anges tydligt i förvaltningsberättelsen.

## Finansiella mål

Enligt kommunallagen ska kommuner i samband med budgeten ange finansiella mål för ekonomin som är av betydelse för god ekonomisk hushållning. Detta gäller både för budgetåret och de två planåren som budgeten omfattar.

Målen ska följas upp i förvaltningsberättelsen i årsredovisning och delårsrapport. Revisorerna ska göra en bedömning om resultaten i årsredovisning och delårsrapport är förenliga med beslutade finansiella mål.

En god ekonomistyrning på alla nivåer är en förutsättning för att bedriva en bra och välfungerande verksamhet. Långsiktig planering gör det möjligt att satsa offensivt, hantera nya förutsättningar och klara konjunkturväxlingar. På både kort och lång sikt är det av yttersta vikt att ha balans mellan intäkter och kostnader samt fokusera på driftskonsekvenser av investeringar och långsiktiga åtaganden. Vidare är det avgörande att kostnader inte överstiger intäkterna för att uppnå en god ekonomisk hushållning.

Generellt brukar ett resultat mellan två och tre procent betraktas som god ekonomisk hushållning, eftersom ett sådant resultat ger utrymme för att över en längre tid skattefinansiera större delen av normal investeringsvolym i en kommun. Däremot behöver man ta hänsyn till kommande investeringsbehov i samband med fastställande av finansiella mål.

För att få en välskött ekonomi krävs det att organisationen förstår och accepterar att de finansiella målen är styrande för vilka verksamhetsmässiga ambitioner man har råd med. Det politiska ledarskapet är viktigt för att nå framgång i detta avseende. Att skapa en bred förståelse kan underlättas om man väljer att formulera mål som kan förstås av många.

Finansiella mål bör omfatta och utgöra restriktion för:

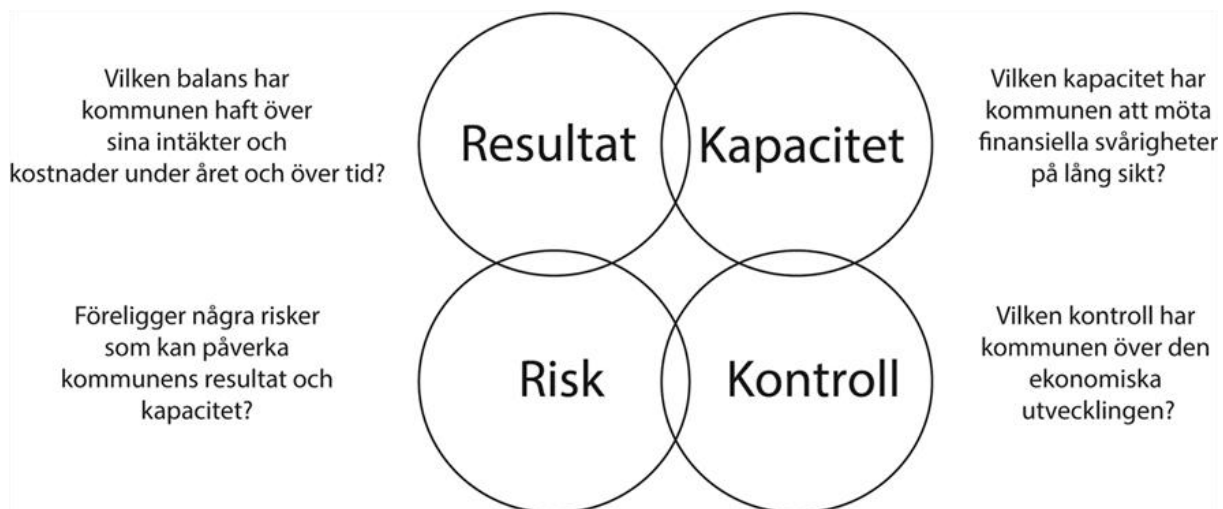
- Hur mycket den löpande verksamheten får kosta (vilka intäkter har vi och vilka kostnader kan vi tillåta oss)
- Investeringsnivåer och finansiering av dessa

Det är lämpligt att utgå från det första målet, som har direkt bäring mot kommunallagens resultatkrav. Hur stort resultatet ska vara avgörs av ambitionsnivån för de andra målen. Ett litet överskott ger sämre möjligheter för att ha råd med investeringar. Är ambitionen att bygga upp finansiella tillgångar eller att amortera låneskulder krävs överskott.

Hur mycket som kan investeras beror på vilket ekonomiskt utrymme som förfogas över och på vilka investeringsplaner som finns. Detta påverkas i sin tur av det ekonomiska utrymmet och hur tidigare investeringar finansierats. Är skuldsättning och räntekostnader höga bör investeringar finansieras utan ytterligare lån. Kommunens ekonomiska synsätt kommer delvis till uttryck i hur investeringar finansieras. Exempel på förhållningssätt är att självfinansiera alla investeringar, att värdera investeringsprojekt var för sig, eller att i högre grad acceptera upplåning vid stark befolkningstillväxt.

## Modell för finansiella mål

För att kartlägga och analysera resultat, utveckling och ställning för Gullspång kommun används en finansiell analysmodell som benämns RK-modellen. Målsättningen är att utifrån dessa identifiera eventuella finansiella möjligheter och problem och därigenom försöka klargöra om kommunen har en god ekonomisk hushållning som föreskrivs i kommunallagen. Den finansiella analysen grundar sig på den så kallade RK-modellen som utgår ifrån fyra finansiella perspektiv: resultat, kapacitet, kontroll och risk. Dessa perspektiv analyseras med hjälp av ett antal finansiella nyckeltal.



Gullspångs finansiella mål bygger på de fyra aspekterna ovan i RK-modellen och är viktiga för att kunna bedöma om kommunen har god ekonomisk hushållning. Enligt kommunallagen ska budgeten innehålla finansiella mål som är av betydelse för god ekonomisk hushållning.

### Resultat

Denna aspekt fokuserar på kommunens ekonomiska resultat och innefattar frågor om intäkter, kostnader och nettotillgångar. Genom att analysera resultatet kan man bedöma hur effektivt kommunen hanterar sina ekonomiska resurser.

Generellt brukar ett resultat mellan två och tre procent betraktas som god ekonomisk hushållning, eftersom ett sådant resultat ger utrymme för att över en längre tid skattefinansiera större delen av normal investeringsvolym i en kommun.

Med ett genomsnittligt positivt resultatmål skapas även förutsättningar för att öka självfinansieringsgraden. Självfinansieringsgraden av investeringar mäter hur stor andel av investeringarna som kan finansieras med de skatteintäkter som återstår när den löpande driften är finansierad. 100 procent innebär att kommunen kan självfinansiera samtliga investeringar som är genomförda under året, vilket i sin tur innebär att kommunen inte behöver låna till investeringar och kommunens långsiktiga handlingsutrymme stärks.

## Kapacitet

Kapacitetperspektivet visar kommunens kapacitet eller långsiktiga betalningsberedskap. Här redovisas den finansiella motståndskraft som kommunen har på lång sikt. Större kapacitet innebär mindre känslighet för kommande lågkonjunkturer. Kapacitetsmålet kan innefatta nyckeltal såsom soliditet och skuldsättningsgrad mer mera.

## Risk

Riskanalysen visar den finansiella riskexponeringen. God ekonomisk hushållning gör det lättare att möta finansiella problem utan att behöva vidta drastiska åtgärder. En succesivt försämrad soliditet påvisar en hög finansiell risk. Kommuners pensionsåtagande och borgensförbindelser är exempel på indikatorer för att bedöma den finansiella ställningen ur en risksynpunkt.

## Kontroll

Kontrollaspekten inom RK-modellen är avgörande för att säkerställa en ansvarsfull och korrekt hantering av kommunens ekonomiska resurser.

För att säkerställa en god kontroll kan interna kontrollplaner upprättas där riskområden identifieras och riskbedömningar av dessa genomförs. Vidare kan löpande ekonomiska uppföljningar genomföras i syfte att bedöma budgetföljsamheten vilket granskas av oberoende aktör.

## Koncernen

Det är även viktigt att se över de finansiella målen med ett helhetsperspektiv och inkludera alla relevanta enheter inom kommunens koncern för att uppnå en effektiv och hållbar ekonomisk styrning.

På bolagsnivå sker styrning genom kommunövergripande mål, ägardirektiv och bolagsordning.

## Finansiella mål Gullspång kommun

De finansiella målen mäter den ekonomiska ställningen på kort och lång sikt. För att bedöma om Gullspång kommun har uppnått en god ekonomisk hushållning så har följande finansiella mål antagits:

- Resultatmålet, årets resultat i förhållande till skatteintäkter och generella statsbidrag, ska under den senaste femårsperioden uppgå till lägst tre procent.
- Självfinansieringsgraden av investeringar, ska under den senaste femårsperioden uppgå till lägst 80 procent.
- Soliditeten för kommunen (inklusive pensionsåtaganden) ska öka i genomsnitt under en femårsperiod.
- Soliditeten för kommunkoncernen (inklusive pensionsåtaganden) ska öka i genomsnitt under en femårsperiod.